

# Costes y precios del deporte municipal.

Boni Teruelo, noviembre de 2010

<b>Índice:</b>	<b>pág.</b>
0 Introducción .....	3
1 La autofinanciación como objetivo estratégico .....	9
2 El coste y el precios de los servicios .....	20
a) Los costes .....	21
b) El Valor .....	24
c) Los precios .....	25
c.1. Teorías de fijación de precios .....	27
c.2. Análisis de las tasas y los precios públicos ..	30
c.3. Cuantía de la tasa .....	33
c.4. Cuantía del precio público .....	34
c.5. El coste del servicio .....	34
c.6. Sujetos de la tasa y el precio público .....	36
c.7. A los efectos prácticos .....	36

## Introducción:

Los servicios municipales de deportes, todos y todas ustedes lo saben bien, están muy implantados en la mayoría de los Ayuntamientos, fruto de las exitosas políticas desarrolladas en las tres últimas décadas. Consecuencia de ello resulta que el deporte municipal en España “es la mayor realidad de cuantas manifestaciones deportivas existen en la actualidad. Aunque no es el único, -ya que existen otros ámbitos de gestión-, el deporte municipal condiciona y afecta a los demás ámbitos y por ellos, recíprocamente, se ve condicionado y afectado. Los ayuntamientos han asumido la labor esencial en la gestión del deporte: iniciar, fidelizar y satisfacer un derecho, el derecho a practicar y a presenciar deporte”. (KAIT, 2006, pág. 29).

*“El deporte municipal ha conquistado una posición tan sólida en el panorama general del deporte que, lo que llamamos en el contexto europeo “deporte para todos”, hoy y en nuestro entorno, es identificado por el calificativo de **municipal**”.* (KAIT, 2006, pág. 567).

Pero el conjunto de servicios públicos municipales vive en la actualidad una auténtica encrucijada. Y especialmente aquellos servicios, entre los que encontramos sin duda los deportivos, que no son -todavía- considerados de primera necesidad, como lo es la educación, la salud o la seguridad.

La crisis global financiero-económica que irrumpe a finales de 2008 y en la que estamos inmersos plenamente, supone en la práctica que los ayuntamientos disponen de unos ingresos económicos muy inferiores a los realizados en los últimos años. Inferiores en todo caso, aunque con una variación muy amplias de un ayuntamiento a otro en función sus características específicas (muy superiores en aquellos municipios en los que los ingresos derivados directa o indirectamente de la gestión urbanística del suelo y de la construcción ha tenido mucho peso). Y todo esto afecta, cómo no, a los recursos que las administraciones municipales consignan anualmente en los

presupuestos de los servicios deportivos, con unas reducciones paralelas a la apuntada, y, en muchos casos, incluso mayores. Una aproximación a esta magnitud la encontramos en la revista nº 33 de Deportistas (FEMP, abril 2010) donde se publica un informe con el título “*La crisis rebaja los presupuestos del deporte municipal un 22%*” referida a la comparación de los presupuestos de 2010 con referencia a los del ejercicio anterior, y en cabecera se destaca que esa rebaja alcanza un 34% si se acumula la rebaja de los presupuestos de los ejercicios de 2009 y 2010.

Nos encontramos en un marco general de endeudamiento de los ayuntamientos muy significativo, ya que supera los 28,77 mil millones de €uros a 31 de diciembre de 2009, según los datos del Ministerio de Economía y Hacienda. Esta cifra es superior a la de un año antes en 2,5 mil millones de €uros. En términos más manejables, la deuda viva media de los ayuntamientos españoles superaba los 770 € por habitante a 31 de diciembre de 2009, cifras que son un 10% superiores a los datos de 2008.

Por otra parte y consecuencia directa de lo anterior los niveles de desempleo que la sociedad española tenía casi olvidados, vienen a agravar la situación desde un punto de vista social.

Podemos afirmar que la situación económica y financiera en la que se encuentran actualmente los servicios municipales de deporte y someramente descrita, unida a lo que viene a denominarse como los límites de la sociedad del bienestar, exige *estrategias imposibles*.

Por un lado, existe una gran resistencia social y mediática, y una oposición política de las minorías sean cuales sean los partidos que la ejerzan, para aumentar por encima del IPC los impuestos directos, indirectos, tasas o precios públicos, especialmente los que no contemplen y respeten el concepto de progresividad. Para mayor abundamiento la situación generalizada de crisis tampoco hace propicio o facilita ya

no el aumento de los precios públicos y las tasas con el IPC, sino que abocan a una congelación como norma casi generalizada.

Simultáneamente, se hace muy difícil eliminar o reducir la cantidad (reducir horarios, no simultanear periodos de apertura de centros con niveles de ocupación medios o bajos, reducir el calendario de apertura, etc.), - o la calidad de las prestaciones - número de inscritos en clases colectivas o cursos de natación, niveles de equipamiento y confort, etc.), - en los servicios públicos actuales. Bien al contrario, las exigencias son crecientes, como luego veremos.

Las inversiones locales de obras públicas financiadas con el *Fondo estatal para el empleo y la competitividad local* dotados por el gobierno del Estado como medidas paliativas de la crisis y el desempleo, como es conocido, fueron de 8 mil millones de €uros en 2009 y 5 mil millones de €uros en 2010. La realidad actual es que por diferentes razones el Estado aún no ha abonado a las corporaciones locales entre un 20 y un 30% del valor de las inversiones realizadas en 2009, lo que está generando tensiones de tesorería y una falta de liquidez añadida a las de base, y se están revelando un asunto muy problemático.

Además, como quiera que una parte importante, podemos estimarla entre un 12 y un 15% del total, de las inversiones financiados con los fondos especiales antes aludidos, lo fueron para construir nuevas instalaciones y centro deportivos, en el presente o en un inmediato futuro su funcionamiento va a implica unos costes muy superiores a los ingresos ordinarios, con lo que la situación lejos de mejorar, puede hacerse más difícil.

Este entorno socio económico actual tan adverso, exige un cambio de mentalidad de gran calado y a largo plazo, que podría sintetizarse en tener que pasar de administrar la cosa pública a gestionar el sector público; **de administrar el servicio municipal de deportes a gestionarlo plenamente.**

El reto es de envergadura ya que, la administración pública, basada en el derecho administrativo surgido de la revolución francesa, tiene como paradigma el principio de legalidad y usa, sobre todo, técnicas legislativas y jurídicas para ejecutar las políticas. Sin embargo, el concepto de gestión pública incorpora valores gerenciales de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, lo que exige necesariamente la aplicación de estrategias enfocadas a **reformar y mejorar los resultados de la gestión del sector público**. Y en esto el deporte, la gestión del deporte, como punta de lanza de la administración local debe poner manos a la obra.

**Reformar**, introduciendo los conceptos de eficacia y eficiencia en el manejo de lo público como se ha apuntado, y **mejorar** la calidad y la cantidad de los servicios, promocionando eficientemente los actuales y proveer otros nuevos más coincidentes con las demandas ciudadanas que arrojen a corto plazo un resultado económico soportable, o mejor aún, positivo.

Con todo lo anterior, podemos afirmar que el objetivo principal que se propone, basándonos en esas premisas, representa todo un **desafío**. Esto es, hacer *más con menos* para establecer una nueva legitimidad de la administración, basada en los resultados que debe producir la acción pública para beneficio general de la ciudadanía, cumpliendo la legislación y la legalidad en los procedimientos siempre.

Las opciones que se sugiere ensayar –ensayar sí, ya que ¿quién está en condiciones de afirmar que esos y no otros son los caminos correctos que debemos tomar?-, para gestionar los servicios públicos municipales de deportes en el marco de exigencia y en el contexto de la encrucijada descrita, podrían relacionarse con:

-**Establecer** la mejora de la autofinanciación como objetivo estratégico:

- **Contener** y en su caso reducir el gasto de los Capítulos 1 y 2, (difícil sin reducir servicios o prestaciones) aplicando modos de gestión modernos y contrastados y rentables.

• **Cumplir** el marco legislativo en materia de fijación de tasas y precios públicos de los servicios y actividades que se prestan y contribuir a cumplir con ello las exigencias de autofinanciación de los servicios públicos.

- **Corregir** la organización y el sistema de prestación de los servicios a través de una dimensión y redistribución más efectiva del personal, las instalaciones, los servicios y los horarios, con aplicación de modelos mixtos de prestación de servicios, con participación privada, retribución y/o facturación ligadas, si ello fuera posible, a los resultados. El outsourcing, donde su aplicación no resulte incoherente con los principios generales de la entidad, puede ayudar a ello.

- **Diseñar y desarrollar** una potente estrategia de promoción, comunicación y marketing sin complejos, y en su caso dotar y mejorar muy sustancialmente la fuerza de ventas de los servicios que conforman la oferta deportiva.

- **Orientar** todos los esfuerzos y recursos de la organización hacia la Calidad de las prestaciones, o lo que es lo mismo, a la satisfacción de los usuarios, clientes, ciudadanos.

- **Simplificar** los principales procedimientos administrativos y suprimir los actos que no aporten valor al servicio y a la persona usuaria. Describir dichos procedimientos bajo la normativa ISO puede ser un excelente inicio en la dirección adecuada.

- **Potenciar** la autonomía de los centros deportivos, la innovación en los procedimientos, en los sistemas de prestación y en el programa y control de las actividades.

- **Modernizar** las instalaciones y los espacios deportivos existentes que se han quedado obsoletos para hacerlos más atractivos y coincidentes en mayor grado con las modernas demandas y necesidades deportivas de la ciudadanía actual.



**Cooperar** con las empresas privadas que participan en la prestación de actividades y servicios, y transferir parte de los costes (especialmente de inversión y otros de funcionamiento) de algunos servicios a través de articulaciones normativas y/o flexibilizaciones del marco contractual.

