

ESTUDIS
DE RECERCA
DIGITALS

12

Andreu Camps (dir.)
Jordi Viñas

Els acords de partenariat publicoprivat en complexos esportius municipals.

**Aprenentatges d'experiències
amb dissenys i resultats dispars
en municipis de menys de 20.000 habitants**



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**

Els acords de partenariat publicoprivat en complexos esportius municipals.

Aprenentatges d'experiències amb dissenys i resultats dispars en municipis de menys de 20.000 habitants

Andreu Camps (dir.)

Jordi Viñas

Barcelona, novembre de 2016



Generalitat de Catalunya
**Escola d'Administració Pública
de Catalunya**

Aquest document és fruit d'una recerca promoguda a partir de la subvenció a treballs de recerca sobre l'Administració pública de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (Resolució GRI/2844/2013, de 20 de desembre), i ha estat sotmès a una avaluació externa que n'ha validat el contingut i n'ha recomanat la publicació.



Aquesta obra està subjecta a llicència Creative Commons Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 Espanya (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Està permès de reproduir-la, distribuir-la i fer-ne comunicació pública, sempre que es faci sense afany de lucre i se'n reconeguin explícitament les autores, i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya com a editora de la publicació.

Títol del treball:

ELS ACORDS DE PARTENARIAT PUBLICOPRIVAT EN COMPLEXOS ESPORTIUS MUNICIPALS.
APRENENTATGES D'EXPERIÈNCIES AMB DISSENYS I RESULTATS DISPARS EN MUNICIPIS DE
MENYS DE 20.000 HABITANTS

Col·lecció: Estudis de Recerca Digitals, núm. 12

© 2016, Andreu Camps (dir.), Jordi Viñas

Equip de supervisió científica i tècnica:

Vicente Javaloyes, Núria Puig, Rafael Tarragó, Josep Vilà, Anna Vilanova, Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya - Observatori Català de l'Esport

L'equip redactor vol agrair la col·laboració a les quatre diputacions per haver facilitat els contactes més adients a cada municipi a fi d'analitzar els casos d'estudi. També vol agrair la col·laboració i la total predisposició de cadascun dels municipis en el moment d'analitzar la documentació pertinent així com en les entrevistes portades a terme.

© 2016, Escola d'Administració Pública de Catalunya

Coordinació editorial: Servei de Recerca, Documentació i Publicacions de l'EAPC

Correcció lingüística: Laia Cabal Guarro

Maquetació: Lexware

Primera edició: novembre de 2016

ISBN 978-84-608-6405-9

DOI [10.2436/10.8030.03.8](https://doi.org/10.2436/10.8030.03.8)

Aquest document digital és accessible al web de publicacions de l'EAPC, dins la col·lecció Estudis de Recerca Digitals.

Sumari

1	Introducció	7
2	Els partenariats publicoprivats i el seu potencial en la provisió de serveis en el món local	12
2.1	Potencial dels partenariats publicoprivats per millorar els serveis locals	12
2.2	Elements clau en el desenvolupament d'un partenariat publicoprivat	13
2.3	Fases en el desenvolupament d'un projecte de partenariat publicoprivat	15
2.4	Models de partenariat publicoprivat en l'esport català	16
3	Metodologia	21
4	Resultats	24
4.1	Cas d'anàlisi número 1	24
4.1.1	Aspectes previs a l'inici de l'activitat	25
4.1.2	Elements a considerar durant el període de gestió de l'equipament (2006-2013)	26
4.1.3	Elements a considerar durant el període de gestió de l'equipament (2014)	28
4.1.4	Anàlisi de l'explotació econòmica de l'equipament	29
4.2	Cas d'anàlisi número 2	30
4.2.1	Aspectes previs a l'inici de l'activitat	31
4.2.2	Elements a considerar durant el període de gestió de l'equipament	32
4.3	Cas d'anàlisi número 3	33
4.3.1	Aspectes previs a l'inici de l'activitat	34
4.3.2	Elements a considerar durant el període de gestió de l'equipament	35
4.3.3	Procés d'intervenció de la concessió	37
4.4	Cas d'anàlisi número 4	39
4.4.1	Aspectes previs a l'inici de l'activitat	40
4.4.2	Elements a considerar durant el període de gestió de l'equipament	41
5	Conclusions	44
6	Propostes d'actuació	46
6.1	Recomanacions per al desenvolupament d'un partenariat publicoprivat en un municipi petit	46
6.2	Recomanacions per al seguiment i control d'un partenariat publicoprivat en un municipi petit	47
6.3	Quadre d'indicadors per a un partenariat publicoprivat	49
7	Referències	51

8 Annex. Protocol utilitzat per a l'anàlisi dels partenariats publicoprivats 52**Índex de les taules**

Taula 1. Imports anuals en concepte d'equilibri econòmic	31
Taula 2. Import 2014 en concepte d'equilibri econòmic	33
Taula 3. Desviacions en els ingressos d'explotació dels primers 7 exercicis	41
Taula 4. Proposta de document per al seguiment de l'explotació econòmica de la concessió	56

Índex de les figures

Figura 1. Fases en un projecte de partenariat publicoprivat.....	15
Figura 2. Fases i elements determinants en un projecte de partenariat publicoprivat en infraestructures esportives.....	18
Figura 3. Metodologia emprada.....	23
Figura 4. Evolució dels ingressos i despeses d'explotació i de l'aportació per concepte d'equilibri econòmic de l'Ajuntament.....	30
Figura 5. Evolució dels ingressos i despeses d'explotació	37
Figura 6. Evolució dels ingressos d'explotació del complex esportiu	41
Figura 7. Evolució de les despeses d'explotació del complex esportiu.....	42
Figura 8. Evolució de les despeses d'explotació del complex esportiu.....	42
Figura 9. Quadre d'indicadors per dissenyar i fer el seguiment d'un partenariat publicoprivat	49

1 Introducció

L'esport¹ és, probablement, un dels fenòmens socials que major evolució ha sofert en les darreres dècades en el nostre país. El mateix concepte de pràctica esportiva incorpora a dia d'avui molts més matisos dels que podia tenir anys enrere. L'esport s'entenia originàriament com una activitat de lleure basada en la competició, practicada principalment per uns segments d'edat molt homogenis que comprenien, en una primera fase, l'etapa de l'edat escolar i juvenil i, en una segona, l'etapa de l'adult jove (entre 20 i 30 anys). En definitiva, l'esport era entès com una finalitat per si mateixa. En el transcurs de les darreres dècades, l'esport ha anat incorporant funcions i finalitats en el conjunt de la societat. La funció *educativa* de l'esport és ja percebuda i acceptada en el si de les societats industrials, així com reconeguda la seva funció de promoció de la salut i de prevenció de malalties. Un major volum de temps per al lleure en la societat i el creixent sedentarisme en el tipus de vida actual, juntament amb la preocupació per mantenir un estil de vida sa i saludable, han fet que la pràctica esportiva esdevingui un mitjà idoni per aconseguir millorar la qualitat de vida. Això ha implicat que avui en dia la pràctica esportiva en les seves diferents vessants sigui una activitat transversal a totes les edats. Des dels més joves fins als més grans. També es constata un importantíssim creixement de la pràctica esportiva entre la població femenina i entre la població major de 40 anys, fins i tot de caire competitiu.

Aquest tipus de pràctica, amb el pas dels anys, s'ha anat interioritzant en els hàbits de bona part de la població. Més darrerament, s'ha vist com l'esport també podia ser un mitjà per desenvolupar l'activitat econòmica vinculada al turisme, podia servir d'instrument per desenvolupar estratègies d'inserció social entre els nouvinguts o, fins i tot, emergia com un interessant sector de creació d'ocupació i d'inserció laboral, especialment entre els més joves. En definitiva, el rol social de l'esport s'amplia i crea unes oportunitats per millorar la qualitat de vida de les persones. Aquest fet obliga les administracions locals a promoure'l amb l'objectiu d'optimitzar-ne el potencial i els efectes que pugui tenir entre la ciutadania.

Si tenim en compte que la Constitució espanyola estableix en l'article 43, apartat 3r, que els poders públics han de fomentar l'activitat física i l'esport, podem deduir fàcilment que el conjunt de les administracions públiques, com a elements nuclears del concepte de poder públic en el marc de la Constitució, han tingut un paper primordial i essencial en aquest desenvolupament de l'esport al conjunt de l'Estat i, especialment, en el cas de Catalunya. La participació de totes les administracions públiques amb competències en matèria esportiva o en matèries que tenen o poden tenir relació directa o indirecta amb l'esport (salut, educació, cultura, empresa, etc.) han tingut un paper impulsor i dinamitzador de primer ordre a Catalunya. Tant la Generalitat de Catalunya com principalment els municipis i, en alguns casos, les diputacions, han estat els autèntics motors d'aquesta dinamització i canvi de paradigma en els hàbits esportius de la població catalana.

En tot cas, el paper de l'esport en l'Administració local ha evolucionat en gran mesura amb l'evolució social que ha experimentat l'esport. Es podria argumentar que, des dels inicis dels ajuntaments democràtics, pocs serveis municipals han experimentat tants canvis en la concepció del servei i en el rol que tenen dins el món local com els serveis d'esports. Aquesta evolució ha anat

¹ En aquest treball, i seguint la definició de la Carta Europea de l'Esport (1992), les activitats de pràctica que s'inclouen en els conceptes d'activitat física, exercici físic i pràctica esportiva, s'engloben sota un únic concepte: esport.

en paral·lel a la creixent importància de l'esport en la societat i a la incorporació de nous segments de població a la seva pràctica. Aquest fet ha permès donar visibilitat i rellevància social als serveis d'esports municipals, i incrementar-ne progressivament els recursos pressupostaris. Un estudi longitudinal que es porta a terme des de la Diputació de Barcelona indica com els serveis d'esports municipals de la província de Barcelona han mantingut una despesa constant des del 2008 i fins al 2013 (últim registre disponible) d'aproximadament 60 €/habitant, i és el segon servei amb major despesa corrent dels 17 serveis analitzats, només per darrere de la Policia Local.²

Seria difícil entendre l'esport avui, i els seus elevats índexs de pràctica esportiva que es donen a Catalunya, sense la implicació decidida que ha tingut l'Administració local en el seu desenvolupament. Aquesta implicació s'ha vist afavorida per un context normatiu modern impulsat per les administracions supralocals, es a dir, tant l'Estat com la Generalitat de Catalunya. La Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local, va representar una primera fita important en fixar un conjunt de responsabilitats mínimes obligatòries per als municipis en funció del seu volum de població, entre les quals es van incloure aspectes relacionats amb l'activitat física i l'esport, com a materialització concreta de la previsió normativa de la Constitució espanyola de foment de l'activitat física i l'esport. La llei introduïa, també, un nou esquema de distribució o configuració competencial a partir del criteri de fixació competencial específica i concreta que, en les lleis sectorials —en aquest cas en matèria esportiva—, serien les respectives lleis de l'esport (autonòmiques) les que donarien les competències específiques en matèria esportiva al conjunt de les administracions locals, i delimitarien les competències d'unes i les altres i d'aquestes amb relació a la mateixa Administració autonòmica.

És precisament en aquest context, que la primera llei de l'esport que es promulga a Catalunya —Llei 8/1988, de l'esport de Catalunya— definia i concretava les competències de les corporacions locals en matèria esportiva i les diferenciava amb relació a les competències que se li atribuïen a la mateixa Administració autonòmica. És cert que en les lleis d'administració local, o fins i tot en la llei de l'esport d'àmbit estatal de l'any 1980, les atribucions competencials a les administracions locals i especialment als ajuntaments eren molt àmplies i permetien una acció molt extensa en el contacte de l'activitat física i l'esport. Podem afirmar, sense por a equivocar-nos, que la concreció de les competències municipals en matèria d'activitats físicoesportives i esport la podem definir més per una definició *a contrario sensu* que no per la mateixa definició que en dóna la llei. De l'estudi de la llei de l'esport a Catalunya es podia arribar a la conclusió que els municipis tenien competències en matèria esportiva sempre que no fos organitzar com a titular o tutelar les competicions esportives oficials. Exclusió d'organitzar i tutelar que no vol dir no poder fomentar i donar suport, ben al contrari.

L'actual Decret legislatiu 1/2000 de la llei de l'esport, que és el text legal vigent en matèria esportiva en el territori català, va refondre les lleis 8/1988 de l'esport, la llei 11/1984 de creació de l'organisme autònom Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya i la disposició addicional 1 de la llei 9/1999 de suport a les seleccions catalanes. El conjunt de l'impuls normatiu va permetre que els ajuntaments passessin a ser els responsables de l'aprovisionament d'unes infraestructures i d'uns programes d'activitat física i esportiva orientada a la competició, però també a la salut i a adquirir uns hàbits de vida actius i saludables.

² Cercle de Comparació Intermunicipal d'Esports [en línia]. Diputació de Barcelona. <<http://www.diba.cat/web/esports/recerca1ccm>> [Consulta: 7 abril 2015].

