

EXP 2400114 – CONCESSIÓ DE SERVEIS CEM SANT ANDREU - SAGRERA

MEMÒRIA JUSTIFICATIVA DE L'ELECCIÓ DE LA GESTIÓ MITJANÇANT CONCESSIÓ DE SERVEIS ENFRONT L'ALTERNATIVA D'UN CONTRACTE DE SERVEIS

La gestió de les instal·lacions esportives municipals a la ciutat de Barcelona és du a terme mitjançant un model de gestió indirecta basat en la gestió contractual a través d'un contracte de concessió de serveis públics i d'acord amb el que disposen els articles 284 i següents de la LCSP.

Els trets diferencials d'aquest model de gestió són:

- L'Administració pública adjudica la gestió de les instal·lacions a una empresa i/o ens privat de caràcter associatiu i/o empresarial mitjançant la licitació del contracte de concessió de serveis públics.
- L'adjudicatari del contracte es fa càrrec de l'explotació, el manteniment i els serveis relacionats amb les instal·lacions esportives i assumeix el risc operacional en la seva gestió i explotació.

Aquest tipus de gestió prové del llegat que els Jocs Olímpics de l'any 1992 va deixar a la ciutat de Barcelona en forma d'equipaments de serveis a la ciutadania. El model és fruit de la maduresa d'un sector creixent, resultat de la transformació que han anat experimentant les instal·lacions en els anys post olímpics.

El model se sustenta en una triple hèlice que promou el creixement i desenvolupament del sector:

- Caràcter social: serveis esportius per a la ciutadania
- Esport organitzat: serveis esportius a clubs i entitats
- Sostenibilitat econòmica

Segons l'article 85.2 de la Llei 7/1985 reguladora de les bases de règim local (LRBRL), els serveis públics locals poden gestionar-se en alguna de les formes següents:

1. **Gestió directa**, amb l'adopció d'alguna d'aquestes variants:

- Gestió per part de la mateixa entitat local.
- Per un organisme autònom local.
- Per una entitat pública empresarial local.
- Per una societat mercantil local, el capital social de la qual sigui de titularitat pública.

2. **Gestió indirecta**, mitjançant una de les formes previstes a la Llei de contractes del sector públic, fonamentalment, el contracte de concessió de serveis, o bé a través de la creació de societats mixtes.

Determinació de la tipologia de gestió

En primer lloc analitzarem les principals diferències entre la gestió directa i la indirecta en relació amb diferents aspectes:

Risc i benefici

El primer element diferenciador entre la gestió directa i la gestió indirecte es troba en el subjecte que assumeix el risc de l'explotació i del servei en general (risc operacional) i, en coherència amb això, té dret al gaudi dels possibles guanys i beneficis que es puguin derivar de l'explotació.

En la gestió directa, tant el risc com els possibles beneficis recauen en l'ens local, directament o a través d'algun organisme personificat.

En la gestió indirecta, en canvi, un agent privat, titular d'un contracte de concessió de serveis o soci (minoritari) d'una societat d'economia mixta, assumeix la part principal d'aquest risc. A canvi, té dret a rebre una retribució econòmica, que normalment es concentra en el concepte de "benefici industrial" que s'inclou en els estudis de viabilitat necessaris per preparar aquests contractes, i que l'ens local es pot estalviar en el cas de la gestió directa.

Direcció del servei

La gestió indirecta comporta que un agent privat participa en una mesura significativa dels processos de direcció i gestió del servei, malgrat que la titularitat i la responsabilitat última resti sempre en mans de l'ens local. De fet, l'ens local es veu obligat a respectar un marge

d'autonomia de l'empresa; per exemple, el personal assignat al servei ha de ser dirigit per l'empresari, no per l'ens local.

Contràriament, en totes les formes de gestió directa, el pes de la coordinació, la decisió sobre les inversions i la relació directa amb la ciutadania, a més de les eventualitats que es poden donar en la prestació del servei, presents i futures, recau sobre l'ens local.

Inversions

En el cas de la gestió directa sense la utilització de la forma d'un ens mercantil –i sense la col·laboració d'un tercer a través de contractes de serveis–, implica que la inversió que requereixi el servei ha de ser finançada directament per l'ens local. Això pot suposar en un primer moment, en l'exercici d'implantació de la prestació, un fort impacte en les finances locals, encara que òbviament aquestes es poden rescabalar per mitjà del cobrament de taxes o preus públics i de fórmules de finançament extern.

En canvi, en el cas de les concessions és l'empresa concessionària la que assumeix habitualment la inversió inicial com a pròpia i es fa càrrec del seu finançament sense implicar en cap moment l'Administració. Aquest és un element imprescindible que cal tenir en compte quan s'analitza el model de gestió més adient per a un servei.

Estructura

La gestió directa de serveis comporta que l'ens local compta amb l'estructura tècnica, administrativa i material necessària per al seu funcionament, situació que no sempre es compleix i que, ateses les limitacions existents per a la **gestió de plantilles i pressupostos**, pot ser difícil de revertir.

La gestió indirecta suposa que aquesta estructura de personal i inversions és aportada pel concessionari, naturalment a canvi d'una retribució.