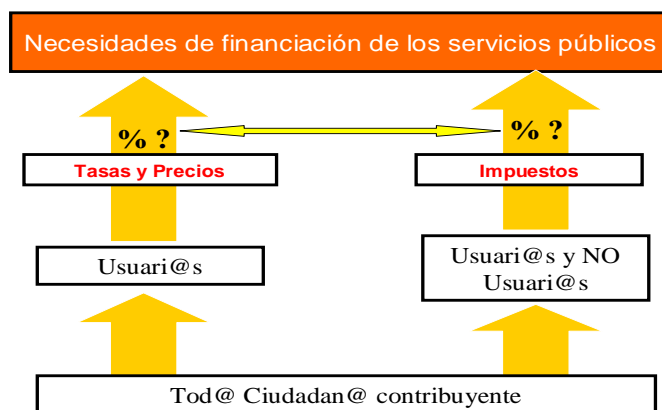
De lo señalado en la páginas anteriores, quisiéramos centrar y desarrollar a continuación con mayor concreción el primer concepto apuntado, que trata de la **financiación del deporte municipal**, para reafirmar que la mejora de la autofinanciación debe constituirse en un **objetivo estratégico** para todos y cada uno de los sistemas deportivos municipales.



## 1.- La autofinanciación del deporte municipal: objetivo estratégico

Por financiación, con independencia de otras aproximaciones teóricas de mayor precisión científica y rigor académico, entenderemos el capital necesario para el funcionamiento normal de una empresa o entidad de forma que le permita sufragar los gastos necesarios para el desarrollo de las actividades, obras y servicios.

La financiación de los servicios públicos en general y del deporte local en particular, sigue el esquema que se presenta en la diapositiva siguiente.



Como vemos, aquellos contribuyentes que utilizan y disfrutan de un determinado servicio público, además de ser contribuyentes generales, deben abonar una tasa o un precio público que también ayuda a cubrir una parte de las necesidades financieras de los servicios concretos.

La gratuidad de servicios como el deportivo, con carácter general, ya no resiste, a estas alturas, la más mínima discusión. Al menos en lo que afecta al conjunto genérico de personas usuarias de los servicios deportivos municipales.

Pero lo que sí ofrece discusión es cuando nos referimos a determinados colectivos específicos que, de ordinario, no abonan el precio público o tasa vigente, sin que en

muchos casos se declare de manera expresa la correspondiente exención por el órgano competente, si es que la ley lo permite.

En el centro del debate social y político en este tema, debe relacionarse con establecer la proporción de una y otra fuente de financiación: cuánto se debe financiar con los recursos generados por la propia prestación de los servicios o la realización de actividades y cuánto por las transferencias corrientes vía aportación municipal. Esto es, cuánto debemos contribuir en la financiación de los servicios deportivos públicos por la vía de los impuestos y cuánto por la vía de precios y las tasas (autofinanciación).

Aún de una manera muy somera, y para aquellas personas que no estén familiarizadas con la contabilidad presupuestaria, daremos una pequeña explicación de qué tipo **ingresos** deben contabilizarse en cada uno de los capítulos que componen dicha contabilidad presupuestaria.

**RESULTAS:** Son las existencias en caja al principio del ejercicio junto con las cantidades pendientes de ingresos de ejercicios anteriores.

**CAPÍTULO 1: IMPUESTOS DIRECTOS:** Son ingresos tributarios que atienden a la manifestación inmediata objeto del gravamen, bien sea esta sobre la renta o sobre el capital.

**CAPÍTULO 2: IMPUESTOS INDIRECTOS:** Son también ingresos tributarios que a diferencia de los directos consideran la capacidad contributiva no por la renta o la riqueza del sujeto objeto del gravamen, sino por el uso que dicho sujeto hace de éstas.

**CAPÍTULO 3: TASAS Y OTROS INGRESOS:** Son ingresos corrientes de naturaleza no impositiva, procedentes fundamentalmente de la contraprestación de servicios públicos y tasas fiscales.

**CAPÍTULO 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES:** Se incluyen en este capítulo las cantidades de dinero recibidas sin contrapartida y destinadas a financiar

operaciones corrientes, es decir, aquellas comprendidas en los capítulos 1 al 4 de gastos.

**CAPÍTULO 5: INGRESOS PATRIMONIALES:** En este se incluyen los rendimientos del Patrimonio, ya sean intereses provenientes de títulos-valores, depósitos o préstamos concedidos y aquellos procedentes de las rentas de la propiedad.

**CAPÍTULO 6: ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES:** Recoge las cantidades recibidas por la venta de terrenos o cualquier otro tipo de bienes considerados de inversión o inventariarles.

**CAPÍTULO 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL:** Incluyen las cantidades recibidas sin contraprestación directa y destinada a financiar operaciones de capital.

**CAPÍTULO 8: VARIACIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS:** Contabilizan los ingresos de la venta de títulos-valores y reintegros provenientes de depósitos y préstamos concedidos.

**CAPÍTULO 9: VARIACIÓN DE PASIVOS FINANCIEROS:** Comprende los ingresos recibidos de terceros procedentes de depósitos y préstamos recibidos y de la emisión de la deuda.

**OPERACIONES CORRIENTES** es la suma de los ingresos de los capítulos 1, 2, 3, 4 y 5.

**OPERACIONES DE CAPITAL,** la suma de los capítulos 6 y 7.

**OPERACIONES FINANCIERAS** es la suma de los capítulos 8 y 9

Por la parte de los **gastos**, distinguimos para su contabilización, los siguientes conceptos:

**RESULTAS:** Son las cantidades pendientes de pago de ejercicio económicos pasados.

**CAPÍTULO 1: REMUNERACIÓN DE PERSONAL:** Comprende toda clase de remuneraciones en dinero y en especies del personal activo, sea funcionario, laboral o contratado, así como las cuotas a la Seguridad Social, las

aportaciones obligatorias a las Mutuas de Previsión de los empleados y las cantidades abonadas en concepto de Prestaciones Sociales.

**CAPÍTULO 2: COMPRA DE BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS:** Incluyen las cantidades que están destinadas a la adquisición de toda clase de bienes corrientes y de los servicios necesarios para el adecuado funcionamiento, y que en ningún caso tengan la consideración de inversión.

**CAPÍTULO 3: INTERESES:** Se incluyen en este capítulo, los créditos necesarios para satisfacer los intereses de la Deuda Pública representada por títulos-valores, de anticipos y préstamos y de depósitos recibidos.

**CAPÍTULO 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES:** Este capítulo debe incluir las cantidades de dinero (subvenciones) que se entregarán a personas físicas o jurídicas para financiar sus operaciones corrientes y no de inversiones, sin contrapartida de aquellas.

**CAPÍTULO 6: INVERSIONES REALES:** Recoge las dotaciones necesarias para la realización de cualquier tipo de proyecto considerado como de inversión.

**CAPÍTULO 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL:** Incluyen las cantidades destinadas a entregar a otros para financiar operaciones de capital sin contraprestación del beneficiario.

**CAPÍTULO 8: VARIACIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS:** Contabilizan los gastos con destino a la adquisición de valores, a los préstamos y anticipos concedidos y a los depósitos constituidos.

**CAPÍTULO 9: VARIACIÓN DE PASIVOS FINANCIEROS:** Comprende los créditos destinados a contabilizar las amortizaciones de la deuda, de préstamos y de anticipos, así como la devolución de depósitos constituidos por terceros.

**OPERACIONES CORRIENTES,** es la suma de los ingresos de los capítulos 1, 2, 3 y 4.

**OPERACIONES DE CAPITAL,** es la suma de los capítulos 6 y 7.

**OPERACIONES FINANCIERAS,** es la suma de los capítulos 8 y 9

Desde una perspectiva general y anterior a la crisis financiera y económica actual, el escenario de las finanzas de los ayuntamientos ya se caracterizaba por que el desequilibrio del gasto público. Esa es la opinión más generalizada. Muchos de los alcaldes de mandatos anteriores y muchos de los alcaldes actuales, estiman que los ayuntamientos son considerados por el resto de Administraciones Públicas, como los hermanos pobres. Los alcaldes se quejan de que la cantidad de recursos que les llegan son muy pocos y son escasos. Abundan en sus intervenciones ante la opinión pública que la administración local es la administración más cercana y sensible a las necesidades más tenues del vecindario, la que en primera instancia se enfrenta con sus problemas y la primera en intentar darles solución.

Los alcaldes y las alcaldesas aceptan sin demasiadas dudas, que la subsidiaridad es un principio válido y que está muy bien y que deben ponerse los medios para su aplicación e imposición efectiva. Pero además cuantifican y concretan que en España las corporaciones locales asumen el 13% de gasto público total, correspondiente al ejercicio de 2004.

Frente a ese dato, otros porcentajes: el 53% del gasto público corresponde a la Administración del Estado y el 34% a las Comunidades Autónomas. Y así, sin apenas variación desde el año 1984.

Nuestros máximos mandatarios locales se comparan con sus colegas en Europa. Así, saben que en la Unión Europea, previa a la última ampliación, las corporaciones locales gestionan una media situada en el 23.4% del gasto público respectivo, y en los países escandinavos ese porcentaje supera el 55%.

Reclaman una segunda descentralización, especialmente en lo que a recursos se refiere. Se demanda suficiencia presupuestaria. Primero el dinero, luego el reparto competencial. Y esto no es todo: se reclama el pago de la “deuda histórica”, el dinero

que las corporaciones locales han gastado en los últimos años en prestar servicios que corresponden a otras administraciones más alejadas de la presión de la calle.

Se reivindica más o menos en voz alta, asimismo, el 10% del IRPF, el 30% de lo recaudado por IVA y un 20% de los impuestos especiales. Se exige presencia en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Una ley municipal que nunca llega. En Euskadi que parecía el tema encarrilado, la referida crisis económica se ha encargado de dejar para mejores momentos.

Además de las razones apuntadas, que pintan los grandes rasgos de la situación financiera del sector público y concretamente el ámbito local en España, podemos señalar o concretar otras que perfilan con mayor nitidez estas cuestiones, como son las siguientes:

1. La crisis generalizada está reduciendo de manera decisiva la recaudación fiscal (impuestos directos e indirectos), y en paralelo aumentando el gasto en prestaciones sociales. En este ciclo hay que contar con una significativa disminución de los recursos disponibles en los presupuestos públicos, y también de los ayuntamientos, y de sus servicios deportivos. Las dificultades para *cuadrar* el presupuesto ordinario son crecientes. Las posibilidades para seguir asumiendo sin límites los crecientes costes de producción de los servicios deportivos, deberemos convencernos que no son posibles en este entorno económico.
2. Sin embargo se constata un aumento exponencial de la exigencia de la ciudadanía en todos los sectores, y de manera muy especial ha aumentado la exigencia con los centros y las entidades que gestionan y prestan servicios públicos deportivos, que, al ser tan vivenciales, la prestación es total: recepción, vestuarios, duchas y aseos, taquillas, espacios auxiliares, equipamiento y personal deportivos, secadores de manos y pelo, despedida.