Analitzar i comprendre l'evolució en la implicació que ha tingut l'Administració local en l'esport en aquestes darreres dècades és necessari per entendre el paper que aquesta hi desenvolupa avui en dia. Els ajuntaments, principalment els que gaudien d'un major volum de població, van tenir els recursos i les competències normatives necessàries per involucrar-s'hi des de l'inici de la seva constitució com a ajuntaments democràtics i per ser els pioners en el model esportiu local del qual gaudim actualment a Catalunya. Aquesta primera empenta va fer que, a la vegada, es convertissin en models per a ajuntaments més petits que, posteriorment, també van entrar a formar part activa del conjunt dels sistemes esportius locals. Això ha permès desenvolupar un model en què l'Administració ha ocupat un lloc rellevant dins el sistema esportiu local. Aquesta ha sabut trobar el seu lloc en l'oferta de serveis esportius, i ha adoptat diferents models organitzatius en funció de la realitat del municipi i de les seves necessitats. Així, en municipis amb una forta presència d'associacions i clubs esportius, el rol de l'Administració ha diferit del d'altres on aquests clubs no eren presents o bé no tenien una presència suficientment consolidada. El sector comercial també ha participat en l'oferta esportiva, omplint els buits deixats pel sector públic i associatiu o bé complementant l'oferta existent i aportant eficiència i noves tendències al sistema esportiu del municipi.

És a partir de mitjan anys noranta quan es produeix un salt qualitatiu en l'oferta del fitnes comercial. Fins llavors, els gimnasos es caracteritzaven per ser centres de petites dimensions i molt focalitzats a la musculació i, per tant, a un segment específic de la població. L'evolució en la demanda del fitnes, com a expressió de la nova cultura de la salut i la necessitat de cuidar el cos, motiva l'aparició de grans superfícies amb varietat de zones de pràctica i que moltes vegades incorporen una piscina per fer-hi natació o altres activitats aquàtiques. Aquesta evolució de la iniciativa privada comercial es veu impulsada pels primers models de col·laboració publicoprivada promoguts després dels Jocs Olímpics de Barcelona 92. La gran xarxa d'equipaments construïda per als Jocs Olímpics, tant pel que fa a les instal·lacions per a la competició com per a l'entrenament dels diferents esportistes, requeria ser gestionada de manera eficient una vegada finalitzat l'esdeveniment. És en aquest moment que es desenvolupa un model, pioner a Catalunya i al conjunt de l'Estat espanyol, de partenariat publicoprivat (en endavant, PPP) que permet afavorir l'accessibilitat a la pràctica esportiva a amplis segments de la població, a la vegada que es desenvolupa una indústria especialitzada en la gestió d'equipaments esportius municipals.

Aquest reeixit model s'ha conegut més tard, en el context de la gestió esportiva, com el «Model Barcelona» de col·laboració publicoprivada en la gestió d'equipaments esportius municipals. Model que va permetre, també, la consolidació d'empreses especialitzades en la gestió d'equipaments d'esport i salut i d'un gran nombre de professionals especialitzats en aquesta faceta o dinàmica que després la van exportar arreu.

La difusió cap a d'altres municipis de menor volum de població, així com la diversificació dels models i les fórmules jurídiques i operatives de col·laboració, va ser exponencial en els aproximadament vint anys següents als Jocs de Barcelona 92. Probablement la coincidència amb l'increment dels índexs de pràctica esportiva de la població en general n'ha estat un factor clau. Aquesta diversificació ha comportat la transferència no només de la gestió i el seu risc cap al sector privat sinó també de la construcció del mateix equipament públic pel sector privat sota diverses fórmules. S'ha pogut constatar i s'evidencia que, si l'estudi de viabilitat economicofinancer ho validava, s'establiria un model de PPP en què el privat invertia totalment o parcial en

l'equipament i, posteriorment, l'explotava esperant que l'explotació li permetés recuperar la totalitat de la inversió realitzada. Aquesta forma de fer i d'actuar ha tingut, en general, resultats conforme a la previsió inicial en municipis grans on existeix una important demanda per serveis d'esport i salut i, per tant, els resultats han estat, en general, segons les previsions inicials; tanmateix, es pot constatar que, en municipis amb menor volum de població i on l'empresa gestora suportava, a més de les despeses d'explotació, una càrrega financera vinculada a la inversió inicial realitzada, s'han produït problemes econòmics importants per les desviacions de la previsió inicial formulada en el projecte d'explotació (en el cas que n'hi hagués).

És precisament aquesta darrera problemàtica la que hem volgut estudiar en aquest treball, analitzar l'origen del problema, com evoluciona al llarg del temps i quines conseqüències se'n deriven, per poder trobar mecanismes de predicció del risc, de prevenció en la gestió dels models de PPP i dels models de resolució en cas de conflicte.

En el present estudi hem analitzat la situació actual i la seva evolució en els darrers anys de quatre municipis catalans, un de cada província, que compten —o han comptat recentment— amb un equipament esportiu concessionat a una empresa que el gestiona a risc i ventura i que ha presentat problemàtiques —o elements singulars— amb relació a la seva explotació econòmica. Es tracta d'una anàlisi de quatre estudis de cas.

Els quatre municipis són volgudament d'un volum inferior als 20.000 habitants, ja que es considera que són precisament aquests municipis petits els que tenen més dificultats per desenvolupar els models de partenariat publicoprivat. Aquesta problemàtica deriva del fet que a les ja limitades estructures tècniques de les corporacions locals se'ls afegeix la complexitat de desenvolupar iniciatives de partenariat publicoprivat en serveis d'interès públic i, per tant, de gran sensibilitat vers la ciutadania i amb un volum econòmic global dels serveis no gens menys important.

L'objectiu de l'estudi que vam desenvolupar i que ara presentem és analitzar la manera com s'ha desenvolupat el procés de partenariat, a partir de la identificació de 3 fases clarament diferenciades:

- a) Actuacions prèvies a l'inici de l'externalització del servei
- b) Elements clau de l'explotació de l'equipament i del servei ofert
- c) Forma en què s'ha resolt el conflicte en l'explotació de l'equipament

Aquesta anàlisi diferenciada ha permès extreure conclusions de cadascuna de les fases per, posteriorment, establir un seguit de recomanacions que puguin servir de guia per als municipis petits quan en el futur es plantegin utilitzar els models de PPP o tinguin necessitat o conveniència d'utilitzar-los. La proposta és el resultat d'una recerca aplicada, sense pretendre establir unes recomanacions generalistes que puguin ser aplicables per a qualsevol procés de col·laboració publicoprivada, però sí que poden ser d'utilitat a municipis petits, amb limitats recursos jurídics i de coneixement de la gestió esportiva municipal, per prevenir possibles incidències que acaben en problemàtiques de gran complexitat i de difícil resolució.

És important concebre els partenariats publicoprivats en esports com un model de col·laboració entre sector públic i privat que es dona en molts altres àmbits d'interès públic i també en molts sectors productius i industrials. És per aquest motiu que, en l'apartat 2 es desenvolupen els conceptes clau d'un PPP i la seva incidència en el món local. En l'apartat 3 es detalla la metodologia emprada en la recerca inicial portada a terme i en l'apartat 4 s'avaluen els resultats obtinguts del procés del treball de camp. En l'apartat 5 es presenten els resultats obtinguts de l'anàlisi dels quatre casos estudiats i en l'apartat 6 es formulen unes recomanacions en forma d'interpretació d'aquests resultats. Finalment, s'incorporen al document unes conclusions (apartat 7) i l'impacte que s'espera que pugui arribar a tenir aquesta recerca (apartat 8).

En resum, la tendència generalitzada a l'increment dels nivells de pràctica esportiva, la implicació del sector públic amb l'objectiu de millorar la qualitat de vida dels seus ciutadans i la participació del sector privat en una indústria que acumula ja experiència i professionalització de la seva gestió, així com les limitacions pressupostàries i de dèficit de les administracions públiques derivades de la normativa vigent, porta a pensar que els models de partenariat publicoprivat tendiran a créixer i diversificar-se en un futur. Estudis com el que aquí es presenta pretenen generar la literatura de casos necessària per intentar optimitzar-ne els processos i garantir que les col·laboracions entre sector públic i privat generin resultats positius per a ambdues parts.

2 Els partenariats publicoprivats i el seu potencial en la provisió de serveis en el món local

Tot i que els partenariats publicoprivats tenen una certa tradició en el sector esportiu, existeixen altres serveis municipals on aquesta tendència és present i també en fase de creixement. Així doncs, el que havia estat tradicionalment un instrument per col·laborar amb el sector empresarial per part dels governs (o a la inversa, segons el punt de vista amb què es miri), a l'hora de construir eficientment les grans infraestructures de país (autopistes, ports, ferrocarrils, etc.) l'han passat a utilitzar també serveis públics dirigits directament a la ciutadania i promoguts des de l'àmbit local. Els inicis dels PPP a escala local, a mitjan anys vuitanta a Europa,³ tenien com a referència models entre empreses i administracions supralocals. Avui en dia ja existeixen suficients antecedents a escala local per tenir referències més properes per a les corporacions locals. En canvi, es podria argumentar que el marc legal segueix estant excessivament orientat al desenvolupament de grans infraestructures i resulta poc flexible per cercar models de potencial col·laboració entre el sector privat i el món local. La legislació no diferencia entre una col·laboració per a una gran infraestructura amb centenars de milers d'euros i una petita infraestructura o servei d'àmbit local amb poc més de desenes de milers d'euros.

Els municipis amb menor volum de població han evolucionat des de mètodes més tradicionals en el marc de la prestació de serveis públics, com ara la contractació externa o bé la utilització de convenis amb entitats esportives, culturals o socials del municipi, cap a models més complexos — com els PPP —, seguint l'exemple de municipis més grans. Així doncs, es pot afirmar que avui en dia la presència de PPP en els municipis ja no depèn de la capacitat tècnica d'aquest per impulsar un model de participació pública i privada complex, sinó de l'interès per part del sector privat de poder desenvolupar la seva activitat d'una manera rendible. La major o menor incidència d'aquest model en els petits municipis depèn totalment de la capacitat d'inversió del sector privat en aquest context i de la viabilitat econòmica real del projecte en les condicions actuals de l'economia general i l'economia local.

2.1 Potencial dels partenariats publicoprivats per millorar els serveis locals

No hem trobat excessiva bibliografia relacionada amb el desenvolupament estratègic de partenariats publicoprivats en l'Administració local. Una notable excepció n'és l'article de Moszoro i Krzyżanowska (2011), on s'identifiquen tres elements que els PPP poden aportar en la millora dels serveis locals:

- a) En primer lloc, es pot afirmar que la concepció i posada en marxa d'un PPP pot incrementar la capacitat d'inversions de capital de la corporació local a partir de la participació en la inversió per part del sector privat. Així, aquesta participació privada es dona en un percentatge sobre el total de la inversió, percentatge que pot arribar fins al 100 % de la inversió total. En el sector esportiu s'han donat diverses opcions, en les quals l'Administració local ha cercat vies que afavorissin la creació de palanques financeres per arribar als exigents llin-

³ Werner HEINZ, «Public Private Partnerships», 2005.

dars d'inversió que requereix un complex esportiu municipal. Així, més enllà de la participació en la inversió per part del sector privat, s'han cercat altres opcions com la inversió integral per part del privat amb una garantia de retorn integral o parcial de la inversió per part de la corporació local durant els anys de vigència del contracte, retorn que ha de sortir de la mateixa explotació de l'equipament. Aquest element ha estat utilitzat en nombrosos casos de la geografia catalana amb resultats dispars en funció de la viabilitat econòmica de l'equipament.

- b) En segon lloc, els autors argumenten que amb la utilització d'aquestes eines s'optimitza l'eficiència de la inversió pública. La implicació del sector privat des de la mateixa concepció inicial del projecte, juntament amb els limitats recursos que les corporacions locals —especialment les de menor volum d'habitants— tenen per fer el seguiment de les inversions públiques, comporta que el control durant el procés de construcció per part del futur gestor pugui ser, a priori, més exhaustiu i eficient.
- c) Finalment, la vinculació pública i privada des de la concepció de la infraestructura permet que s'adopti una visió més orientada al client/ciudadà. La tradicional necessitat de les empreses d'adaptar-se al mercat i a la demanda per garantir la seva supervivència genera una transferència de coneixement vers l'Administració local que exigeix orientar la inversió pensant en les necessitats dels futurs usuaris en el moment en què utilitzin la infraestructura.

La concepció inicial d'un PPP en un municipi petit sovint ve motivada per la voluntat de realitzar una inversió a escala local que requereix la palanca del sector privat per fer-la realitat. Tot i que ja s'ha argumentat que aquest és un dels avantatges del PPP, cal tenir en compte que no ha de ser l'element que condueixi a la decisió del desenvolupament del projecte per mitjà de la col·laboració publicoprivada. Abans cal analitzar la conveniència de disposar d'un equipament de les característiques desitjades en el municipi, l'ús que se'n farà una vegada construït i el control municipal sobre l'empresa privada que es podrà portar a terme en funció de la capacitat real del mateix municipi. En definitiva, cal avaluar en profunditat els riscos de diferent naturalesa que comporta el projecte per garantir-ne la viabilitat al llarg dels anys.