D'altra banda, en el preu dels contractes de les concessions s'inclou normalment un concepte que agrupa despeses de caràcter general, bàsicament els costos de direcció i gestió del servei. Aquest cost pot ser objecte d'estalvi per l'ens local en el cas de la gestió directa, sempre que disposi dels recursos generals corresponents i aquests puguin assumir les esmentades tasques de direcció i gestió general en les mateixes condicions de qualitat que es demanarien en el cas de la gestió indirecta.

També cal destacar que estem en un sector molt dinàmic on el pes més important de l'estructura de costos és el capital humà. La gestió a través d'un tercer permet adaptar-se

ràpidament a la realitat del mercat en cada escenari que es pugui presentar. A nivell d'equipaments, normatives federatives d'esports emergents o noves pràctiques esportives adreçades a la ciutadania en general, la gestió indirecta també permet un nivell d'adaptació molt superior ja que, al gestionar una instal·lació a risc i ventura, el seu objectiu principal és la millora continua per tal de donar el millor servei als clients donat que es troben en un entorn molt competitiu amb constant aparició de nous agents que suposen una competència directa.

Per tot el comentat i, atenent als recursos econòmics i de capital humà dels que disposa l'Administració Pública, que són incompatibles amb un model de gestió directa, **considerem que el tipus de gestió idònia per la tipologia d'instal·lacions municipals que estem valorant és la gestió indirecta i en concret el contracte de concessió de serveis.**

Fruit del llarg bagatge del que disposa l'Institut Barcelona Esports en termes de gestió d'equipaments esportius, podem afirmar que l'elecció de la gestió mitjançant un contracte de concessió de serveis ens proporciona uns avantatges comparatius superiors a la resta d'alternatives que planteja la normativa. En podem destacar els següents:

- Major eficiència
- Especialització en el sector esportiu de la gestió i serveis
- Col·laboració pública privada / mercat
- Desenvolupament dels agents esportius i arrelament del sector associatiu
- Estalvi de recursos públics
- Capacitat inversora i sostenibilitat del patrimoni públic
- Transferència del risc operacional al concessionari

Per contra, aquesta tipologia de gestió experimenta els següents inconvenients:

- Tendència a la prioritització de la rendibilitat econòmica sobre l'accessibilitat i la qualitat
- L'amenaça d'intromissió en el sector de fons d'inversió en detriment dels agents associatius que actuen com a dinamitzadors de l'esport a la ciutat

Per minimitzar els inconvenients que es plantegen amb aquesta tipologia de contractes de gestió, des de l'Institut Barcelona Esports, s'han establert un conjunt de mesures i estratègies que equilibren els beneficis de l'eficiència privada i la necessitat de garantir l'accessibilitat i la qualitat del servei que volem que es presti:

- Definició del programa de promoció esportiva / cartes de serveis
- Equilibri entre rendibilitat i servei públic
- Establir mecanismes de control i avaluació
- Auditories i supervisió periòdica
- Comissions de seguiment

- Preus socials i descomptes
- Beques i ajuts
- Informes públics i transparència
- Fomentar la diversificació d'activitats
- Equilibri rendibilitat econòmica i social
- Mantenir una relació entre les parts: contractual i de seguiment

El model actual de gestió de IEM es construeix sobre el la gestió mitjançant contracte de concessions de servei. Un canvi en la tipologia de gestió cap a una gestió directa, amb els recursos assumits directament per l'Ajuntament, comportaria:

Recursos Humans Addicionals:

Un increment de la plantilla de RH necessària pel seguiment i execució dels contractes de serveis. A títol orientatiu, destacar que l'any 2022 el nombre de treballadors de les 71 instal·lacions esportives adscrites a l'Institut Barcelona Esport va ser de 3.097. Aquesta necessitat addicional de plantilla impactarà de manera directa sobre els següents departaments:

- Serveis jurídics
- Departament de gestió d'instal·lacions
- Departament d'obres i manteniment
- Departament d'administració

Recursos Tecnològics i Sistemes de Gestió:

- **Programari de gestió d'abonats** (inscripcions, control d'accessos, pagaments)
- **Sistema de control d'aforament i reserves online**
- **Plataforma de comunicació amb usuaris** (app, web, correu electrònic, xarxes socials)
- **Sistemes de seguretat i vigilància**

Infraestructura i Equipament:

L'Administració hauria de destinar **recursos propis** a:

- **Renovació i manteniment d'equipament esportiu** (màquines de fitness, material de musculació, etc.)
- **Subministraments bàsics** (aigua, llum, climatització, neteja)
- **Mobiliari i adequació d'espais** (vestidors, recepció, zones comunes)

Recursos Financers Addicionals:

- L'Administració hauria de tenir capacitat financera per cobrir:
 - **Despeses fixes** (sous, manteniment, subministraments)
 - **Despeses variables** (compra de material, promocions, activitats)

- **Fons de contingència** (per possibles pèrdues econòmiques o baixades de demanda)
- **Increment del pressupost d'inversions** per la sostenibilitat del patrimoni.

En definitiva, la concessió de serveis és una alternativa més eficient per tal d'optimitzar els recursos públics alhora que evita assumir riscos operatius i evita haver de destinar recursos financers addicionals que implicarien la necessitat d'un increment substancial del pressupost, d'acord amb el que disposa l'article 85.2 de la LBRL.