3. Nuestros usuarios no son meros usuarios o usuarias. Hace años que se ha sobrepasado esa concepción administrativista. Ni son solamente clientes ya que este es un concepto puramente comercial, y desde esa perspectiva, reduccionista, aunque ejercen toda la fuerza y la razón que el poder de compra otorga.
4. Son mucho más que clientes. Son ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho. Acumulan a los atributos propios de este concepto, otros de mayor calado y trascendencia. Son personas copropietarias y accionistas de las entidades públicas prestadoras de estos servicios, ya que parte del dinero público que a ellas corresponde, se aplica a la financiación parcial de los servicios públicos. Pueden y deben exigir, responsablemente, que los recursos se empleen de la mejor manera buscando siempre el interés general. Este es un ejercicio de moderna ciudadanía.
5. Por otra parte, en este contexto la exigencia es cada vez mayor para que la oferta y la calidad de sus prestaciones deben ser adecuada en la forma y temporalmente oportuna, democrática y transparente. Igualitaria para los iguales y discriminatoria para favorecer positivamente a los más necesitados.

Dar cumplimientos a estas exigencias siempre, no nos engañemos, siempre implica el empleo de más recursos. Más personas. Más costes. Más gastos. Más inversiones. Mayores necesidades de financiación.

¿Cómo podemos afrontar semejante dilema? ¿Qué camino tomaremos como bueno en la presente encrucijada si los ingresos propios no cubren el verdadero coste de producción, situación que a veces se agrava por sistemas recaudatorios deficientes, rígidos y obsoletos que propician un techo recaudatorio muy bajo?

En los sistemas deportivos municipales que es lo más directamente nos afecta e interesa, se puede afirmar en general, que los déficit funcionales son cada vez mayores, y lo son entre otras razones por las dos principales siguientes:

1. la falta de un equilibrio razonable entre el coste y el precio de los servicios, entre lo se gasta en su producción y lo que se cobra por su disfrute. Los costes son muy altos y los ingresos muy bajos.
2. las ineficiencias de los sistemas organizativos que participan en la producción, promoción y prestación de dichos servicios.

En definitiva, las necesidades financieras del sector deportivo público local evolucionan en aumento. O dicho de otra manera, la autofinanciación funcional disminuye, disminuye a pesar de estar ya en unos valores por lo general muy bajos. Y ningún indicio hace pensar que la tendencia va a cambiar en el corto y medio plazo.

Unos pocos indicadores pueden ayudarnos a objetivizar esta realidad descrita. Entre ellos haremos mención especial a la autofinanciación funcional de los servicios deportivos y a la deuda viva de los municipios y a la relación de las mismas con el número de habitantes para situarlo en términos relativos.

En este trabajo definimos el concepto de **autofinanciación funcional (AF)** como el porcentaje con que a través de las tasas y otros ingresos (cap. 3) y los ingresos patrimoniales (cap. 5), se cubren los gastos de personal (cap. 1) y los gastos en compras de bienes corrientes y servicios (cap. 2).

$$AF = (\text{cap. 3} + \text{cap. 5}) / (\text{cap. 1} + \text{cap. 2})$$

En este sentido, la realidad del deporte municipal en España es que de cada 10 € que se gastan en la producción directa de los servicios (**cap. 1 + cap. 2 de gastos**), las entidades municipales ingresan menos de 3 € (**cap. 3 + cap. 5 de ingresos**). Esto



implica una autofinanciación funcional media, concepto antes explicitado, en torno al 25%. Contribuir a poner en un primer plano esta realidad es uno de los objetivos principales de esta conferencia. O lo que es lo mismo, dicho de una manera más suave, tiene la intención de insistir a que el deporte municipal encuentren una relación de mayor congruencia entre sus fines y sus objetivos, sus recursos disponibles y las necesidades sociales a las que debe dar satisfacción. Y Contribuir y ayudar a su sostenimiento financiero y económico en este escenario tan adverso. En definitiva, señalar el norte en el horizonte hacia el cual dirigirse con más facilidad y mayor confianza en la problemática de la financiación del deporte local.

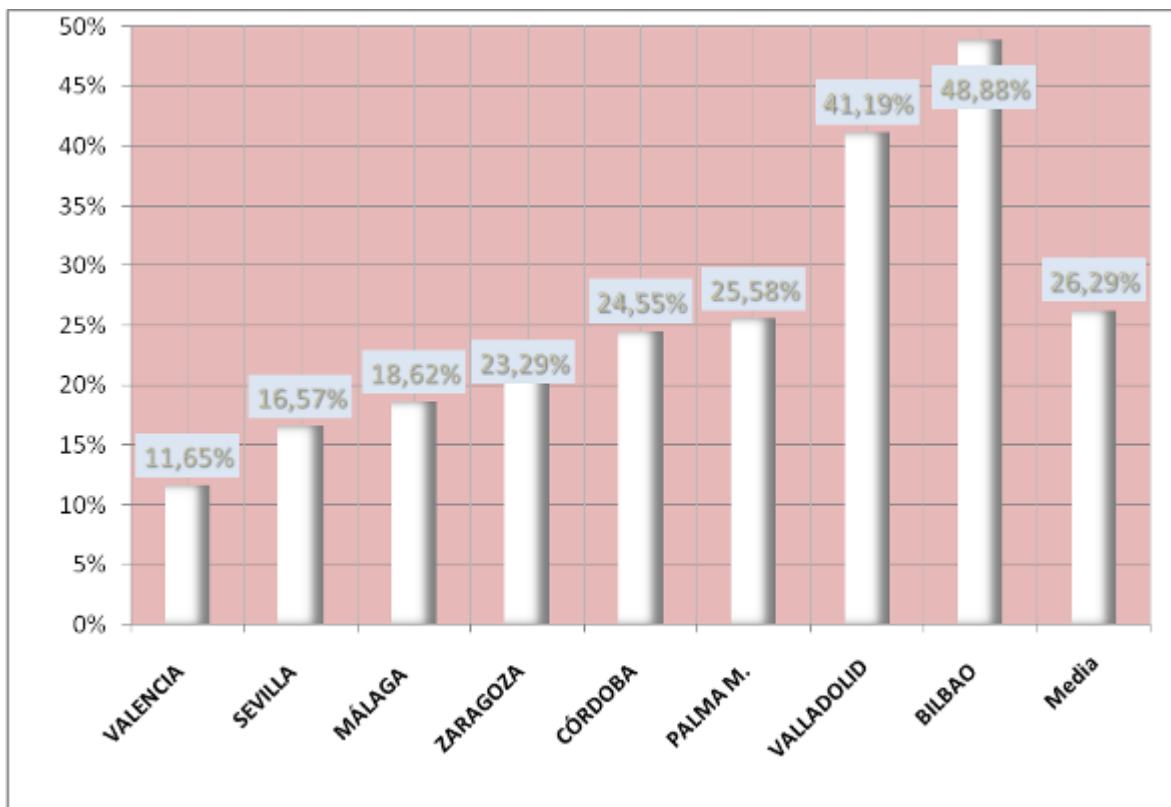
Veamos a continuación algunos datos <sup>1</sup> relativamente actuales (ejercicio cerrado de 2008) de la realidad económica y financiera de los servicios de deporte de algunas ciudades, que entendemos pueden representar la realidad generalizada del deporte municipal en España.

<i>Habitantes</i>	318.461	327.293	353.340	396.570
<b>PRESUPUESTOS</b>	VALLADOLID	CÓRDOBA	BILBAO	PALMA M.
INGRESOS 3 + 5	4.465.671	1.842.787	7.761.426	4.294.069
GASTOS 1 + 2	10.842.644	7.506.306	15.879.291	16.788.880
<b>INGRESOS - GASTOS</b>	<b>- 6.376.973</b>	<b>- 5.663.519</b>	<b>- 8.117.864</b>	<b>- 12.494.811</b>
	699.759	566.447	807.200	666.129
<b>PRESUPUESTOS</b>	SEVILLA	MÁLAGA	VALENCIA	ZARAGOZA
INGRESOS 3 + 5	4.966.747	1.532.882	1.555.710	7.312.981
GASTOS 1 + 2	29.973.139	8.232.736	13.357.272	31.403.372
<b>INGRESOS - GASTOS</b>	<b>- 25.006.392</b>	<b>- 6.699.854</b>	<b>- 11.801.562</b>	<b>- 24.090.391</b>

Como se desprende de la tabla y los gráficos, no parece haber una relación lógica entre lo que se gasta en producir los servicios deportivos y lo que se ingresa por ellos. Pero además, resultan muy heterogéneos los valores de gasto e ingreso por habitante

<sup>1</sup> Estos datos (referidos a la liquidación de los presupuestos del ejercicio cerrado 2008) han sido obtenidos del Plan Director del Deporte de la ciudad de Zaragoza 2010-2020, realizado por AFPGrupo, Consultores del Deporte, Dirigido por Fernando París Roche y en el que el Boni Teruelo ha participado como consultor.