2.2 Elements clau en el desenvolupament d'un partenariat publicoprivat

El fet d'iniciar un procés de partenariat publicoprivat en municipis petits suposa un repte important que cal tenir present des de l'inici del projecte. Sovint les motivacions inicials poden tenir com a origen la voluntat del municipi d'utilitzar el PPP com una eina per incrementar la capacitat inversora de l'Ajuntament en qüestió. La motivació inicial no ha d'impedir tenir identificats un seguit d'elements clau que hauran d'afavorir la gestió de tot el procés i la seva evolució, i no només l'origen i la posada en marxa. Aquests elements citats per la Comissió Europea es presenten a continuació i es concreten d'acord amb les característiques dels municipis petits.⁴

- a) **Selecció de l'estructura de partenariat publicoprivat.** Cal analitzar quines opcions de PPP existeixen per al projecte i seleccionar la que s'adapti millor a l'entorn local específic.

⁴ Adaptació de Moszoro i Krzyżanowska (2011) i de Comissió Europea (2003).

- b) **Centralització del procés de convocatòria.** La concepció del projecte, així com la preparació dels plecs de clàusules (administratives i tècniques), requereixen les aportacions de professionals de perfil diferent: jurídic, arquitectònic, enginyeria, tècnic específic del tipus de servei que ofereixi l'equipament (per exemple, l'esportiu). Cal crear un equip en què es garanteixi la inclusió de tots els perfils que siguin necessaris i, en cas de no tenir-ne algun d'específic, cal sol·licitar ajut a algun organisme supramunicipal o bé recórrer a una contractació externa.
- c) **Implicació d'experts que garanteixin la transparència i professionalització del procés.** Aquest punt, relacionat amb l'anterior, resulta fonamental en el cas de municipis petits. La implicació d'aquests experts no hauria de cenyir-se únicament al moment de la preparació del plec de clàusules, sinó que seria convenient que fessin l'acompanyament durant el procés de valoració de les diferents ofertes i, si s'escau pel tipus de projecte, durant el seguiment posterior del contracte.
- d) **Establiment d'uns criteris de puntuació clars.** Aquests criteris han de ser transparents i alineats amb els principals objectius que persegueix el desenvolupament d'una col·laboració publicoprivada.
- e) **Avaluació dels riscos existents en el procés del PPP.** La promoció d'un PPP comporta sempre uns riscos associats. Cal identificar els riscos específics del projecte des del moment de la preparació de la licitació i fins al seguiment posterior del contracte.
- f) **Incorporació de clàusules clares de resolució anticipada del contracte.** L'actual legislació identifica una casuística genèrica que pot arribar a ser motiu de resolució del contracte. Tanmateix, el plec de clàusules ha d'especificar motivacions concretes que complementen les faltes greus i lleus incloses també en el plec.
- g) **Establiment de mecanismes per al control de la concessió.** Cal que l'Administració pública estableixi estructures per controlar l'explotació de la concessió (per exemple: comissió de seguiment). Aquestes estructures han de ser realistes d'acord amb els recursos disponibles de la corporació municipal.
- h) **Transferència de coneixement.** Un procés de PPP en un municipi petit cal entendre'l també com una oportunitat per millorar el servei públic que ofereix als seus ciutadans. Així doncs, tot i que aquest punt no es pot incloure de manera explícita en un plec de clàusules, des de la corporació municipal sí que s'han de preveure quines oportunitats d'aprenentatge existeixen. A mode d'exemple, cal preveure que s'ha de documentar tot el procés o bé identificar les millores que els licitadors hagin pogut aportar al projecte i fer-ne un seguiment acurat i real. També cal tenir en compte que una vegada finalitzat el contracte d'externalització o de prestació externa de la gestió, aquesta pot acabar recaient en l'estructura municipal i, per tant, cal tenir coneixement i aprendre de la gestió mentre aquesta està externalitzada.

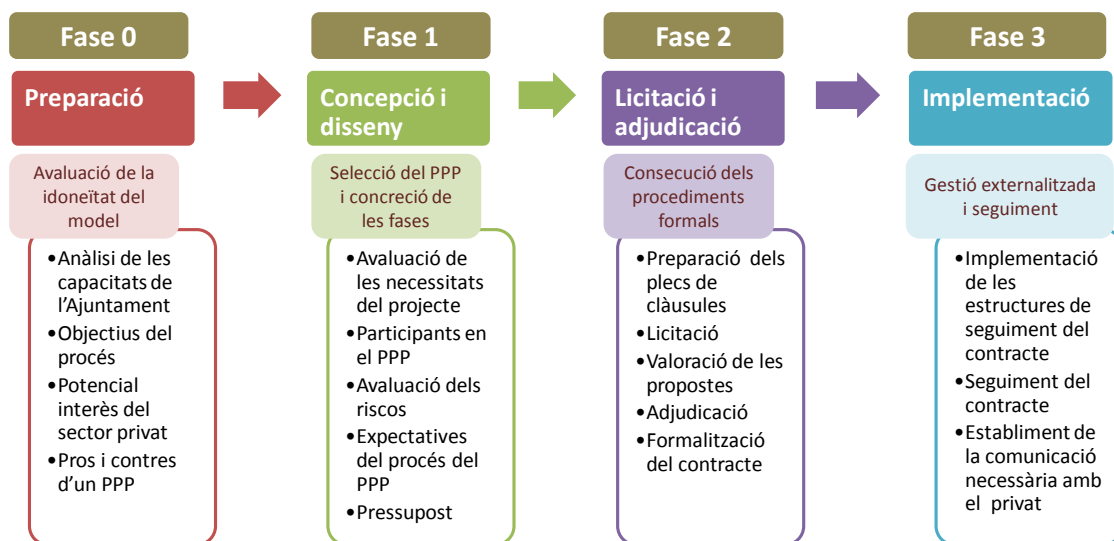
Resulta fonamental tenir identificats aquests sis elements en el moment de promoure un projecte de PPP des de l'Administració local. Alguns d'aquests elements estaran presents en totes les

fases que componen un projecte de PPP i d'altres tindran especial rellevància en una fase específica. Cal tenir present, per tant, totes les fases per al desenvolupament d'un projecte PPP i per això les analitzem en l'apartat següent.

2.3 Fases en el desenvolupament d'un projecte de partenariat publicoprivat

El desenvolupament d'un PPP requereix que es concebi com un projecte que s'estructura en diverses fases i en què la correcta planificació d'aquestes fases ha d'esdevenir cabdal per garantir-ne l'èxit. En municipis petits, amb un volum de recursos administratius limitat, aquesta planificació és, probablement, una de les claus per garantir l'èxit del procés. La Comissió Europea (2003) planteja estructurar la creació d'un PPP en quatre fases clarament diferenciades (vegeu la figura 1).

Figura 1. Fases en un projecte de partenariat publicoprivat



Font: Adaptació de Comissió Europea (2003). *Guidelines for successful Public-Private Partnerships*.

La complexitat de la promoció d'un projecte de PPP obliga a no iniciar una fase sense haver tancat en ferm l'anterior. En cadascuna de les fases, l'Administració local ha de designar uns recursos que varien quant a necessitats tècniques i en intensitat. Una vegada superada la fase 0, en què la decisió es podria considerar de caire tècnic però també polític, s'inicia un procediment que hauria d'estar liderat per un equip pluridisciplinari encapçalat per la persona que exerceix les funcions de secretari de l'Ajuntament i per la persona que assumeix les funcions de tècnic d'esports. Aquests càrrecs, o bé les persones en qui deleguin, són els responsables de liderar les tres fases restants del procés.

Hi ha la tendència a pensar que el desenvolupament d'un PPP té com a objectiu estalviar recursos públics a l'hora de gestionar un equipament. Tot i que aquest estalvi certament es pot arribar a produir, cal tenir present la necessitat de fer un seguiment de la gestió de l'equipament concessionat. La fase 3 fa referència a aquest seguiment no únicament des de l'òptica de la fiscalització de la gestió, sinó per cercar vies de col·laboració dins la relació contractual existent a fi

d'optimitzar el PPP. En aquest sentit, Forrer *et al.* (2010) plantegen sis dimensions per ajudar els gestors públics a la millora del seguiment dels contractes de partenariat publicoprivat. A continuació es detallen aquestes dimensions:

- a) **Risc.** És fonamental entendre, definir i assignar qui corre amb el risc de l'explotació de l'equipament i si s'estableixen límits o escenaris d'aquest risc a partir del qual es transfereix una part del risc del sector privat a l'Administració pública o viceversa.
- b) **Viabilitat economicofinancera del projecte.** Un altre element clau en el desenvolupament d'un PPP és la seva viabilitat economicofinancera real. La legislació actual determina que només els projectes viables econòmicament poden ser externalitzats a risc i ventura del privat. Tanmateix, cal fer un seguiment periòdic sobre l'evolució econòmica de l'explotació.
- c) **Impacte social.** Més enllà del rendiment econòmic de l'equipament, cal valorar l'impacte que el PPP genera des del punt de vista social en el municipi. Normalment en l'explotació d'un equipament esportiu públic s'inclouen tres tipus de viabilitat: l'econòmica, la social i l'esportiva.
- d) **Experiència.** En l'equip de persones responsables de fer el seguiment del PPP és necessari que es compti amb professionals que ja tinguin experiència en projectes de PPP anteriors o bé que hagin estat involucrats en iniciatives similars des del sector privat.
- e) **Col·laboració entre sectors públic i privat.** En qualsevol projecte de PPP hi ha un contracte que estableix les regles del joc entre ambdues parts. Tanmateix, la filosofia inherent en qualsevol PPP parteix de potenciar la col·laboració a partir de la confiança mútua i intentar trobar iniciatives que, dins els paràmetres del contracte, permetin maximitzar l'impacte en la ciutadania.
- f) **Indicadors de gestió.** L'establiment d'uns indicadors de gestió i el seu seguiment per part de l'equip encarregat del seguiment del PPP és fonamental per entendre la situació en què es troba l'explotació i els reptes als quals s'enfronta. De fet, els indicadors haurien de ser un vehicle per comunicar el funcionament de l'explotació i enfortir així la col·laboració entre ambdues parts.

En conclusió, resulta imprescindible entendre el desenvolupament d'un PPP com un projecte que s'estructura en fases que incorporin diferents nivells de complexitat. La planificació correcta d'aquestes fases, l'assignació correcta de persones en cadascuna d'aquestes fases, així com la identificació dels recursos necessaris en cada moment, permetrà donar-ne garanties d'èxit.

2.4 Models de partenariat publicoprivat en l'esport català

El sector esportiu català ha comptat sempre amb una gran tradició en la col·laboració entre sector públic i sector privat en el món local. L'inici dels ajuntaments democràtics marca el punt de partida en la creació d'una xarxa d'infraestructures esportives que es veu promoguda per una

forta inversió pública. Els principals usuaris d'aquesta xarxa d'equipaments esportius convencionals —avui ja presents en tots els municipis— foren i són els clubs esportius. Els convenis de col·laboració existents entre clubs esportius i ajuntaments no es poden considerar estrictament partenariats publicoprivats, excepte que sigui el mateix club qui n'assumeixi la gestió plena en aspectes com el manteniment, els subministraments, etc., cosa que va ser, i és encara, una pràctica molt estesa a Catalunya amb relació als camps de futbol i els clubs de futbol de la població. També és cert que les activitats que els primers ofereixen no sempre es poden considerar serveis públics, atès que sovint es vinculen estrictament, o quasi exclusivament, a la competició esportiva i van destinades a un segment molt limitat de la població. A més, l'interès del club no exigeix una rendibilitat econòmica fruit de l'explotació de l'activitat sinó únicament obtenir facilitats per desenvolupar la seva activitat fundacional, la pràctica de l'esport en qüestió. Tot i així, sí que s'estableixen models de col·laboració entre sector públic i privat-associatiu que garanteixen la utilització dels equipaments i que poden arribar a cedir, en alguns casos com ja hem citat, la gestió integral de l'equipament a l'entitat usuària. En tot cas, caldria veure cas per cas si la relació deriva d'un model jurídic de gestió estrictament patrimonial o, al contrari, si deriva d'una gestió de servei.

La tradicional relació entre ajuntaments i clubs ha resultat un antecedent fonamental per permetre el desenvolupament de PPP en les darreres dècades. Es pot argumentar que l'Administració local catalana comptava ja amb un marc de relació amb el sector privat, basat en la confiança i en la promoció d'objectius d'interès públic com l'educació o la salut a través de l'esport, que eren executats directament per les entitats esportives. Aquest marc de relació ha estat fonamental per avançar en fórmules de col·laboració més complexes —PPP—, fins i tot en municipis de menys de 20.000 habitants.

De la col·laboració publicoprivada tradicional s'ha evolucionat cap a partenariats publicoprivats en què el privat podia ser un club sense ànim de lucre o bé una societat lucrativa. Existeixen una gran diversitat de models de col·laboració publicoprivada. Grimsey i Lewis (2004) detallen els diferents tipus de col·laboració existents en acords de partenariat publicoprivats. Aquests models difereixen entre països, lògicament adaptant-se al marc legislatiu d'aquests (Grimsey i Lewis, 2004, 10-12). Tanmateix, un dels models més emprats, d'acord amb els autors, coincideix amb el que majoritàriament està present a Catalunya dins el sector esportiu. Aquest model consisteix en la consecució de la col·laboració publicoprivada en el procés de «construcció-gestió-traspàs» de l'equipament. És fonamentalment un plantejament en què el sector privat assumeix la responsabilitat del disseny de l'equipament —a partir d'uns serveis bàsics que caldrà prestar—, en finança la construcció i l'explota durant un període de temps no inferior als 15 anys. Transcorregut el període de temps d'explotació, la gestió de l'equipament retorna al sector públic, que podrà optar per modificar el model de gestió, implantant una gestió directa des de l'Administració, o bé optar per d'altres models de gestió.

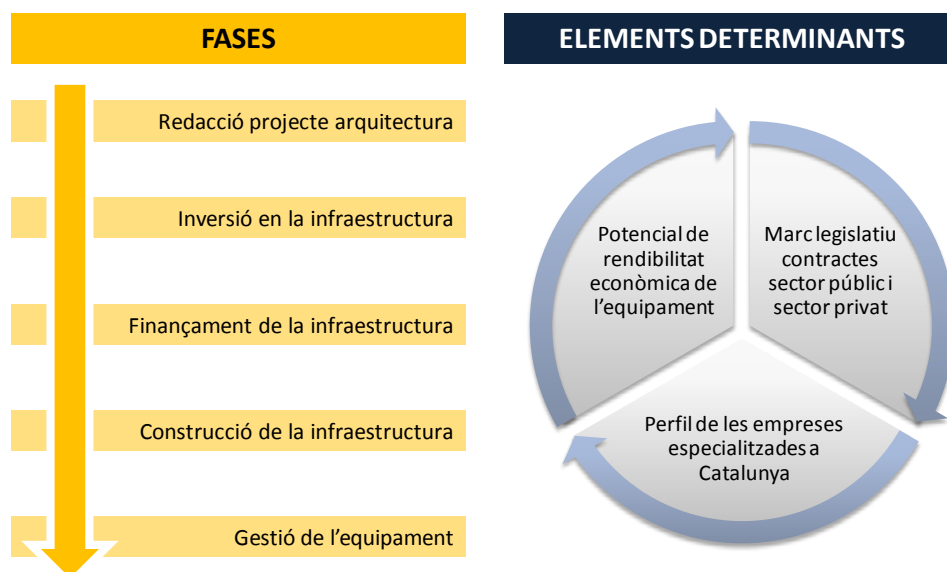
En el cas de les infraestructures esportives d'abast local, element d'anàlisi en el present estudi, els tipus de col·laboració es poden classificar en funció de quin agent (públic o privat) participa en cadascuna de les fases que a continuació es detallen:

- **Redacció del projecte d'arquitectura.** Els equipaments esportius en general, i especialment els complexos esportius municipals en particular, compten amb unes despeses operatives fixes importants atesos el seu volum i característiques.

Per tant, el disseny i la concepció de les instal·lacions, concretades en un projecte arquitectònic, resulten fonamentals per avaluar les despeses del seu funcionament i la seva potencial rendibilitat econòmica.

- **Inversió en la infraestructura.** Seguint l'argument anterior, el volum d'inversió en un equipament esportiu és significatiu per a les economies de les administracions locals. Així, la possibilitat d'atraure inversió privada sota un model de PPP serà una opció interessant d'analitzar per part de les corporacions locals.
- **Finançament de la infraestructura.** En el cas que la inversió sigui pública, podrà haver-hi també la possibilitat que aquesta sigui finançada pel privat, de manera que aquest avança els pagaments de la construcció i l'Administració local els retorna en el temps de forma diferida.
- **Construcció de la infraestructura.** La titularitat o promoció en la construcció de la infraestructura podria recaure en l'Administració o bé en el sector privat. Aquí, els efectes fiscals que se'n deriven —especialment la repercussió o no de l'IVA— són moltes vegades tinguts en compte a l'hora de definir el model.
- **Gestió de l'equipament.** En el cas dels projectes de PPP catalans, la gestió de l'equipament recau inequívocament en el sector privat.

Figura 2. Fases i elements determinants en un projecte de partenariat publicoprivat en infraestructures esportives



Els tipus de PPP amb les administracions locals en el sector esportiu a Catalunya, sorgeixen de la combinació de tres elements decisius:

- a) **El marc normatiu general existent,** fonamentat principalment en el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), que regula les possibles opcions de partenariat entre sector públic i sector privat. El dinamisme en el continuat desenvolupament de reglaments vinculats a aquesta llei permet entreveure la marcada influència que estan experimentant les re-

lacions entre sector públic i sector privat. Entenem que la llei vigent aplicable al conjunt de l'Estat resulta molt útil per a grans infraestructures (per exemple, viàries o marítimes), però poc flexible per a elements més vinculats a l'àmbit social del domini públic. De manera general i en el marc internacional, Grimsey i Lewis (2004) diferencien entre infraestructura econòmica i infraestructura social. Així, es consideren infraestructures econòmiques la construcció de carreteres, aeroports o telecomunicacions; mentre que les infraestructures socials inclourien hospitals, el subministrament d'aigua, escoles bressol o equipaments esportius, entre d'altres. És precisament en aquest segon àmbit on a la infraestructura se li afegeix un component important de gestió i operativa que resulta posterior a la seva construcció i que cal tenir molt present perquè és l'element essencial. En aquest darrer tipus d'infraestructures és on es podria argumentar que l'actual LCSP no recull, entre les seves clàusules, una regulació en profunditat per a aquests tipus de contractes.

- b) **El perfil de les empreses especialitzades en la gestió d'equipaments esportius municipals.** Catalunya compta amb un volum important d'empreses i organitzacions sense ànim de lucre (federacions i clubs esportius) capaces de gestionar equipaments esportius amb l'òptica de l'interès públic que qualsevol administració local preveu en els seus acords amb el sector privat. La llarga trajectòria d'aquest tipus d'aliances es remunta a l'etapa immediatament posterior als Jocs Olímpics de Barcelona 92, quan l'Ajuntament de la ciutat decideix externalitzar la gestió operativa dels equipaments creats per ser utilitzats com a espais d'entrenament i de competició en els Jocs. L'impuls d'aquest model de PPP a la ciutat de Barcelona va ser possible gràcies a la presència d'un coneixement adquirit durant els anys previs als Jocs relacionats amb la gestió d'equipaments esportius i amb l'oferta d'activitats esportives orientades a millorar la salut dels ciutadans. Les esmentades empreses configuren un sector força fragmentat, amb un volum important de petites i mitjanes empreses que gestionen un nombre limitat d'equipaments. No ha estat fins recentment —probablement atesa la davallada en els darrers anys de l'activitat econòmica en el sector de la construcció— que grans empreses prestadores de serveis en grans infraestructures, sovint filials de serveis d'empreses constructores, han entrat en el sector i que, actualment, estan tendint a concentrar el sector. Blöndal (2005, 105) justifica les elevades barreres d'entrada en aquest sector per la seva especificitat i necessària especialització, així com la capacitat de dialogar amb administracions públiques de caràcter local.
- c) Un tercer i darrer element és la **rendibilitat econòmica de l'explotació del projecte.** Blöndal (2005) argumenta que els PPP tenen raó de ser en tant que hi hagi una transferència de risc del sector públic al sector privat. L'Eurostat, en el seu document 18/2004, d'11 de febrer de 2004, va elaborar unes idees en què classifica els tipus de risc en: risc de construcció, risc de disponibilitat i risc de demanda. Aquest darrer risc es pot entendre com la variació entre les estimacions de demanda potencial previstes i la demanda real pels serveis que s'ofereixen. En altres paraules: la rendibilitat econòmica de l'equipament esportiu, capaç de generar ingressos a partir d'unes quotes d'abonament a l'equipament per a l'ús d'aquest, així com pels serveis esportius que es puguin oferir més enllà de l'abonament periòdic.

L'èxit del model de partenariat publicoprivat en grans equipaments de ciutats amb gran volum d'habitants i, per tant, capaces de garantir una demanda per a aquest tipus de serveis suficient

per obtenir una explotació viable, va permetre i explica en bona mesura l'evolució dels models de PPP cap a municipis més petits. Així, es pot argumentar que en aquesta evolució conflueix un increment de municipis amb voluntat de promoure iniciatives d'aquest tipus com a reflex d'experiències en municipis més grans, amb l'existència d'un grup d'empreses capaces de gestionar equipaments esportius municipals i d'entendre's amb l'Administració pública a l'hora d'oferir serveis esportius amb caràcter públic.

Un altre dels elements clau en la consecució d'experiències de partenariat publicoprivat ha estat la capacitat de comptar amb un elevat palanquejament financer de les inversions per part del sector privat. Així, la possibilitat de finançar els projectes per mitjà de préstecs amb garantia hipotecària sobre la mateixa concessió administrativa,⁵ és a dir, sobre els fluxos de caixa esperats del projecte, va permetre que empreses petites i mitjanes, així com clubs i federacions esportives, poguessin finançar volums importants d'inversió. Van confluïr en el temps: un increment de la preocupació per la salut i el benestar de la població mitjançant l'esport, els casos d'èxit de la gestió d'equipaments esportius mitjançant models de PPP a Barcelona i el seu entorn, la capacitat d'endeutament bancari i una certa necessitat de diversificació del sector de la construcció, i tot això va afavorir l'extensió del model a poblacions i municipis cada cop més petits. Primer es fixava com a límit inferior de rendibilitat els municipis de 30.000 habitants, però de manera molt ràpida aquest límit inferior va començar a baixar a 20.000, 10.000 o fins i tot a xifres properes als 5.000 habitants.

En definitiva, la xarxa d'equipaments esportius municipals i, concretament, de complexos esportius en municipis de mida mitjana i petita no es pot entendre sense conèixer l'evolució dels models de partenariat publicoprivat que s'han anat reproduint a Catalunya en les darreres dues dècades. Un complex esportiu que incorpora una piscina i un elevat volum de m² en sales per a la pràctica de l'activitat física no resulta econòmicament viable sense la participació de l'Administració pública, que hi aporta el sòl i, en moltes ocasions, també part de la inversió. L'interès públic en aquest tipus d'iniciatives rau a garantir l'accessibilitat a aquest tipus de pràctica a qualsevol ciutadà, atès l'establiment de preus públics per a la gestió d'aquests equipaments. A més, en moltes ocasions, també en garanteix la utilització a part dels clubs esportius del municipi, que desenvolupen una important funció educativa en les seves estructures d'esport base.

⁵ En cap cas es podia hipotecar el terreny, ja que es tracta de concessions administratives en què la titularitat del terreny és sempre municipal.

3 Metodologia

La metodologia emprada en aquest estudi té com a punt de partida identificar casos de partenariats publicoprivats en l'àmbit esportiu en municipis inferiors a 10.000 habitants que poden ser rellevants per a l'objecte de l'estudi. La selecció dels casos requeria que les relacions de col·laboració entre sector públic i privat oferissin alguna característica específica que permetés extreure'n aprenentatges per a futures iniciatives en d'altres municipis petits. Així, se n'han analitzat quatre casos de municipis de menys de 20.000 habitants que disposen d'equipaments esportius de titularitat municipal, i que estan concessionats a empreses especialitzades. La selecció d'aquests equipaments s'ha realitzat conjuntament amb cadascuna de les diputacions provincials presents a Catalunya.

Els tipus d'equipaments esportius analitzats difereixen entre ells. Dos d'ells reuneixen els espais del que s'anomena un *complex esportiu municipal* (CEM). Es considera CEM l'equipament que compta amb piscina coberta, sala de fitnes i una o més sales d'activitats dirigides. La varietat d'espais permet que sigui un tipus d'equipament utilitzat per amplis segments de població, sense distinció d'edat o sexe. A més, el seu ús comporta un pagament periòdic en forma d'abonament que permet la possibilitat de tenir una rendibilitat econòmica i, per tant, que pugui existir risc i ventura en la seva explotació.

Un tercer cas tracta la concessió d'obra pública i explotació de pistes de pàdel. En aquest cas, l'Ajuntament transfereix el risc tant de l'obra com de l'explotació posterior de l'equipament. Tot i tractar-se d'un equipament més específic, ha tingut una influència positiva en el sistema esportiu del municipi i ha permès afegir varietat en la seva oferta esportiva, especialment per a col·lectius aficionats als esports de raqueta.