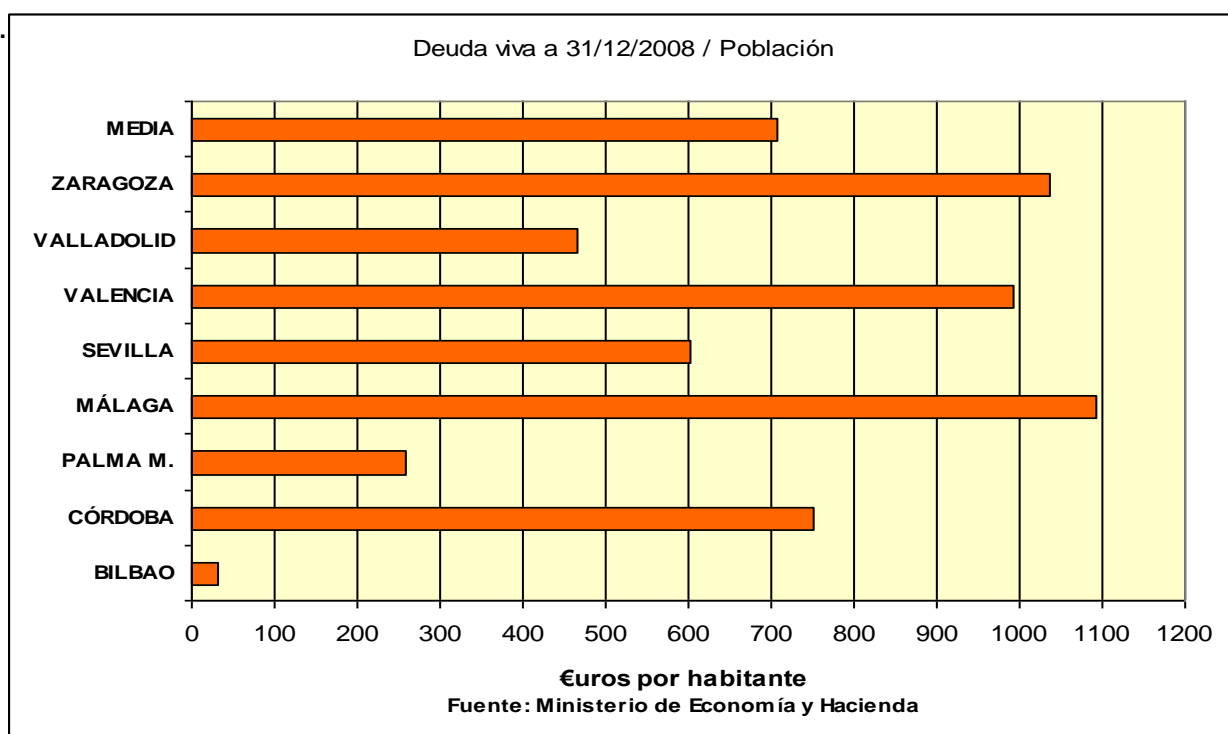
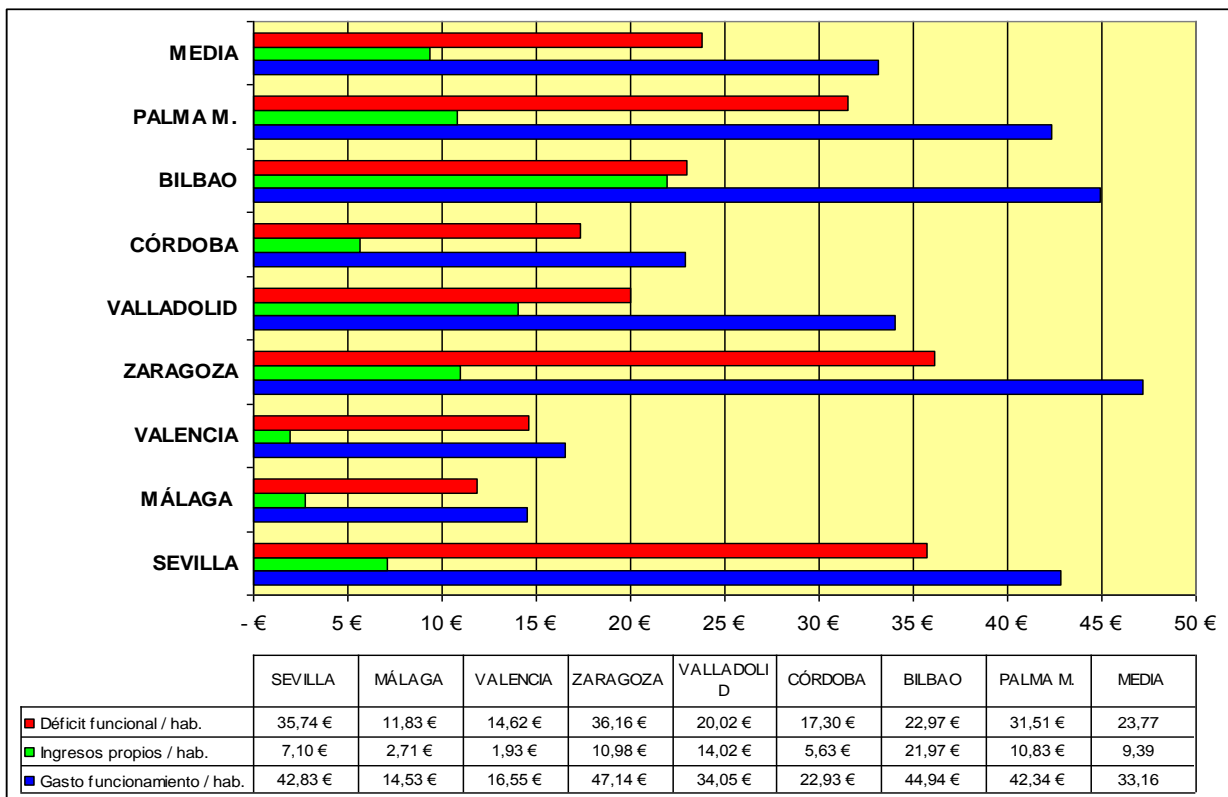
entre una ciudad y otras, y en consecuencia los valores de autofinanciación son igualmente dispares.



Finalmente la deuda viva de esas ciudades estudiadas también es muy diferente, aunque sin relación de congruencia con lo anteriores.

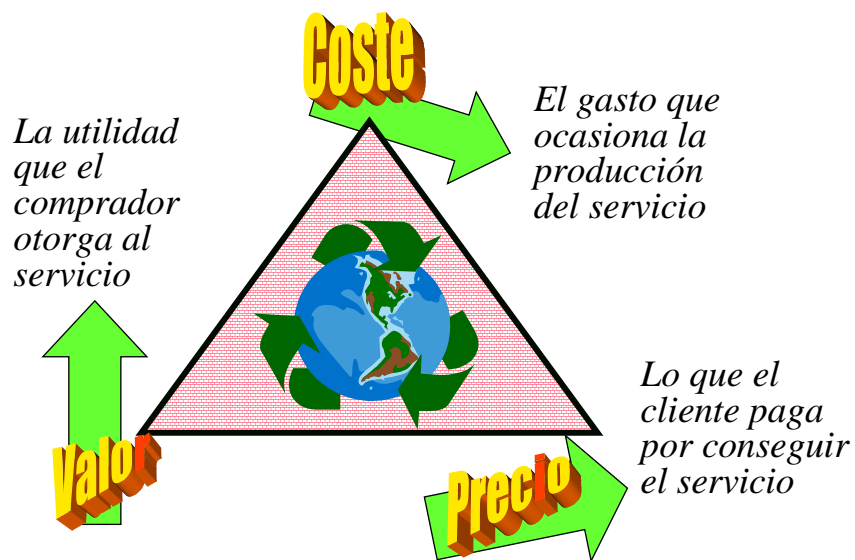
Este conjunto de circunstancias, aporta incertidumbre sobre el sostenimiento razonable del sistema deportivo de los municipios en los términos actuales. Y lo coloca en una situación de debilidad para enfrentar los retos que el presente y el inmediato futuro le exige y le demanda. Sobre todo el reto relacionado con la necesidad de que el número de personas que hacen deporte en nuestra sociedad se incremente de manera significativa. Esta incorporación de más personas al deporte, exige en consecuencias más instalaciones y mejor adaptadas a las demandas y, en definitiva,

más y mejores servicios y más y mejores prestaciones. Y ... más y más costes. Este es nuestro reto: más y mejor deporte para todos, más y mejor deporte para todas.



## 2.- El coste y el precio de los servicios.

El pequeño universo de la gestión financiera en el que estamos atrapados como prestadores de servicios deportivos, tiene, por lo general y entre otros ámbitos objeto de gestión también, unos conceptos o límites relativamente bien definidos. Estos límites se relacionan, de una parte, con la gestión de los **costes** que implica la producción de los servicios. Por otra, con hacer ver el **valor** o beneficio que la práctica deportiva proporciona para el individuo en particular y para el conjunto de la sociedad en general. Y, finalmente, con la gestión de los **precios** que se fijan para dichas prestaciones y en qué medida contribuyen estos a la financiación del servicio.



TERUELO, B., 2003

Analicemos a continuación, con un poco más de profundidad, cada uno de los vértices que definen nuestro triángulo de gestión.

### a) Los Costes

Los **costes** del servicio, es algo bien sabido por todos los gestores, son los gastos que ocasiona su producción. También podemos definirlos como el conjunto de recursos que ha sido necesario realizar, desde la *conceptualización* del equipamiento hasta su completa finalización, de tal forma que reúna todas las condiciones necesarias para prestar los servicios para los que fue concebido, así como el mantenimiento del centro o servicios en esas condiciones de uso.

Por tanto llamaremos coste total a la acumulación de los costes directos e indirectos, e incluyendo, explícitamente, las amortizaciones y los gastos generales <sup>2</sup>. ¿Por qué no se realiza una cuantificación exhaustiva de los costes de los Servicios Deportivos Municipales, con carácter previo a la fijación de las tasas o los precios públicos? La respuesta puede ser dispar, según las circunstancias y los casos concretos. Pero lo cierto es que hay que hacerlo, ya que, entre otras razones, es una exigencia legal. La cuantificación de los costes totales del centro, servicio o actividad, es una exigencia previa a la fijación de los precios públicos o las tasas (Art. 25, Ley 39/88).

Eugeni García Alegre, profesor de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, señala al respecto que: "el establecimiento de los costes de los servicios públicos es una exigencia del art. 31.2 de la Constitución Española de 1.978 y requerimiento del pensamiento político, económico y social dominante, derivado de la percepción de que la presión fiscal, el nivel de gasto y el endeudamiento público están situados en su límite superior".