El darrer cas fa referència a un equipament esportiu que combina una piscina a l'aire lliure, espais de raqueta, un pavelló poliesportiu i dos camps de futbol. El PPP ha estat impulsat des d'una societat mercantil amb capital íntegrament municipal i resulta interessant analitzar un equipament gestionat a risc i ventura i que inclou diferents instal·lacions amb usos ben diferenciats per part de col·lectius (com són el pavelló i els camps) i d'usuaris individuals (piscines a l'aire lliure i pistes de tennis i pàdel) sota una mateixa unitat de gestió.

La metodologia d'anàlisi de cadascun dels casos ha passat per la revisió de la documentació disponible relacionada amb el contracte de concessió. Per a això, s'ha elaborat un document en què es detallen els diferents elements a analitzar estructurats en dos grans apartats: a) documentació existent prèvia a l'inici de l'activitat i b) documentació relacionada amb l'explotació de l'equipament.

A continuació s'enumeren els elements analitzats en cadascun d'aquests dos apartats.⁶

a) Documentació existent prèvia a l'inici de l'activitat

- Plecs de clàusules administratives i tècniques del concurs obert

⁶ Per revisar en profunditat els continguts de cadascun dels apartats, consulteu l'annex d'aquest mateix treball on s'exposa el protocol utilitzat per a l'anàlisi dels partenariats publicoprivats.

- Estudi de viabilitat que hauria d'anar annex als plecs
 - Plica adjudicatària
 - Informe d'adjudicació de la Mesa de Contractació
- b) Documentació existent prèvia a l'inici de l'activitat
- Auditories d'explotació de la societat concessionària
 - Memòries anuals de gestió de la societat concessionària així com possibles indicadors de gestió periòdics
 - Actes de les comissions de seguiment
 - Altres documents (instàncies del concessionari, requeriments de l'Ajuntament...)

L'anàlisi de la documentació revisada s'ha complementat amb entrevistes a persones relacionades amb el partenariat publicoprivat. En concret, tècnics d'esport i/o persones que ocupen la funció de secretari de la corporació municipal. Les entrevistes prèvies a la revisió de la documentació han servit per contextualitzar el projecte i entendre la documentació analitzada posteriorment. En alguns casos també ha estat possible realitzar una entrevista posterior a la revisió de la documentació, fet que ha estat de gran utilitat per interpretar la documentació analitzada i extreure'n conclusions.

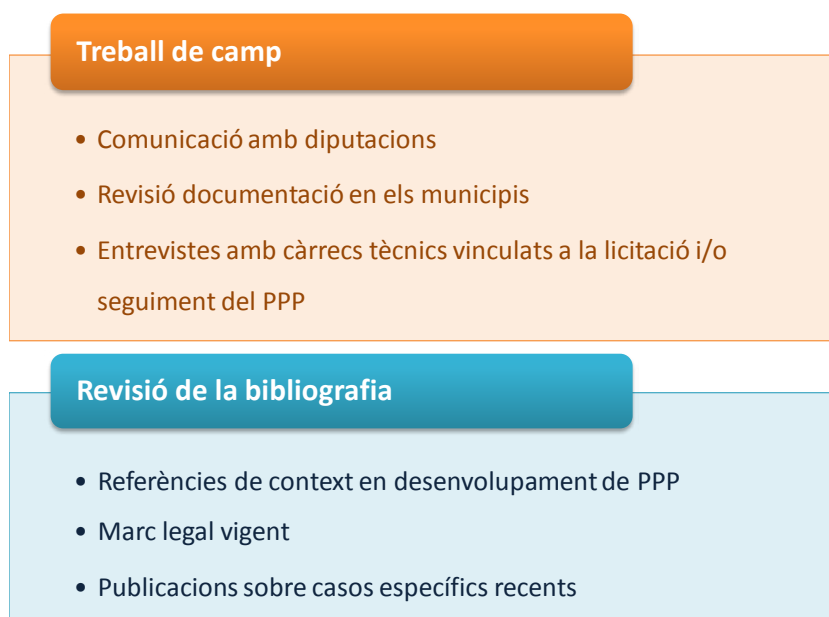
Com a complement del treball de camp realitzat, es va portar a terme una cerca de bibliografia existent amb relació als partenariats publicoprivats (PPP). Aquesta cerca s'ha desenvolupat a partir de tres grans eixos:

- a) Anàlisi de publicacions que fan referència a contractes de partenariat publicoprivat. En aquest apartat, hi ha un volum creixent de bibliografia, no específicament de l'àmbit esportiu, sinó de caràcter general, que permet fer-se una idea de la situació i l'evolució que han sofert els PPP a escala internacional. L'anàlisi s'ha centrat en la bibliografia a escala europea, ja que és aquí on s'està experimentant un gran desenvolupament dels PPP, que evolucionen de la construcció de grans infraestructures a la prestació de serveis a la ciutadania.
- b) Anàlisi del marc legal vigent. Aquí, s'ha aprofundit sobre la legislació vigent en la contractació amb el sector públic que ve legislat a tot el territori espanyol, i també en legislació i reglamentació en matèria esportiva, atès que una bona part de les competències associades recauen directament en els municipis.
- c) Finalment també s'han identificat publicacions i documentació diversa sobre casos específics recents en què, probablement a causa de la crisi socioeconòmica viscuda, les relacions en el PPP entre el sector públic i el privat s'han deteriorat fins al punt de rescindir el contracte i/o arribar a litigis contenciosos administratius entre ambdues parts.

Tot el material i les dades obtingudes han estat avaluats de manera conjunta pels experts en gestió esportiva i pels experts en administració pública que han format el conjunt de l'equip d'aquest treball.

En la figura 3 es presenta, a mode de resum, l'estructura emprada com a metodologia, a partir de les esmentades fonts de documentació primària i secundària.

Figura 3. Metodologia emprada



Cal destacar que ja des d'un inici es va plantejar una proposta metodològica basada en una recerca de caire qualitatiu. En cap cas s'ha pretès cercar la representativitat en el treball de camp ni que els casos identificats fossin els més recurrents en els PPP dins el territori català. La selecció dels municipis ha partit de la voluntat d'extreure'n aprenentatges atesa la singularitat en alguna de les fases del procés.

4 Resultats

A continuació es presenten els quatre casos de l'anàlisi que s'ha portat a terme.

4.1 Cas d'anàlisi número 1

El primer cas d'estudi fa referència a un municipi de menys de 8.000 habitants que compta amb un complex esportiu municipal amb piscina coberta i sales d'activitats esportives des de l'any 2006. L'Administració local va ser la promotora de la construcció de l'equipament, que es concretava amb els espais esportius següents:

- Vas de piscina coberta de 25 × 12,5 m
- Vas de piscina coberta complementària de 12,5 × 6 m
- Sala de fitnes
- Sala d'activitats dirigides
- Sala de ciclisme
- Zona d'aigües (hidromassatge, sauna i bany de vapor)

La concepció del projecte, la inversió i el seu finançament van córrer a càrrec de l'Ajuntament que, en una fase posterior, va decidir externalitzar el servei de gestió i explotació de l'equipament. El concurs es va adjudicar el 31 de març de 2005, quan l'equipament estava en la fase inicial de les obres, i l'activitat es va iniciar l'11 de març de 2006. El contracte estava regulat per la llei vigent en aquell moment, el Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques (en endavant, TRLCAP 2/2000). Tot i que no s'especifica literalment, pels continguts del plec de clàusules administratives, s'entén que és un contracte de gestió interessada que tindrà una vigència de 15 anys a comptar de l'inici de l'activitat (del 2006 al 2021).

Tal com es detallarà posteriorment, els continguts del plec de clàusules, així com els de la proposta de l'organització adjudicatària, són poc precisos i no detallen alguns dels elements bàsics imprescindibles en un partenariat publicoprivat. A mode d'exemple, no s'especifiquen els preus públics a percebre pels serveis o bé les aportacions econòmiques —en quantitat fixa o variable en funció dels resultats— que el contractista, o bé l'Ajuntament, haurà de realitzar d'acord amb els resultats econòmics que es derivin de l'explotació de l'equipament. A més, en el moment de la licitació l'Ajuntament no comptava amb un tècnic d'esports qualificat que pogués desenvolupar el control necessari del contracte. Després dels dos primers exercicis (2006-2007), en què es complien els objectius previstos en l'explotació de l'equipament, l'adveniment de la crisi socioeconòmica va afectar el partenariat en tres aspectes bàsics:

- a) Amb relació a l'explotació, una caiguda significativa dels ingressos amb una estructura d'explotació que comporta uns elevats costos fixos propicia que el desequilibri econòmic, assumit per la corporació local des de l'inici de l'activitat, s'incrementi significativament.

- b) L'esmentada crisi també afecta la tresoreria municipal i això motiva un endarreriment en els pagaments acordats de l'Ajuntament al contractista.
- c) El canvi en el tipus de l'impost del valor afegit (IVA) per serveis esportius, que passa de reduït a general i, per tant, del 8 % al 21 %, ⁷ en un moment en què resulta difícil repercutir aquest increment impositiu en les quotes d'abonament finals dels usuaris, fa que tingui una influència negativa en els ingressos de la societat adjudicatària.

La comunicació entre Ajuntament i contractista es manté en tot moment fluida a fi de trobar solucions a la problemàtica. S'acorda revisar l'estructura de despeses d'explotació amb l'objectiu de reduir les que siguin menys sensibles a la qualitat en la prestació del servei, i també ampliar el marc de col·laboració incorporant la conservació i manteniment d'altres espais esportius del municipi. Aquestes actuacions permeten retornar als nivells de dèficit previs a l'inici de la crisi.

L'any 2013 el concessionari decideix cedir el contracte a una altra societat i desvincular-se del projecte. Tot i no ser reconegut de forma explícita, es presumeix que la reducció del volum de negoci i del marge d'explotació de l'equipament, el retard en els pagaments per restablir l'equilibri econòmic per part de l'Ajuntament i, en definitiva, el no-compliment de les expectatives que inicialment el contractista havia dipositat en l'explotació de l'equipament, comportaren aquesta decisió. El desembre de 2013 s'oficialitza la cessió del contracte.

El nou gestor ha estat gestionant l'equipament durant el 2014 de manera satisfactòria, mantenint els elements positius de l'anterior gestió i reduint l'estructura de despeses per garantir la disminució en el desequilibri econòmic. La dimensió de la societat contractista actual permet minimitzar les despeses d'estructura i personalitzar el servei en major mesura amb l'objectiu d'adaptar-se als interessos i les necessitats de les persones usuàries.

Tot i les limitacions del marc contractual, cal destacar en tot el procés la predisposició a arribar a acords entre les parts. Tanmateix, és possible que les indefinicions contractuals no hagin permès en aquest cas més fermesa en la imposició dels requeriments plantejats des de la corporació municipal.

4.1.1 Aspectes previs a l'inici de l'activitat

En aquest cas, s'identifiquen clarament un seguit d'elements que caracteritzen la relació publicoprivada i que la condicionaran durant els anys de vigència del contracte. El plec de clàusules preveu una incoherència inicial important que influeix en la seva concepció i en el potencial desenvolupament posterior. En concret, l'objecte del contracte és per a la «prestació del servei i explotació de la piscina coberta», en cap cas es determina si —seguint els preceptes del TRLCAP— és d'acord a un model de gestió interessada o bé de concessió administrativa. En una de les clàusules del contracte s'estableix que, en funció de la proposició de l'adjudicatari, les aportacions econòmiques pertinents les realitzarà l'Ajuntament o bé l'adjudicatari. Tot i no esmentar-se, s'entén que aquestes aportacions fan referència a garantir l'equilibri econòmic en la prestació del servei. Tanmateix, una altra clàusula del plec fa explícit per a l'adjudicatari el prin-

⁷ L'increment de l'IVA en els serveis esportius va modificar-se del 8 % al 21 % l'1 de setembre de 2012. D'aquesta manera, els serveis esportius deixaven de considerar-se serveis afectats per l'impost reduït i passaven a l'impost general.

cipi de risc i ventura del contracte, i que només té dret al restabliment de l'equilibri econòmic-financer en els casos que preveu la llei. La introducció del concepte de risc i ventura faria que calgués considerar el contracte com una concessió administrativa.

En la concepció del projecte i en el mateix plec de clàusules ja es preveu que l'explotació de l'equipament serà econòmicament deficitària. Tot i amb això, no hi ha cap estudi de viabilitat previ o bé una estimació del possible desequilibri que pot derivar-se'n. Simplement s'assumeix com a punt de partida que serà deficitària, però sense explicar-ne el perquè, ni sense cap aproximació econòmicofinancera que així ho avaluï. A aquesta incertesa s'hi afegeix la manca de determinació dels preus públics que tindran els diferents serveis que s'oferiran en el complex, o bé dels abonaments que permetran l'accés de manera lliure a les instal·lacions. El plec de clàusules també evidencia altres deficiències que poden tenir una influència cabdal durant els anys de la seva vigència. A continuació se citen les més destacades:

- No es concreten elements de control del contracte, com són les auditories econòmiques externes a l'explotació de l'equipament o el detall de les causes específiques en casos de faltes greus i lleus, més enllà de les que estableix el marc legal general.
- Manca un estudi de viabilitat que comporta la no-concreció del potencial desequilibri econòmic que pugui haver-hi en l'explotació.
- La proposta de cànon queda a discreció dels licitadors.
- No es detallen els barems de puntuació per valorar la proposta guanyadora.