Además, su cálculo ayudará a tomar decisiones responsables sobre autofinanciación o subvención parcial del servicio y al necesario esfuerzo de contención, sobre todo de los costes estructurales. En el mismo sentido, cuantificar los costes contribuye en gran

---

<sup>2</sup> Pérez Morote, Rosario, Artículo ya citado.

medida a mejorar la eficiencia en el empleo de los recursos públicos, además de ser un precepto constitucional.

Para la cuantificación del coste del centro o del servicio, ha de tomarse en consideración todos los gastos que se aplican, y esto es:

- ❑ Gastos de personal.
- ❑ Gastos en la compra de bienes corrientes y servicios.
- ❑ Intereses y amortizaciones de la deuda.
- ❑ Amortizaciones técnicas.
- ❑ Imputación de los costes de otros centros mediales

Los dos primeros grupos de costes señalados los conforman las partidas de los capítulos 1 y 2 de gastos en la contabilidad presupuestaria. La estructura organizativa necesaria para la prestación de los servicios y su dimensionamiento y el diseño y grado de dispersión geográfica y espacial de las instalaciones, determinan, mayormente, la parte principal de los costes aplicados a esos capítulos presupuestarios. A estos gastos los denominaremos **costes funcionales directos** <sup>3</sup> de la prestación de los servicios.

En el momento actual se percibir de manera clara que estos costes, además de que para muchos son poco menos que *invisibles*, están en franco aumento en los servicios deportivos municipales <sup>4 5</sup>, entre razones por las que a continuación se señalan.

---

<sup>3</sup> *Nota del autor: A los intereses y amortizaciones de la deuda, a las amortizaciones técnicas y los correspondientes a costes de otros centros mediales (parte de los costes de la Corporación, de la Intervención de Fondos, de la Secretaría General, etc.), los vamos a dejar aparte para cuando los objetivos de autofinanciación funcional se sitúen en unos niveles más elevados que los que arroja la actualidad.*

<sup>4</sup> *“Los costes siempre son mayores de lo que se espera, incluso cuando se espera que se vayan reduciendo. Requieren un cuidadoso examen y una constatare tarea de contención”.* (Theodore Livitt).

<sup>5</sup> Carrero Lestón, José Luis: Apuntes sobre la Financiación del Deporte Municipal del I Curso sobre Gestión Deportiva Municipal, Organizado por la Fundación Asesores Locales y celebrado en Santander los días 30 31 de octubre de 2.003, señala que *“Los medios económicos (necesarios) son cada vez más elevados en función de la creciente tecnificación del deporte”.*

Por un lado, se perciben claros indicadores que muestran un aumento de la exigencia de calidad en las prestaciones básicas y asociadas. Se exigen más y mejores medios humanos, más y mejores instalaciones, vestuarios, etc., y mejores y más modernos materiales específicos necesarios para la producción de los servicios. Todo ello en consonancia con una sociedad más desarrollada y moderna, establecida en parámetros medios de confortabilidad altos, producto de su nivel socio económico, propios de la inmensa clase media existente en los entornos urbanos. Y la obligación de los gestores es dar cumplimiento a tales expectativas.

Por otro lado, las mayores exigencias normativas relativas a la seguridad física, psicológica y jurídica, así como lo relacionado con prevención de riesgos laborales, accesibilidad y sistemas y medidas de emergencias y evacuaciones.

Además, todo cuanto se relaciona con la salud (control y prevención de la legionelosis y valores físicos y químicos del agua de las piscinas, superficies y locales), y con la limpieza en general, gana por momentos índices de mayores exigencias.

Finalmente, señalaremos todo lo relacionado con la responsabilidad civil subjetiva u objetiva y la creciente tendencia a la *americana* de transferir la asunción de esa responsabilidad de la esfera individual al entramado institucional, a lo que en muchos casos jueces y tribunales dan la razón, generando indemnizaciones astronómicas.

Esta serie de circunstancias apuntadas, no se trata de hacer ahora una relación exhaustiva, sino más bien, señalar la tendencia con algunos ejemplos, están acarreado importantes y crecientes costes a las entidades deportivas que prestan servicio a una ya importante y creciente parte de la ciudadanía. Será necesario estar atentos a la evolución que experimentan los costes de siempre, y a esos otros que podríamos llamar *nuevos costes*.

En este escenario, las entidades deportivas municipales deben desarrollar planes realistas que permitan cuantificar de la manera más analítica posible, los costes de

producción de los servicios o grupos de servicios. Para ello será necesario la utilización de las diferentes metodologías de análisis y cuantificación existentes en la bibliografía económica. Una vez conocidos estos, y sólo entonces, dispondremos de los *datos* imprescindibles en los que soportar las decisiones relativas (que a nivel técnico sólo son propuestas) que permitan un mayor y más efectivo control y contención razonable de los gastos y a una responsable fijación de la cuantía de las tasas y los precios públicos.

## **b) El Valor**

En primer lugar, desde un punto de vista conceptual el valor, podría ser definido como la utilidad que el comprador otorga al servicio que se le presta o adquiere. Ahora bien, es necesario realizar algunas consideraciones con relación al **valor** de los servicios.

Y si bien es cierto que los servicios deportivos, en mayor medida de un tiempo a esta parte, han adquirido un mayor valor percibido por una parte importante de la ciudadanía, al igual que en otros servicios de distinta índole, parece existir una “meseta del valor percibido” que se manifiesta tozuda en las últimas encuestas de práctica deportiva en España.

Hace falta romper y superar esta meseta o estancamiento en la percepción del valor. Una forma de intentarlo podría ser realizando acciones que conduzcan a una mejor modulación de las expectativas que el cliente o usuario tiene ante el servicio que quiere comprar o va a recibir. En ese sentido, se puede afirmar con carácter general, que la percepción de valor en una prestación poco tangible como sucede en los servicios (bien al contrario que lo que ocurre en los productos) es más clara cuando se aplican incrementos radicales de valor que cuando se realizan mejoras de manera progresiva.



A este mayor valor percibido han contribuido de manera decisiva la moda y la influencia de estilos de vida deportivos, la mayor importancia social de la imagen y la apariencia, la búsqueda de relación con otros en una sociedad cada vez más individual. Y, de manera más influyente aún, la mayor conciencia responsable del concepto de salud y de hábitos preventivos, correctivos y de mantenimiento de la misma.

De ahí, entre otras razones de indudable importancia, le viene gran parte de la importancia social, política y económica que ha adquirido el deporte municipal en el último cuarto del siglo XX en España.

No obstante estos apuntes sobre el valor del deporte, y como quiera que no es objeto directo de esta conferencia, pasaremos a analizar el concepto de los precios de los servicios municipales de deportes.

### **c) Los Precios**

Podríamos definir el concepto general de precio, como el valor monetario que tiene un bien y sobre el cual se establece la relación de intercambio. (Stanton y Futrell, 1.998). Significativa es también la aportación que se hace desde la perspectiva del marketing, que además de lo anterior, precio también es el esfuerzo y el tiempo empleado en la adquisición del bien. Por otro lado, el poeta aclara y acota el término, cuando señala que “Es de necios confundir valor y precio” (Antonio Machado).

Sobre los precios públicos en general y más concretamente los de los servicios deportivos municipales, se hace imprescindible decir con carácter inmediato, que admiten una revisión al alza muy importante dado el gasto personal promedio y su baja cuantía actual para abonar actividades y alquileres de instalaciones. Abundando en lo señalado, y desde la perspectiva institucional de las entidades prestadoras de servicios deportivos, parece muy oportuno revisar el sistema de

acceso a los servicios municipales y la estructura y tarificación de los precios, para posibilitar un mayor potencial de ingresos.

En consecuencia, desarrollar cuantas acciones sean necesarias para acercar los precios de los servicios a los costes de su prestación (sin incluir los de provisión ya que por ahora, conviene centrar el objetivo y hacerlo alcanzable).

En tiempos atrás, discutíamos y poníamos en cuestión la existencia o no de precios en los servicios deportivos municipales. Hoy parece una discusión superada, entre otras razones, por las siguientes:

- ❑ Porque todo servicio tiene un coste que es necesario financiar totalmente. No hay distinción entre coste público y coste privado.
- ❑ Porque ejerce una función simbólica (sólo se valora lo que se paga)
- ❑ Aumenta la corresponsabilidad al determinar por esa vía la participación activa del usuario, consumidor o cliente).
- ❑ Porque racionaliza el uso y modula la demanda de los servicios.
- ❑ Por equidad y justicia social (paga más el que usa que el que no usa)
- ❑ Para cubrir el coste del servicio total o parcialmente.
- ❑ En su caso, para obtener un beneficio o rentabilidad, mejorar, crecer o invertir en nuevos servicios o mejorar los actuales.

En un planteamiento general de gestión, las estrategias posibles que cualquier gestor público o privado debe analizar en cuanto al precio, son tres:

Venta con beneficio,	<i>donde</i>	$\text{Precio} = \text{Costes} + \text{Beneficio}$
Venta a coste,	<i>donde</i>	$\text{Precio} = \text{Coste}$
Venta con pérdidas,	<i>donde</i>	$\text{Precio} = \text{Coste} - \text{Pérdidas}$

Abundando en la misma idea, **Coste + margen – subvención = Precio**, siguiendo a Enric Bonilla y Águeda Sánchez <sup>6</sup>, donde el coste es la suma de los costes asociados a la instalación y a la actividad; el margen es la repercusión del beneficio o ganancia del gestor y la repercusión de la financiación de los programas deficitarios; y la subvención es la repercusión de las ayudas externas a la gestión y las externalidades en la actividad.

Con la estrategia elegida para cada momento y para cada servicio o grupo de servicios, se perseguirán un conjunto de objetivos que, entre los más característicos y comunes, podemos encontrarnos con los siguientes:

- ❑ Obtener un Beneficio / ventas previstas
- ❑ Obtener una Rentabilidad / capital invertido
- ❑ Maximización del Beneficio
- ❑ Incrementar el volumen de ventas
- ❑ Incrementar la cuota de mercado
- ❑ Soportar o evitar la competencia
- ❑ Otros objetivos (prestigio, imagen, ocupar nichos de mercados)

### **c.1.- Teorías básicas para la fijación de los precios**

Con carácter general, las empresas establecen los precios de sus productos o servicios basándose en las Ciencias Económicas. Estas ciencias, nos ofrecen algunas herramientas o teorías que pueden ayudarnos en la fijación de los precios. Así, es conocida la Teoría económica o clásica de Marshall (1.927), que considera a la persona como un *homo economicus*, para el cual la compra de cualquier bien es un acto racional, y, por lo tanto, las reglas del mercado y la ley de la oferta y la demanda, fijan y establecen el precio de cada producto o servicio de forma eficiente.