Aquests elements limiten la concurrència pública, atès que generen desconfiança entre les potencials societats interessades a optar a l'adjudicació del contracte. Aquest fet es fa visible quan es confirma que només hi va haver una organització que va presentar una proposta i que va resultar-ne l'adjudicatària. D'altra banda, marquen el funcionament de la concessió en el futur, ja que el marc contractual entre corporació local i concessionari es presenta molt dèbil per la poca definició dels paràmetres clau que condicionaran la prestació del servei. La baixa concreció del plec de clàusules deixa en mans dels licitadors una possible concreció dels elements clau del servei. En aquest cas, la proposta —única— adjudicatària va resultar ser molt poc detallada i sempre condicionada a l'èxit o el fracàs en l'explotació. En definitiva, el risc d'explotació l'assumeix íntegrament l'Administració local.

4.1.2 Elements a considerar durant el període de gestió de l'equipament (2006-2013)

El període de gestió que s'analitza en aquest apartat transcorre des de la inauguració de l'equipament, l'11 de març de 2006, fins al 31 de desembre de 2013, moment en què es traspasa la gestió a una nova societat explotadora. Així doncs, s'analitza un ampli període de 7 anys i 9 mesos. En aquest apartat s'analitzen quatre elements que es consideren rellevants en el context de l'explotació de l'equipament.

El primer element a considerar és el compliment de les previsions econòmiques amb relació a l'explotació de l'equipament. La no-existència d'un estudi de viabilitat previ al concurs i el fet que l'adjudicatari no inclogués cap tipus d'estudi econòmic en la seva proposta fa difícil esbrinar

quines eren les expectatives per part de la corporació municipal i de l'adjudicatari en el moment d'iniciar-se la gestió. Tanmateix, durant aquest període, les previsions d'ingressos que presumptament havia previst l'empresa adjudicatària no es van complir. Aquest fet va fer que l'equilibri econòmic que l'Ajuntament inicialment havia previst en forma d'aportació anivelladora a l'exploració de l'equipament, fos sensiblement superior al previst. A continuació es detallen les aportacions anuals que l'Ajuntament va fer a l'empresa gestora.

Taula 1. Imports anuals en concepte d'equilibri econòmic

Any	Import (€)
2006 (9 mesos)	90.213
2007	150.285
2008	197.175
2009	196.624
2010	222.691
2011	190.887
2012	163.247
2013	161.971

S'observa el salt en l'aportació municipal de l'any 2007 al 2008, moment en què la crisi socioeconòmica que ha afectat la població en general encara no era evident. En una memòria sobre el desenvolupament del servei amb data juliol de 2013 per part del concessionari a l'Ajuntament, se cita textualment:

...si els dos primers anys la liquidació va ser satisfactòria i més favorable que l'estimació de dèficit inicial, amb l'adveniment de la crisi econòmica generalitzada a partir de 2008 es produeix una caiguda significativa dels ingressos que progressivament aguditza aquell dèficit d'exploració estimat en un principi.

Probablement és aquest fet que va alertar l'Ajuntament de l'elevat cost que comportava el manteniment d'un equipament esportiu amb piscina coberta per a un municipi amb un volum d'habitants reduït.

El segon element a destacar durant aquest període d'exploració és l'acord a què ambdues parts (Ajuntament i empresa concessionària) van arribar per intentar reorientar el funcionament. Així, l'Ajuntament acceptava continuar equilibrant econòmicament la concessió però, a canvi, la societat gestora es faria càrrec del manteniment i la conservació d'altres equipaments esportius i no esportius del municipi i, a la vegada, tenia la possibilitat d'explorar econòmicament altres infraestructures esportives susceptibles de generar ingressos. Aquest acord bilateral es formula a títol de prova durant els exercicis 2011 i 2012 i es considera integrat a la concessió a partir d'un document signat per ambdues parts amb data juliol de 2013. Aquesta decisió, poc ortodoxa des de l'òptica jurídica, es planteja des de la voluntat de totes dues parts de poder mantenir l'esquema de col·laboració publicoprivada existent.

El tercer element a considerar són els nivells de comunicació entre Ajuntament i contractista, així com la seva evolució al llarg d'aquest període. En aquest sentit, la comunicació entre ambdues parts no va patir modificacions significatives des de l'adjudicació del contracte fins a la seva ces-

sió. Resulta interessant veure com, en aquest cas, tot i la pressió que la gestió de l'equipament suposava en les arques municipals, en cap cas es va utilitzar el marc normatiu per reorientar la situació, sinó que es va fonamentar en la bona entesa entre les parts. Així, no existeixen actes de les reunions realitzades sobre el funcionament de l'equipament, així com tampoc de les comissions de seguiment que formalment estaven estipulades en el contracte. De la mateixa manera, l'empresa concessionària enviava anualment els comptes auditats a l'Ajuntament, amb la finalitat principal de justificar l'import resultant per l'equilibri econòmic de l'explotació.

El quart i darrer element d'interès durant aquest període és identificar les persones de l'Ajuntament encarregades de fer el seguiment del contracte de concessió. Tot i no haver-hi un equip formalment designat, dues persones són les principals responsables de garantir-ne el bon funcionament. Així, el secretari interventor, d'una banda, i el tècnic d'esports, de l'altra, són els responsables de fer el seguiment administratiu i tècnic, respectivament, del contracte. La figura del tècnic d'esports va ser incorporada posteriorment a la concepció del projecte de construcció de l'equipament i, fins i tot, a l'inici de l'activitat d'aquest. És més, aquesta persona forma part de l'equip de treball operatiu del complex contractat parcialment per l'empresa concessionària i, a la vegada, també treballa per a l'Ajuntament la resta de la jornada. Així doncs, en un context com aquest, resulta difícil que aquesta persona pugui dur a terme la funció de control tècnic de la concessió, que s'entén que seria una de les funcions del tècnic d'esports municipal.

4.1.3 Elements a considerar durant el període de gestió de l'equipament (2014)

Durant el segon semestre de 2013, l'empresa concessionària decideix no continuar amb el contracte de concessió. Així, cerca una altra empresa del sector, més vinculada al territori i que compta amb l'acceptació de l'Ajuntament. El desembre de 2013 se signa la cessió del contracte de l'adjudicatari inicial a una nova empresa, amb l'autorització expressa de l'Ajuntament. En aquesta cessió del contracte, cal destacar que s'aprofita per incorporar dues modificacions al contracte:

- a) Es modifica l'objecte del contracte passant d'un contracte de «prestació del servei de gestió i explotació de la piscina coberta municipal» a un contracte de «gestió i explotació d'equipaments esportius municipals».
- b) Es determina que l'aportació màxima de l'Ajuntament al concessionari per concepte de la prestació del servei i/o d'equilibri econòmic en la prestació d'aquest tindrà un «topall màxim de 180.000 € anuals».

Sense avaluar si aquests elements constitueixen una modificació substancial del contracte i, per tant, si hauria calgut la convocatòria d'un nou concurs, cal destacar que el procés es va portar a terme amb la bona fe de totes les parts i, actualment, es considera que la situació ha millorat molt amb el nou concessionari.

El resultat, encara provisional a l'hora de fer l'estudi, de l'exercici 2014, en què de manera íntegra ha estat operant el nou concessionari, es va saldar amb una aportació per part de la corporació municipal de 135.627 € (vegeu la taula 2), sensiblement per sota de l'esmentat topall màxim de

180.000€ previst en la modificació del contracte, i també ostensiblement inferior a les aportacions que havia fet l'Ajuntament en els anys anteriors.

Taula 2. Import 2014 en concepte d'equilibri econòmic

Any	Import (€)
2014	135.627

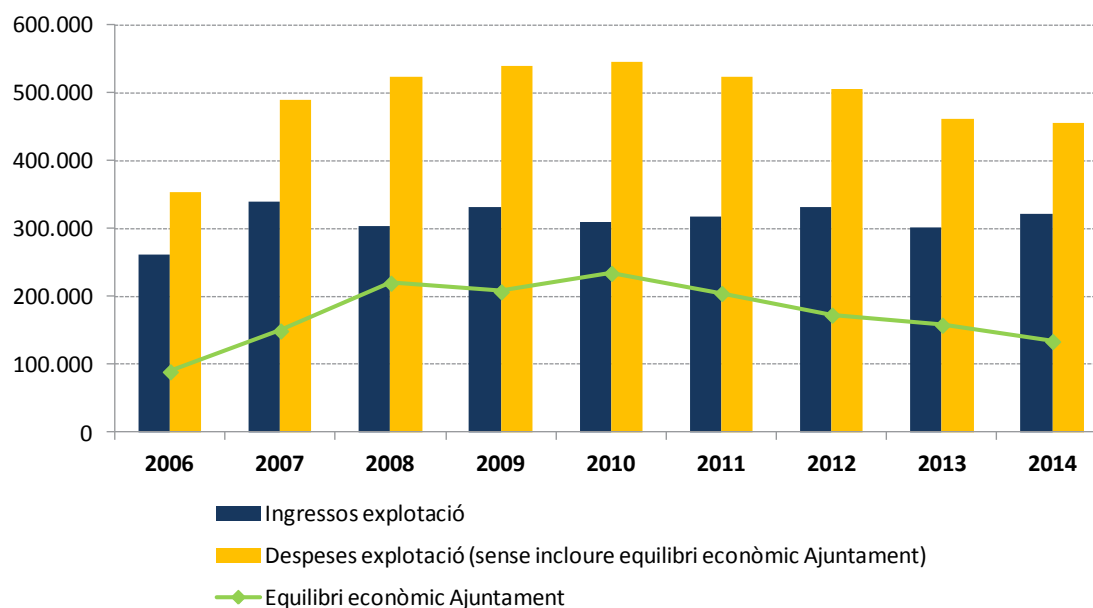
A més, el nivell de satisfacció dels usuaris ha millorat d'acord amb l'opinió del tècnic d'esports municipal. Això es constata amb un increment del 14 % en el nombre de persones abonades en el transcurs del 2014.

4.1.4 Anàlisi de l'explotació econòmica de l'equipament

Un indicador clau a l'hora de valorar el funcionament d'un model de col·laboració publicoprivat és el compliment de les expectatives des de l'òptica econòmica. En aquest cas, ja s'ha constatat que el no-compliment d'aquestes ha comportat la cessió del contracte de concessió a una altra empresa.

En la figura 4 s'observa l'evolució dels ingressos i despeses d'explotació de l'equipament i la consegüent aportació municipal en concepte d'equilibri econòmic. En aquest cas, la societat responsable de gestionar l'equipament no assumia el risc de demanda que teòricament hauria de comportar l'explotació de l'equipament, sinó que aquest risc era transferit a l'Ajuntament, que el compensava per mitjà del pagament de l'equilibri econòmic. Per tant, el no-compliment de les expectatives previstes afectava en major mesura a la corporació municipal que al mateix gestor. Paradoxalment, les decisions en la gestió corresponien íntegrament a aquest últim. Així s'observa que, tot i no existir un progrés ascendent en el volum d'ingressos i/o en el nombre de persones abonades, les despeses operatives continuaren incrementant-se de l'any 2006 al 2010. En aquests anys la situació es torna insostenible, i es combina la creixent aportació municipal amb un període de limitats recursos econòmics de les administracions locals en general, fet que motiva els canvis en el titular del contracte descrits anteriorment.

Figura 4. Evolució dels ingressos i despeses d'explotació i de l'aportació per concepte d'equilibri econòmic de l'Ajuntament



Es pot argumentar, doncs, que les debilitats del contracte entre Ajuntament i gestor motivaren un retard en la presa de decisions per solucionar el problema. La situació sembla haver entrat en una fase d'estabilització en què, a més, l'Ajuntament resta cobert de possibles increments en les aportacions que aquest hagi de fer atesa la modificació del contracte que s'ha establert en aquest sentit.

4.2 Cas d'anàlisi número 2

Aquest cas d'estudi fa referència a un municipi de mida inferior als 5.000 habitants que, abans de la promoció del partenariat publicoprivat, comptava amb una zona esportiva municipal que incorporava els espais esportius següents:

- Piscina a l'aire lliure (2 vasos)
- Camp de futbol
- Pavelló poliesportiu municipal
- 2 pistes de tennis

El model de gestió de la zona esportiva era íntegrament directa amb l'externalització del servei de piscina a l'aire lliure durant l'estiu. La resta d'espais eren gestionats per l'Ajuntament amb convenis de col·laboració amb les entitats esportives del municipi. El municipi no compta amb tècnic d'esports. L'any 2012 un veí del poble es va adreçar a l'Ajuntament per promoure la construcció de pistes de pàdel atesa la gran demanda existent per a la pràctica d'aquest esport. El plantejament exigia el desenvolupament d'un PPP en què l'adjudicatari fes front a la inversió necessària

per a la construcció de dues pistes de pàdel i n'assumís el risc de construcció i de demanda. L'adjudicatari esperava recuperar la inversió a partir de la gestió, via risc i ventura, de les pistes.

L'Ajuntament va considerar interessant la iniciativa que, complint estrictament amb els requisits legals de contractació pública, va licitar el projecte al maig de 2013. Des de llavors, l'explotació ha resultat satisfactòria tant per al gestor com per a l'Ajuntament, fins al punt que, només 10 mesos després de la inauguració de l'equipament, el contractista va sol·licitar la possibilitat de construir una nova pista de pàdel, així com el cobriment —mitjançant una estructura lleugera de lona que en cobreix també els laterals— de les dues pistes construïdes inicialment. Les inversions corrien a càrrec del contractista i l'Ajuntament va autoritzar aquesta actuació. Així doncs, el contracte de concessió actual incorpora 3 pistes de pàdel, de les quals 2 són cobertes.

La valoració de la gestió del nou equipament, tant per part de l'Ajuntament com del gestor, es considera satisfactòria. Tanmateix, no estan formalitzades les comissions de seguiment necessàries que permetin que la corporació municipal porti un control de la concessió.

4.2.1 Aspectes previs a l'inici de l'activitat

Per a aquest acord de partenariat publicoprivat, l'Ajuntament va promoure un concurs obert de construcció i explotació de les pistes de pàdel. La concepció inicial del projecte i el procés de licitació es van desenvolupar amb agilitat, i van complir amb la normativa legal, sense cap element que pogués retardar l'inici de la construcció de les pistes. El plec de clàusules permetia el termini d'1 mes per fer les obres i de 12 anys d'explotació.

Cal destacar tres elements previs a l'inici de l'activitat de la concessió. En primer lloc, la documentació juridicoadministrativa completa que es va anar elaborant des dels serveis jurídics de l'Ajuntament. Aquesta complia amb tots els requisits establerts per la legislació actual, a excepció, probablement, d'un estudi de viabilitat de l'explotació de l'equipament que garantís la rendibilitat econòmica del privat, així com la capacitat de fer front a les càrregues financeres derivades de la inversió realitzada. Per tant, tot i ser una iniciativa impulsada des del privat vers l'Ajuntament, es van portar a terme els procediments legals necessaris per a l'execució correcta del projecte.

En segon lloc, tot i tractar-se d'una inversió privada amb un contracte de concessió en què el risc de construcció era transferit a l'adjudicatari, la construcció va ser encarregada i supervisada en tot moment pels serveis tècnics municipals. Així doncs, l'arquitecte municipal va tenir un paper molt actiu en el control i supervisió del projecte d'arquitectura i en la posterior construcció de les pistes de pàdel.

Finalment, un element no tan positiu del procés va ser la manca d'una anàlisi econòmica en l'explotació de l'equipament. A diferència de la fase de la construcció, no es va tenir en compte cap element relacionat amb la seva explotació. Es van determinar uns preus públics però en cap cas es va incorporar un projecte de gestió que determinés les activitats a realitzar-hi i la relació entre l'empresa gestora i els ciutadans usuaris de l'equipament. A més, no es va portar a terme cap estudi econòmic sobre la viabilitat econòmica de l'equipament ni tampoc es va sol·licitar que els possibles licitadors l'incorporessin en les seves propostes. Aquest fet resulta una amenaça per al seguiment

de la concessió una vegada iniciada l'activitat, ja que no s'ha determinat un punt de referència de partida amb relació a la gestió de l'equipament. Probablement la manca d'un tècnic d'esports municipal va motivar que no hi haguessin els recursos per desenvolupar els esmentats estudis. Entenem que mentre l'explotació sigui satisfactòria per al concessionari no hi sorgiran problemes, però també podria passar que l'activitat esportiva tingués una disminució considerable d'usuaris i que l'explotació fos deficitària. En el cas de donar-se aquesta hipòtesi no hi trobem res previst.

Aquest cas resulta representatiu de la necessitat de garantir la participació dels experts de les diferents especialitats que intervenen en un partenariat publicoprivat. L'apartat juridicollegal estava cobert pel secretari de l'Ajuntament, i l'apartat de les obres, per l'arquitecte municipal; tanmateix, es va descuidar l'apartat relacionat amb la gestió de l'equipament, que tindrà una importància decisiva durant el període concessional.

4.2.2 Elements a considerar durant el període de gestió de l'equipament

Transcorreguts 10 mesos des de l'inici de l'activitat, el gestor va sol·licitar poder portar a terme dues actuacions sobre l'equipament de les pistes de pàdel. D'una banda, sol·licitava cobrir les dues pistes amb unes estructures metàl·liques i lona per evitar la incidència de la pluja, del sol, durant els mesos d'estiu, i del vent —que en aquella zona hi és molt present. De l'altra, sol·licitava la possibilitat de construir una nova pista de pàdel en el terreny adjacent a les dues existents. Seguint amb l'esquema plantejat en el contracte de concessió, el gestor plantejava que les actuacions anessin a càrrec d'ell i, per tant, sense que suposés cap càrrega complementària a la corporació municipal. En compensació per la inversió que el gestor estava disposat a realitzar, sol·licitava una ampliació de 12 anys més del període de concessió.

Un informe des de Secretaria de l'Ajuntament va motivar clarament què es podia fer i què no en aquestes circumstàncies. En definitiva, amb el permís previ del Ple municipal, s'autoritzaria el gestor a portar a terme les obres sol·licitades sota el seu risc i ventura. No es podia, però, autoritzar l'ampliació del període concessional, ja que les obres de millora no eren una de les causes previstes en l'article 268.2 del Reial decret legislatiu 3/2011, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic (LCSP).

Una vegada transcorregut el període de la concessió i les seves potencials pròrrogues, les obres plantejades en aquesta segona fase podrien ser recuperades eventualment pel gestor abans de la cessió de l'equipament a l'Ajuntament. Així, a diferència de les dues pistes de pàdel recollides en el contracte de concessió i que al final d'aquesta havien de revertir en perfecte estat de funcionament a la corporació municipal, el cobriment de les pistes i la tercera pista podrien ser desmuntades i recuperades pel gestor. Aquest plantejament, sorgit des de l'àmbit jurídic de l'Ajuntament, va possibilitar l'entesa entre ambdues parts. Un cop finalitzades les obres d'aquesta segona fase, s'ha millorat el potencial d'explotació de l'equipament així com el nivell de satisfacció dels actuals usuaris. En tot cas, caldria plantejar-se si la retirada de les inversions realitzades al final del període de concessió permet la continuïtat del servei ofert i si permet complir amb el principi de *continuitat* per als serveis públics. Segurament s'hauria d'haver definit millor el contingut mínim del servei ofert als ciutadans. Tampoc hem estat capaços de saber si aquestes inversions han estat comptablement amortitzades pel concessionari atès que no tenim informació sobre els aspectes relacionats amb l'explotació.

Cal destacar que la corporació municipal no està portant a terme ni comissions de seguiment de la concessió ni cap tipus de control econòmic sobre la seva explotació. L'Ajuntament únicament efectua una revisió anual dels preus públics a partir de la sol·licitud del gestor i de la posterior aprovació per mitjà d'una ordenança fiscal. Aquest element deixa la corporació municipal en una situació de risc, ja que ha autoritzat unes obres sense anar acompanyades d'una justificació d'explotació econòmica i, per tant, en cas que aquestes no es desenvolupessin segons el que s'ha previst, es podria entrar en un conflicte entre ambdues parts per identificar quin agent hauria de ser el responsable de mantenir l'equilibri econòmic de la concessió.

4.3 Cas d'anàlisi número 3

El tercer cas d'estudi analitza el desenvolupament d'un contracte de concessió administrativa d'un complex esportiu municipal en un municipi de menys de 15.000 habitants. La superfície total del complex és de 5.948 m² i incorpora els espais esportius següents:

- Vas de piscina coberta de 25 × 12,5 m
- Vas de piscina coberta complementària de 12,5 × 6 m
- Sala de fitnes
- Sala d'activitats dirigides
- Sala de ciclisme
- Zona d'aigües (hidromassatge, sauna i bany de vapor)
- Cabines de fisioteràpia i estètica
- Pavelló poliesportiu

Dels quatre casos analitzats, aquest és, probablement, el que ha seguit de manera més estricta els requisits determinats per la legislació en matèria de contractació pública. El projecte va ser promogut, dissenyat i finançat per l'Ajuntament, que va convocar un concurs obert durant el primer trimestre de 2004 de gestió indirecta de règim de concessió del servei públic del complex i d'acord amb la normativa vigent, el Reial decret legislatiu 2/2000, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques. El contracte tenia una durada de 25 anys i incloïa el pagament d'un cànon variable en funció dels ingressos i la realització d'una inversió inicial en equipaments i instal·lacions de clima d'un volum d'aproximadament 300.000 €.

La licitació comptava amb documentació prèvia que va permetre concretar-ne els elements tècnics. L'element principal d'aquesta documentació és l'estudi de viabilitat que ha de permetre concretar els termes econòmics de la relació publicoprivada. En aquest cas, es comptava amb un projecte de gestió de l'equipament que donava orientacions sobre la potencial rendibilitat econòmica de l'equipament i plantejava una primera proposta d'activitats a realitzar-hi. Cal dir que, en tractar-se d'un equipament on la inversió de l'obra la realitzava íntegrament l'Ajuntament —amb ajuts d'institucions supralocals—, l'estudi econòmic requeria centrar-se en l'explotació i no en el finançament de la mateixa inversió. En altres paraules, el PPP preveia transferir el risc de l'explotació al privat però en cap cas el risc de la construcció de l'obra o bé del seu finançament.

Així, els plecs de clàusules incorporaren informació detallada sobre les característiques que hauria de tenir la gestió del servei, les activitats a oferir i els preus a percebre pels serveis oferts. Cal destacar, en aquest cas, el perfil professional del tècnic d'esports del municipi, amb una llarga experiència i coneixement en el sector.

El procés de licitació va ser convuls, ja que l'empresa que havia quedat en segona posició va presentar al·legacions a l'adjudicació. La situació la va resoldre a partir de la valoració d'ambdues piques un expert independent que va emetre el seu dictamen. Finalment es signava el contracte de concessió durant el segon trimestre de 2004.

Durant els primers 7 anys de concessió (2004-2011) les relacions entre adjudicatari i Ajuntament foren satisfactòries. El desenvolupament de la concessió no presentà problemes i el control aparent sobre la concessió estava establert a partir de la convocatòria amb caràcter anual de la Comissió de Seguiment que s'havia acordat per a aquest fi. La gestió es fonamentava, doncs, en una mala entesa confiança entre ambdues parts que no comportava necessàriament un control estricte de la concessió. Això va fer que elements bàsics de manteniment preventiu de l'equipament que eren a càrrec del concessionari no s'estiguessin duent a terme, i que l'Ajuntament tampoc en fos coneixedor.

En les eleccions municipals de 2011 es produeix un canvi de govern en el municipi. L'equip entrant decideix intensificar el control i seguiment sobre els serveis externalitzats que tenia la corporació local, entre els quals hi ha el del complex esportiu municipal. És aquí on es produeixen les primeres friccions entre les parts ja que, d'una banda, l'Ajuntament identifica elements que no s'estaven complint d'acord amb el contracte de concessió i, de l'altra, el concessionari percep un major control que interpreta com una *persecució* per part del nou equip de govern.

A finals de 2011 l'Ajuntament, a través de la Comissió de Seguiment, nomena la figura d'intervenció tècnica, que es concreta en l'assignació d'un tècnic municipal que es responsabilitza de fer el seguiment de la concessió i de fer complir els preceptes del contracte. És a partir d'aquest moment que les relacions entre concessionari i Ajuntament es deterioren i evolucionen cap a un punt de no-retorn. Així, a l'estiu de 2012 l'Ajuntament intervé la concessió i durant el 3r trimestre del mateix any acaba rescindint el contracte amb l'empresa concessionària. L'equipament passa a ser gestionat de manera directa a través d'una empresa municipal. Aquesta gestió s'ha mantingut fins avui.

En aquest cas s'observa com, de manera paradoxal, tot i l'excel·lent treball portat a terme des de l'òptica del compliment de les necessitats administratives en la fase prèvia a l'adjudicació, l'evolució en l'explotació fa que el contracte de concessió acabi de manera no satisfactòria als interessos tant de l'empresa com de l'Ajuntament, i es resolgui de manera traumàtica.