---

<sup>6</sup> *Full Tècnic Equipaments Esportius, nº 20, publicado por la Secretaría General de Esport de la Generalitat de Catalunya, diciembre, 2.000.*

Con posterioridad y como reacción a la anterior, habida cuenta que no parecía explicar del todo determinadas decisiones de compra, aparece la *Teoría psicológica* basada en S. Freud, lo cual considera que la compra es un acto emotivo, afectivo e inconsciente, en el que el precio apenas si condiciona la decisión de compra.

Y como sucede casi siempre, ninguna de tan contradictorias explicaciones podía ser totalmente verdadera o totalmente falsa, por lo que no tarda en describirse lo que se conoce como *Teoría ecléctica*, intermedia entre las dos anteriores. Viene a resumir que dependiendo de la trascendencia e importancia de la compra en cuestión, predominará una u otra explicación. Cuanto más importante y trascendente es el valor y el precio del producto o servicio que se compra, más se racionaliza el acto y la decisión de la misma (por ejemplo: un piso o un coche). Cuanto más irrelevante es la compra, por su valor o precio, más actuarán las emociones y la irracionalidad en la decisión. No hay duda, que ese valor e importancia es siempre relativo al nivel socio cultural y de renta de cada sujeto.

Bastante más cerca en el tiempo y coincidiendo con el desarrollo de la mercadotecnia (1.984), aparece la *Teoría estructural*, basada en los estudios de M. Zollinger. Esta teoría, simplificándola mucho, viene a decirnos que si se realizan encuestas y estudios de mercado, se llega a comprobar que para el consumidor existe un precio justo o pinza donde radican las máximas posibilidades de compra. A medida que nos distanciamos de ese valor considerado como precio justo, las posibilidades de compra (y de venta, por tanto), decrecen, porque si es hacia abajo el cliente no comprará ya que se asocia el bien o producto con una baja calidad), y si es hacia arriba, tampoco, al considerarlo como caro o lujoso. La representación en forma de campana refleja gráficamente la idea.

En otro orden, se han tratado de definir modelos teóricos de fijación de precios, que en determinadas circunstancias dadas, pueden resultar de utilidad. Así, el *equilibrio oferta - demanda* parece funcionar en los conocidos como mercados perfectos; el *análisis*

*marginal*, en situaciones de monopolios u oligopolios; la *evaluación del mercado* mediante encuestas estructuradas y específicas se constituyen como de gran utilidad, aunque tiene el inconveniente de su alto coste; el método de *análisis de costes*, en la práctica, creo, es el más usado.

Para la fijación de precios basándonos en el método del análisis de costes, que es el que señala la Ley para la fijación de Tasas y Precios Públicos, se hace necesario seguir los siguientes pasos:

1. Identificación y evaluación de los costes fijos
2. Identificación y evaluación de los costes variables
3. Calcular el punto de equilibrio:

PE = Q unidades que es necesario vender para cubrir CT

Sabemos que  $I = P \times Q$  y que  $CT = CF + CV$ ;

Luego entonces, el PE se consigue si  $P \times Q = CF + CV$

Por lo tanto,  $P = (CF + CV) / Q$

$$PE = CF / PU + CVU$$

donde, I = ingresos totales; P = Precio unidad; Q = cantidad de unidades

vendidas; CF = costes fijos; CV = costes variables por unidad vendida;

CT = costes totales; U = unidad; PE = punto de equilibrio.

Conocidos determinados valores o, en su caso, realizando previsiones, simulaciones de escenarios, etc., y despejando la incógnita que nos interese, se pueden establecer los precios, al menos como propuesta técnica, de una manera razonada y documentada. A partir de ahí, es responsabilidad del nivel político la toma de la decisión, que sería deseable siempre se efectuara tomando en consideración los datos que hayan sido aportados.

## c.2.- Análisis especial de las tasas y los precios públicos en los servicios deportivos municipales

El contexto jurídico legal viene establecido prioritaria y principalmente por las siguientes normas:

- Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.
- STC 185/1995, de 14 de diciembre, declarando inconstitucional el Art. 24 a) y b) y parcialmente el c) de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos.
- Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público.

Desde un plano puramente teórico, el núcleo del asunto referido a los precios de los servicios públicos, radica en que el Tribunal Constitucional, a través de su STC 185/1995, de 14 de diciembre, en la que declara inconstitucional algunos artículos de la citada Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y determina que para que un servicio pueda regularse mediante **precios públicos, se han de cumplir simultáneamente dos requisitos:**

- que la solicitud del servicio sea una manifestación real y efectiva de voluntad por parte del interesado, y
- que dicho servicio no se preste por los Entes de Derecho Público en situación de monopolio de hecho o de derecho.

Tienen, complementariamente, la consideración de **Tasas** las prestaciones patrimoniales que se establecen por la Administración Pública por la realización de servicio o actividad y se produzca **cualquiera de las dos circunstancias siguientes:**

- que no sea de solicitud o recepción voluntaria.

- que no se preste o realice por el sector privado, esté o no reservado para el sector público.

Por lo tanto, podremos definir el concepto de Precio Público, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, como las prestaciones patrimoniales que se establecen por la Administración Pública por la realización de servicio o actividad y se produzca simultáneamente las dos circunstancias siguientes:

- que sea real y efectivamente de solicitud o recepción voluntaria.
- no se preste o realice por el sector público en régimen de monopolio de hecho o de derecho.

La pregunta que se nos presenta, en concreto para nosotros, es la siguiente: los servicios deportivos municipales, ¿deben estar regulados mediante precios públicos o mediante tasas? La cuestión tiene una importancia cuantitativa y de posible competencia con los oferentes privados, más allá de la meramente cualitativo o conceptual, ya de por sí importante.

Los inevitables criterios del debate quedan definidos por la determinación de la **voluntariedad de la demanda y la posible concurrencia de oferentes.**

Con relación al primero de los criterios, el de la voluntariedad, no parece ofrecer dudas, y estaremos todos de acuerdo, en que los servicios que ofrecemos y prestamos en nuestras entidades deportivas municipales, son real y efectivamente de solicitud o recepción voluntaria. Se cumple por lo tanto una de las premisas.

Más dudas ofrece la aplicación del segundo criterio: el que trata de determinar si el servicio se presta o realiza por el sector público en régimen de monopolio **de hecho o de derecho.** En este punto aparecen dos posibles consideraciones o circunstancias a analizar:

- a) el ámbito territorial de aplicación para definir la existencia o no de concurrencia de oferentes, y
- b) b) si la determinación de precio público o tasa ha de realizarse para cada uno de los servicios que una entidad deportiva municipal presta y ofrece o, resulta suficiente, con conceptualizar el conjunto del servicio, basando su justificación en los servicios principales o de mayor trascendencia social.

La primera cuestión, apenas ofrece discrepancias: es el ámbito territorial del municipio en el que debe determinarse si existe o no concurrencia de oferentes, con independencia de la existencia de servicios privados en otros municipios más o menos cercanos.

En cuanto a la segunda, parece la decisión más correcta que las entidades deportivas inicien dos expedientes administrativos para la aprobación de una ordenanza de Tasas para aquellos servicios deportivos en lo que no exista competencia, y otra ordenanza con Precios Públicos, reguladores de aquellos otros servicios en los que sí exista concurrencia privada.

Ahora bien, es generalmente aceptado, aunque no exento de riesgo de impugnación contencioso administrativa con posibilidades de prosperar, en aras de la economía procedimental, que se tramite un único expediente de Tasas o Precios Públicos que vendrá determinado por los servicios predominantes. En todo caso, siempre que existan dudas fundadas, deben establecerse tasas, al ser estas más garantistas para el interés general de los ciudadanos (reserva de ley), aunque menos para los empresarios privados que encuentren en estos servicios competencia a los suyos.

Todo lo anterior tiene importancia conceptual, ya que pudieran dar lugar a la posibilidad de recurso contra las ordenanzas fiscales de algún Ayuntamiento que no cumpla con lo especificado. Y también, ya que la posible cuantía máxima de las Tasa y la de los Preciso Públicos no es la misma. Lo vemos a continuación.



### c.3.- Cuantía de las Tasas

El importe de la tasa por la prestación de un servicio, **no podrá exceder**, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio, o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Art. 19 de la Ley 25/1998, de 13 de julio. Además, en cumplimiento del *principio de equivalencia*. Art. 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril.

“Según la normativa española, la determinación de tasas y precios públicos parte de la consideración de una perspectiva de coste completo” <sup>7</sup>. La profesora de la Universidad de Castilla La Mancha, Rosario Pérez Morote, posicionada por un enfoque más analítico, económico y de gestión que la perspectiva jurídica, abunda en la idea señalando que desde un criterio de económico-funcional, el coste completo son todos aquellos costes de las actividades necesarias para cumplimentar el servicio de forma eficiente y eficaz.

A nuestros efectos, sin que ello implique desacuerdo con lo anterior, el importe de la tasa se calcula tomando en consideración (Art. 19.3, de la Ley 25/98, de 13 de julio):

- ❑ Los costes directos e indirectos y los financieros
- ❑ La amortización del inmovilizado
- ❑ En su caso, los costes necesarios para garantizar el mantenimiento y desarrollo razonable del servicio.

En el Art. 20 de la citada Ley 25/98, se establece que toda propuesta de establecimiento de nueva tasa o modificación de las cuantías preexistentes, deberá incluir entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una Memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y

---

<sup>7</sup> Pérez Morote, Rosario, Artículo ya citado.

sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta. La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho.

#### **c.4.- Cuantía de los Precios Públicos**

Los Precios Públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades, deberán cubrir como mínimo, el coste del servicio o la actividad realizada. Cuando existan razones sociales, benéficas o culturales, o de interés público que así lo aconsejen, la Entidad Local, podrá fijar precios por debajo de ese límite, consignando en sus presupuestos las diferencias resultantes. Art. 25 de Ley 25/98, de 13 de julio.

De lo anterior depende que la parte subvencionada de los costes de la actividad o el servicio sea la que real y voluntariamente se desea y no el resultado o déficit *per sé*.

#### **c.5.- El coste del Servicio**

Algunas ideas generales ya se han expuesto en el capítulo en el que se ha abordado el coste. Abundando el ello, podemos sugerir que la metodología aplicable para determinar el coste total del servicio, dato necesario para determinar la cuantía de la tasa o del precio público, se hace imprescindible identificar los costes primero y cuantificarlos después en base a datos o a previsiones razonadas:

- ❑ Los costes de personal.
- ❑ Los costes de adquisición de bienes y servicios.
- ❑ Los ocasionados por los intereses y amortizaciones de la deuda.
- ❑ Aquellos correspondientes a las amortizaciones técnicas.
- ❑ Los costes imputados de otros centros mediales

Y, después, prever el número de servicios que se van a prestar, y que estarán, por tanto, sujetos a la aplicación de la tasa o del precio público.

El resultado de dividir el coste total del centro “C” entre los servicios deportivos totales (“n”) a prestar en el ejercicio económico,  $P = C / n$ , será el límite superior en el caso de las Tasas y el inferior en el caso de los Precios Públicos.

También, podemos determinar, si ese límite es fijado *a priori*, el umbral de rentabilidad o punto muerto, despejando  $n = C / P$

Aparece en este contexto un nuevo concepto que tiene cierto interés en la discusión establecida. Nos referimos al denominado *coste de la ineficiencia*. Es al coste de las plazas no cubiertas, de los servicios no prestados, de los abonos no vendidos.

En función del sentido de la respuesta a la cuestión planteada el precio unitario debe calcularse para una ocupación máxima o únicamente para una ocupación esperada. En el primer caso el coste de inactividad lo soporta la entidad. Y por lo tanto, n es el número total de servicios susceptibles de ser prestados, no los prestados realmente.

En la práctica, fruto de la observación y el análisis de algunas entidades deportivas municipales, podemos resumir, que los factores reales que mayoritariamente condicionan los costes del funcionamiento, son los siguientes:

- ❑ la forma o modelo de gestión
- ❑ la política organizativa para la prestación de los servicios
- ❑ la cantidad, características y de diseño constructivo de las instalaciones
- ❑ el programa o catálogo de servicios
- ❑ los estándares de calidad propuestos, y
- ❑ la eficiencia de la gestión realizada (organización, optimización, sistematización de procedimientos, control de la ejecución, evaluación, etc.).

### **c.6.- Sujetos de la tasa o del precio**

Son sujetos de la tasa o del precio, y por lo tanto, deben pagarlo de la forma que se indique para realizar el servicio o la actividad referida las personas físicas o jurídicas beneficiarias de la utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público o a quien afecten o beneficien, personalmente o a sus bienes, los servicios o actividades públicos que constituyen su hecho imponible. Art. 16, Ley 25/98.

En la fijación de la tasa se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerla. Art. 8, Ley 230/1963, General Tributaria. Sin perjuicio de lo anterior, no se admitirá, en materia de tasas, beneficio tributario alguno, salvo a favor del Estado y los demás Entes públicos territoriales o institucionales o como consecuencia de lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales. Art. 18 de la misma ley.

Justificada la exención, entendemos no debe realizarse con carácter general para grupos o colectivos sociales, que aunque con algunas características comunes, presenta perfiles bien diferentes de renta, nivel educativo, cultural, etc. Es preferible, y es una opinión, que las exenciones vengan definidas para aquellos sujetos individuales, quizá sea aplicable el concepto familiar, que reúnan una serie de requisitos y baremos.

### **c.7.- A los efectos prácticos**

En consonancia con lo que reza el título de este apartado, en la práctica, a la hora del establecimiento y fijación de la **cuantía** de las Tasas y de los Precios Públicos de los

servicios deportivos municipales, la preocupación mayor de técnicos y políticos, se relaciona con las dos cuestiones siguientes: **accesibilidad y suficiencia**.

Por un lado, las tasas o los precios públicos, deben posibilitar una **accesibilidad** económica real, o lo que es lo mismo, no deben representar la principal barrera de acceso a las prácticas físico deportivas que se prestan desde el Ayuntamiento, para ningún ciudadano o ciudadana. Esta cuestión exige a la organización un permanente estudio y observación de los aspectos socio-económicos de la población y, consecuente con ello, una permanente adaptación de los precios a ese entorno cambiante.

Parece oportuno traer aquí nuevamente la opinión del profesor Carretero Lestón <sup>8</sup>, ya que a mi juicio, sintetiza muy acertadamente la problemática actual –aunque algo desdibujada por la crisis actual- de las tasas y de los precios públicos. Apunta que *“Debido a que ha descendido la cifra de dinero público destinada al deporte (hoy se estima que el 3,5% del presupuesto municipal debe dedicarse a la actividad físico-deportiva), se ha pasado de defender la teoría de la cofinanciación al planteamiento de la autofinanciación de los servicios deportivos municipales, al menos a su aproximación. Superada la teoría de la gratuidad, si los servicios deportivos tienen un coste todos estos servicios deben tener un precio, ya que si no los pagan los usuarios, auténticos beneficiados, los sufragará la generalidad de los ciudadanos. La tendencia, por tanto, es mejorar la gestión en términos económicos, conocer con precisión los costes reales del servicio y aprovechar la disposición del usuario a pagar más por un mejor servicio, por un servicio de calidad”*.

No debe confundirnos lo que podríamos calificar como discurso demagógico. Los más desfavorecidos, en frecuentes ocasiones, ven como son aplicados recursos

---

<sup>8</sup> Carrero Lestón, José Luis: *Apuntes sobre la Financiación del Deporte Municipal del I Curso sobre Gestión Deportiva Municipal, Organizado por la Fundación Asesores Locales y celebrado en Santander los días 30 y 31 de octubre de 2.003.*

presupuestarios municipales para cubrir el déficit de funcionamiento de servicios como el deportivo, cultural, etc., que por lo general y mayoritariamente no disfrutan, en detrimento de necesidades o programas que para ellos serían y son más necesarios, inmediatos e importantes.

Por lo general, los precios bajos benefician más a quien puede pagar el coste total del servicio o la actividad, que a los más desfavorecidos económicamente.

En este sentido, ya se ha señalado, es más coherente, eficiente y justo fijar un precio basando en los costes de producción para todos y elaborar líneas de ayuda o subvención para aquellas personas que reúnan unos requisitos socio-económicos que justifiquen dicha ayuda.

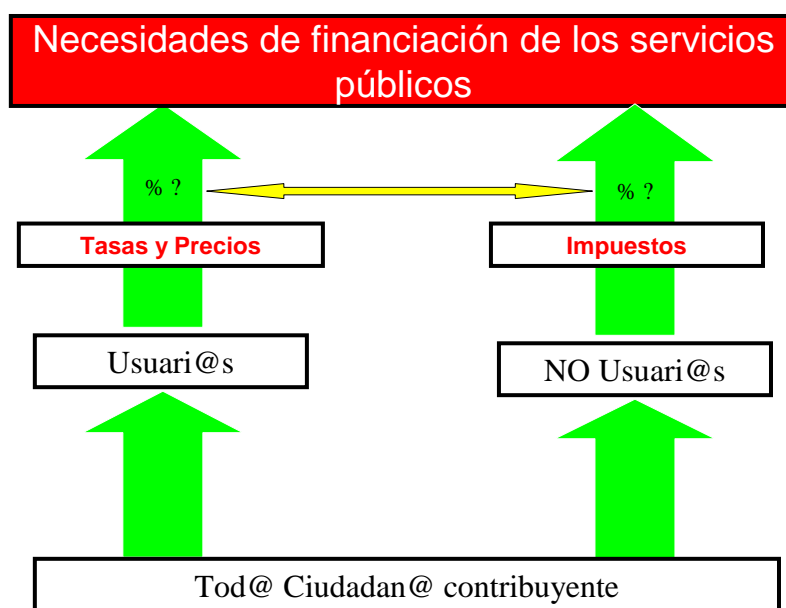
No resulta muy adecuado establecer precios bajos para determinados grupos o colectivos (jubilados, estudiantes, etc.) como si respondieran a circunstancias y realidades homogéneas, ya que bien al contrario, representan situaciones personales, familiares, socio-culturales y de rentas muy heterogéneas y dispares en una sociedad compleja como la que vivimos.

Parece más acertado el diseño y aplicación de políticas concretas cuyos sujetos beneficiarios sean personas físicas concretas, que las solicitan y acreditan cumplir unos requisitos previamente establecidos.

Decíamos también, que los precios deben posibilitar ingresos suficientes para el normal funcionamiento del servicio y su desarrollo. Ahora bien, ¿dónde está situado esa línea que delimita los ingresos suficientes e insuficientes?

Calculando el coste total del servicio o del centro, aplicando cualquiera de las metodologías señaladas en los apartados precedentes, aclaran la problemática desde una perspectiva teórica, pero en la práctica, en la realidad cotidiana de cada ejercicio y

en cada pueblo o ciudad, no resulta suficiente. Más aún, en algunos municipios donde se han realizado intentos serios de trasladar un porcentaje significativo de los costes de producción a los precios de los servicios, han aparecido quejas y problemas sociales de difícil resolución. Algunas veces estos problemas son incentivados desde los grupos políticos de la oposición, con independencia de quién sea la oposición. Otras veces, la falta de una explicación adecuada en tiempo y forma a la opinión pública, han propiciado la problemática. Por lo general, la solución ha sido retirar la propuesta o corregirla hasta dejarla vaciada de los contenidos que la justificaban. Cerrando así en falso el debate ya que por muchas vueltas que demos al asunto, el siguiente esquema nos sitúa en la realidad de las cosas:



La citada profesora Pérez Morote, muy acertadamente, apunta: “La financiación adecuada y la gestión eficiente del gasto no son independientes; la falta de recursos provoca, por sí misma, dificultades en la gestión que, a su vez, ocasiona aumentos de los costes de funcionamientos”... “En los ayuntamientos resulta necesaria una financiación estable y suficiente, que permita y asegure una adecuada prestación de los servicios públicos. No obstante, en la realidad, una financiación estable no será determinante de la calidad y racionalidad en la prestación de los servicios, pues de

nada sirve incrementar los recursos si existen desequilibrios generados por inadecuados métodos de gestión y decisión públicos”.<sup>9</sup>

En un intento de apuntar algunas posibles claves para ilustrar lo anteriormente señalado y tratar de intuir algún camino de mejora, podemos indicar lo siguiente:

1. Parece muy oportuno desarrollar estrategias y acciones para reducir los costes, especialmente los fijos, para aminorar la necesidad de trasladarlos al precio. Y esto no es fácil en un contexto de aumento de las exigencias de los ciudadanos con relación a la cantidad y a la calidad de las prestaciones. La externalización de algunos servicios puede ayudar, pero la experiencia demuestra que en el medio y el largo plazo, los costes de las empresas subcontratadas tienden a aproximarse a los de la propia empresa.
2. También en ocasiones hemos señalado la necesidad de aplicar estrategias y acciones para aumentar los ingresos, especialmente los fijos, no por la vía de los precios de los servicios. En este sentido creo que hay más recorrido y margen de mejora. El aumentar la inscripción media de los grupos, el porcentaje de ocupación de las instalaciones, el número de abonados, debe ser un reto a plantear y a conseguir. En definitiva: aumentar el número de personas que hacen deporte y romper así la meseta que arrojan los estudios sociológicos sobre niveles de práctica deportiva de los últimos años.
3. Conjugando lo dicho con anterioridad, también podemos sentar las bases objetivas de la mejora de la financiación de los servicios deportivos. Esto es, estableciendo indicadores que nos informe objetivamente de la situación en la que nos encontramos año tras año y en comparación con otros servicios de otros municipios. Entre los indicadores posibles, señalaremos sólo cuatro. Se

---

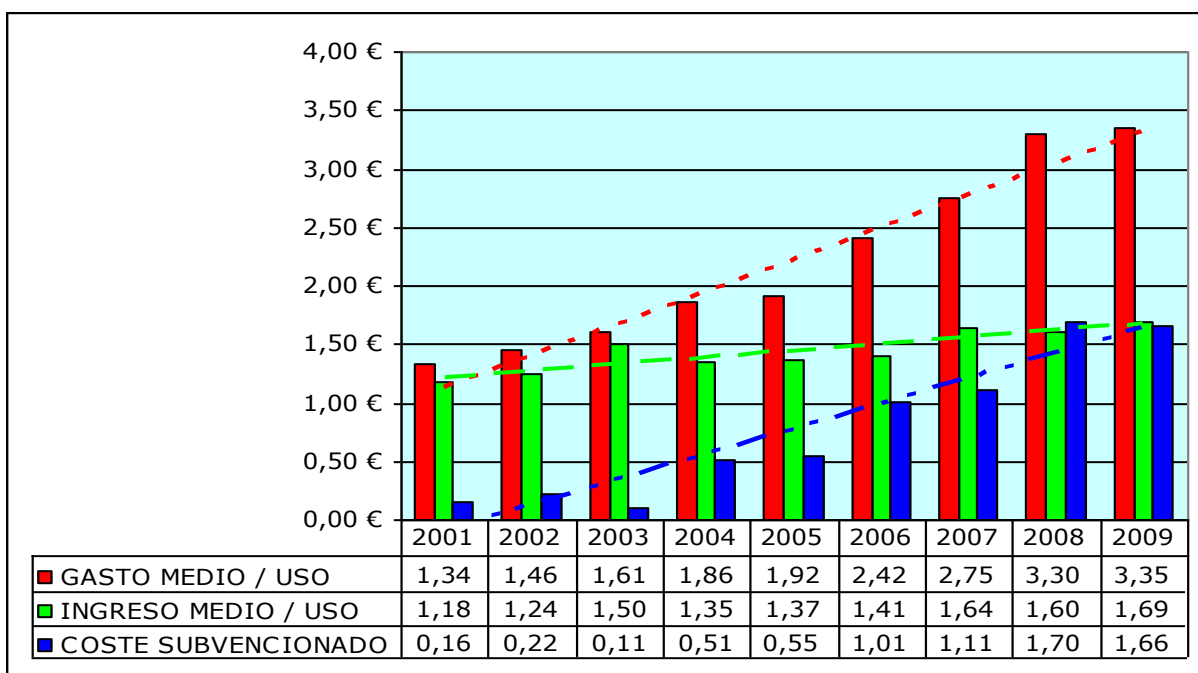
<sup>9</sup> Pérez Morote, Rosario, Artículo citado.



trata de indicadores muy sencillos, que requieren muy pocos datos para su obtención y que aportan una información de enorme utilidad, como:

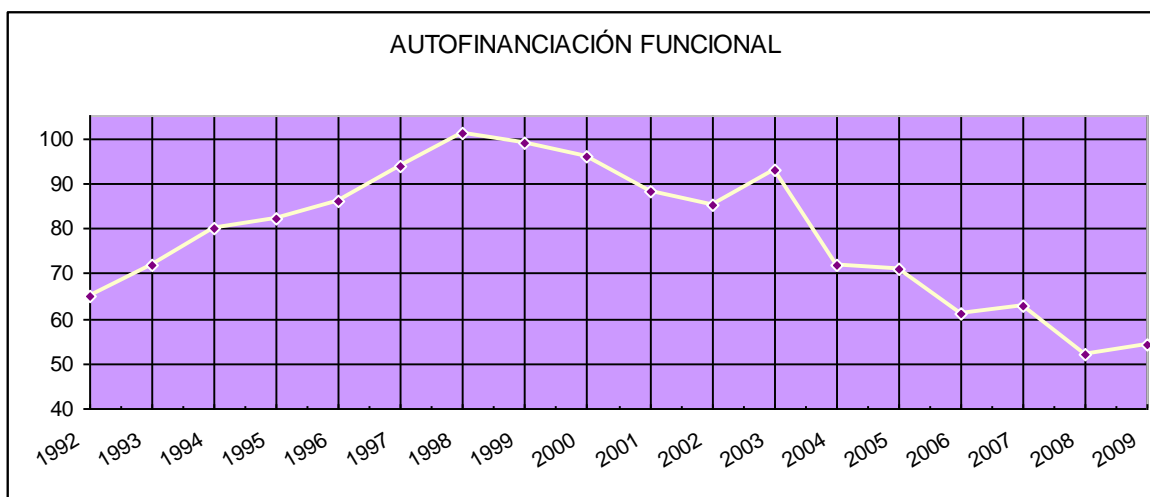
- *CMU (Coste medio unitario)* = (Costes del Cap. I + Costes del Cap. II) / N° total de servicios prestados por el centro.
- *IMU (Ingreso medio unitario)* = (Ingresos del Cap. 3 + Ingresos del Cap. 5) / N° total de servicios prestados por el centro.
- *CMS (Coste medio soportado)* = Coste medio unitario - Ingreso medio unitario.
- *AF (Autofinanciación funcional)* = (Costes del Cap. I + Costes del Cap. II) / (Ingresos del Cap. 3 + Ingresos del Cap. 5)

Para mostrar una realidad práctica de estos indicadores, me permito la licencia de exponer los del Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Santurtzi, así como su evolución en los últimos años.



En este gráfico vemos cómo han evolucionado los costes así como los ingresos medios por unidad de servicio prestado y la diferencia entre ambos, o lo que es lo mismo, el coste soportado o subvencionado, como quieran ustedes. Observen la línea de tendencia de los costes que es paralela a la de costes soportado (o subvencionado). La línea de ingresos va por libre casi horizontal. En consecuencia, en el año 2001, el coste soportado era muy bajo, 0.16 €, pero en 2009 se multiplica por diez y se eleva a 1.66 €.

De manera complementaria y consecuencia de lo anterior, veamos ahora la autofinanciación funcional de esta misma entidad deportiva en los últimos años:



Aunque siempre se hace difícil y puede resultar incómodo. A sabiendas que esto es una cuestión discutible, muy dada a las reacciones encontradas. En aras de ir creando un estado de opinión generalizado, por que creo que merece la pena, y ya se hace necesario tomar postura aunque sea en asunción de cierto riesgo. Por que ustedes quizá lo estén pidiendo y tiene todo el derecho a hacerlo. Pues bien, mi opinión con relación a los niveles de autofinanciación en los servicios deportivos municipales, es la siguiente.

Creo que se debe trabajar para conseguir que el coste medio soportado (indicador antes mencionado), debe ser igual o tender a cero, o, lo que es lo mismo, la autofinanciación funcional sea del 100%. Esto es, centrar la gestión de la autofinanciación como objetivo estratégico de mejora en las entidades deportivas municipales, de manera que se vayan mejorando gradual y progresivamente los paupérrimos niveles actuales. Por las razones siguientes y a modo de conclusiones:

1. Altos niveles de autofinanciación aportan fortalezas a la entidad y favorecen la continuidad, aumento y mejora de las prestaciones de los servicios públicos con creciente demanda. Por otra parte, aseguran que la provisión sea vía impuestos y la prestación sea vía precio.
2. También, favorece la mejora de las instalaciones y los servicios públicos deportivos actuales, hasta igualarlos, si procede y donde proceda, a las ofertas privadas.
3. Ayuda a posibilitar las inversiones en nuevas instalaciones y reducir el déficit de equipamientos deportivos convencionales y no convencionales todavía existente.
4. Para no competir tan deslealmente con la oferta privada.
5. Para que la Corporación pueda hacer política con los recursos económicos aportados por el Ayuntamiento de sus presupuestos y no tenga todo el crédito previsto en los presupuestos comprometido con el gasto corriente desde primeros de año.

Aún con todo lo anterior, siempre está presente y abierta a la discusión la cuestión siguiente: ¿Qué grado de autofinanciación deben alcanzar los servicios deportivos municipales en la actual realidad social en la que está inmersa el deporte municipal en España?

© Boni Teruelo, Noviembre 2010