4.3.1 Aspectes previs a l'inici de l'activitat

Per la mida del municipi i d'acord amb experiències en municipis similars, l'Ajuntament va iniciar la construcció del complex esportiu municipal, i la gestió externalitzada la va concebre des de l'inici a risc i ventura una empresa especialitzada en la gestió d'aquest tipus d'equipaments. Aquest fet va permetre que es pogués treballar en el procés de contractació amb temps i ajus-

tant el calendari a l'obra que estava en construcció. Es va redactar un plec de clàusules que incloïa les prescripcions administratives i també les tècniques. El plec havia estat adaptat de projectes similars i tenia una base sòlida; tot i així, hauria calgut adaptar-lo més a les necessitats de l'equipament i del servei esperat. De fet, un dels elements que va generar més discussió en la Mesa de Contractació va ser com valorar una proposta de millora relacionada amb la construcció d'un nou equipament esportiu no previst en el plec de clàusules.

La licitació incorporava el requeriment de presentar un projecte de gestió en què es detallés l'estructura organitzativa de gestió, l'oferta d'activitats, el pla de manteniment i la viabilitat econòmica prevista de l'equipament. Textualment el plec de clàusules demanava als possibles licitadors que incorporessin un projecte de gestió que inclogués textualment els apartats següents:

...planificació de l'oferta socioesportiva, pla de manteniment, adequació del projecte a les instal·lacions i equipaments previstos, condicions de planificació i organització de l'estructura de gestió, viabilitat de la proposta econòmica, etc.

El nivell de detall d'almenys dos dels elements requerits en el projecte de gestió van resultar clarament insuficients d'acord amb els problemes sorgits durant la fase d'explotació de l'equipament i del seguiment d'aquesta. Un primer element és la concreció de l'estudi econòmic i financer. En un projecte amb una inversió significativa per part de l'Ajuntament, en què es demanen inversions associades al contracte i en què existeix la voluntat de transferir íntegrament el risc d'explotació a l'adjudicatari, l'estudi econòmic sol·licitat hauria d'haver estat més detallat, i hauria d'incloure els subapartats següents:

- Estudi econòmic amb una projecció d'ingressos i despeses d'explotació amb el nombre d'exercicis necessari fins a arribar al nombre òptim d'abonaments. Aquest estudi hauria de desglossar els preus proposats per a cadascun dels serveis a oferir així com per a les quotes periòdiques a percebre dels usuaris.
- Estudi financer que incorporés les inversions proposades i el seu impacte en el resultat del projecte.
- Projecció dels fluxos de tresoreria al llarg de tot el termini de la concessió i indicant l'import inicialment previst de cànon variable envers l'Ajuntament d'acord amb la proposta realitzada pel licitador.

Un segon element insuficientment detallat en el plec de clàusules va ser el pla de manteniment. Com es veurà en l'apartat posterior sobre el desenvolupament de l'explotació del complex, aquest fet va motivar discrepàncies sobre qui havia de fer-se càrrec de certes despeses de manteniment correctiu. Un detall adequat en el plec hauria hagut de fer referència a destinar un import mínim en concepte de manteniment preventiu o bé estipular la previsió de despeses en manteniment en el projecte de gestió que acompanyava el plec de clàusules.

4.3.2 Elements a considerar durant el període de gestió de l'equipament

Les característiques de l'equipament, l'especialització de l'empresa gestora i l'assoliment dels objectius previstos des de l'òptica econòmica conduïren a una total entesa entre Ajuntament i concessionari durant els primers 7 exercicis de la concessió. A continuació es poden veure les

desviacions positives a favor del concessionari amb relació als ingressos d'exploració del centre i en comparació amb les previsions realitzades en la proposta de la licitació.

Taula 3. Desviacions en els ingressos d'exploració dels primers 7 exercicis

Any	Ingressos reals d'exploració	Previstos en la plica	Diferència	
	€	€	€	%
2004 (7 mesos)	464.114	471.868	-7.754	-1,6 %
2005	763.082	535.480	+227.602	42,5 %
2006	826.723	669.757	+156.966	23,4 %
2007	799.520	683.152	+116.368	17,0 %
2008	833.188	696.816	+136.372	19,6 %
2009	836.679	702.390	+134.289	19,1 %
2010	839.731	723.462	+116.269	16,1 %
Total	5.363.037	4.482.925	+880.112	19,6 %

S'observa com l'exploració de l'equipament va superar les expectatives inicialment previstes per part del concessionari. Pel que fa a les despeses, en tractar-se d'una instal·lació de nova creació, no es produïren problemes de conservació i de manteniment excessius, i els que sorgien es podien cobrir gràcies als terminis de les garanties de les empreses instal·ladores. Així doncs, l'exploració resultava altament lucrativa per al gestor.

Pocs mesos després de signar-se el contracte de concessió es constituí la Comissió de Seguiment seguint els requisits marcats pel contracte de concessió. En el transcurs dels primers 7 anys es realitzaren 12 reunions (almenys una cada any) on es tractaven els temes següents:

- Establiment de les tarifes per a l'exercici següent
- Seguiment de les deficiències en l'execució de l'obra
- Canvis d'horaris en els serveis
- Tractament de les principals queixes dels usuaris
- Reparacions i reinversions a càrrec del concessionari

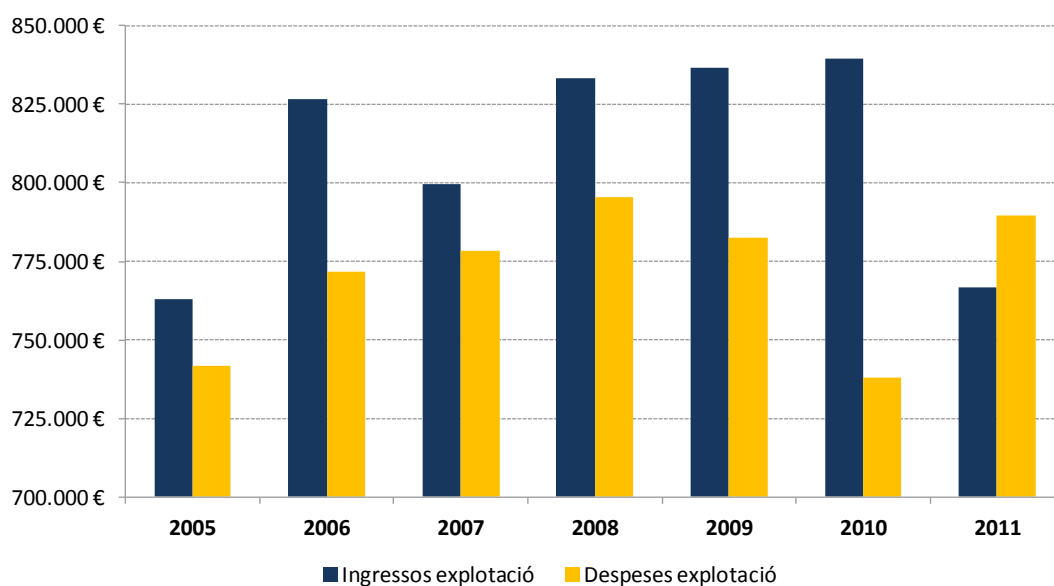
Així doncs, el control i seguiment de la concessió estava formalment en funcionament. Tanmateix, aquestes comissions tenien una periodicitat molt espaiada en el temps i, per tant, eren poc eficients a l'hora de garantir el control de la concessió en la seva operativa diària.

A mesura que anaren passant els exercicis, i els equipaments de la instal·lació requerien un manteniment preventiu i correctiu que quedava ja fora de les garanties inicials, el gestor va mantenir l'argument que, atès que la inversió inicial havia estat íntegrament realitzada per part de l'Ajuntament, les actuacions importants de manteniment correctiu havien de ser suportades per aquesta entitat. Des de la corporació municipal s'insistia que les reinversions necessàries per mantenir l'equipament en perfecte estat d'ús eren responsabilitat del concessionari. Aquest ele-

ment, que sovint genera una discussió força recurrent en equipaments on la inversió ha estat realitzada per la corporació municipal, s'hauria pogut evitar amb una major concreció en el plec de clàusules i/o en la plica adjudicatària. Per això, alguns plecs de clàusules més recents per a equipaments esportius de característiques similars han incorporat la necessitat de garantir una despesa en manteniment preventiu mínim (en import absolut o en % sobre els ingressos).

Amb l'arribada del nou equip de govern l'any 2011, el major control sobre la concessió va tensar les relacions entre Ajuntament i concessionari. Fruit d'aquesta deteriorada relació, i tot i que l'explotació de l'equipament continuava sent positiva (vegeu la figura 5), el gestor no va voler invertir en el manteniment de les instal·lacions, i també va deixar de pagar el cànon acordat per discrepàncies en la forma en què aquest es comptabilitzava.

Figura 5. Evolució dels ingressos i despeses d'explotació



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Resultat explotació	21.239 €	54.868 €	21.225 €	37.583 €	54.190 €	101.579 €	-23.068 €

La dificultat d'arribar a acords amb relació a elements vinculats al manteniment de l'equipament, juntament amb la negativa de pagar el cànon corresponent a partir de l'any 2011, va fer que la corporació local precipités un seguit d'accions orientades a garantir el compliment del contracte. Això va forçar la intervenció de la concessió, la posterior rescissió del contracte i la via del contenciós administratiu per determinar quina de les dues parts tenia raó. La via judicial encara està en tràmit a partir de diverses denúncies per ambdues parts.

4.3.3 Procés d'intervenció de la concessió

Resulta interessant analitzar el procediment que va seguir l'Ajuntament per garantir l'agilitat necessària en el seguiment i control de la concessió. Així, el deteriorament de les relacions entre

Ajuntament i concessionari va conduir al nomenament d'un interventor tècnic per part del primer que garantís un control i realitzés un seguiment específic de la concessió. Aquest nomenament va ser acordat per la Comissió de Seguiment amb l'objectiu de fiscalitzar la concessió i de garantir el compliment del contracte i la consegüent finalitat de servei públic que se li requeria. Per a això, es va crear un protocol tècnic de seguiment de la concessió administrativa de la gestió de l'equipament. Aquest protocol comptava amb els apartats següents:

1. Inspeccions

- Sobre el compliment del programa esportiu mínim
- Sobre l'oferta de serveis complementaris
- Sobre les actuacions de manteniment preventiu
- Sobre el pla de control microbiològic
- Sobre la gestió de la imatge i la comunicació del centre

2. Gestió econòmica

- Aportació documental sobre les despeses seleccionades
- Justificació del volum de persones abonades a la instal·lació

3. Gestió d'activitats, usos i serveis

- Programa de promoció esportiva
- Full de previsió de les activitats dirigides

4. Gestió de la qualitat

- Presentació d'una carta de serveis
- Pla d'atenció a l'usuari
- Sistema de recollida de queixes i suggeriments

5. Gestió del manteniment

- Pla d'autocontrol
- Seguiment del pla de manteniment preventiu
- Llistat de les incidències de manteniment correctiu

6. Gestió del personal

- Relació nominal dels treballadors del servei amb la seva dedicació
- Contractes externalitzats
- Pla de formació
- Contracte del pla de riscos laborals

Aquest protocol s'acompanyava d'un document que concretava en forma de llista de control els elements i/o sistemes de verificació dels diferents apartats.

La intervenció tècnica va estar fent un control exhaustiu de la concessió durant aproximadament un any fins que la situació es va convertir en insostenible, i es van fer un seguit d'avertiments de faltes greus i molt greus que van ser el prelude de la intervenció efectiva de la concessió. El procediment que es va seguir va ser una providència per part d'Alcaldia que va ser ratificada per un informe de Secretaria. Per a la intervenció de la concessió, l'Ajuntament va contractar-ne la direcció —per la via d'una prestació de serveis en forma d'adjudicació directa— a una persona experta en gestió d'equipaments esportius municipals. Aquesta persona va portar a terme les funcions de direcció durant aproximadament 2,5 mesos. En el temps en què l'equipament va estar intervingut, l'Ajuntament va percebre els drets establerts dels usuaris i va prestar el servei amb el mateix personal adscrit a la instal·lació. L'explotació s'efectuà a compte i risc de la concessionària, de manera que el saldo resultant després de la intervenció es liquidaria entre Ajuntament i concessionari.

Transcorreguts aquests 2,5 mesos d'intervenció, no es va arribar a un acord satisfactori per les parts i l'Ajuntament va rescindir el contracte de concessió. L'equipament el va passar a gestionar una societat amb el 100 % de capital municipal i, per tant, en forma de gestió directa. Transcorreguts ja dos exercicis sota el model de gestió directa, la valoració de l'actuació de rescat de la concessió impulsat per l'Ajuntament es valora com a satisfactòria. En el període amb més persones abonades, l'equipament va arribar als 2.400 abonaments, just abans de la intervenció en tenia 1.100 i actualment compta amb 2.100 persones abonades i amb un resultat econòmic d'explotació positiu.

4.4 Cas d'anàlisi número 4

El darrer cas analitza el procés de licitació i gestió posterior d'un contracte de concessió administrativa de servei públic d'un complex esportiu municipal en un municipi de menys de 5.000 habitants. L'equipament objecte de concessió inclou els espais esportius següents:

- 2 vasos de piscina a l'aire lliure
- 2 pistes de tennis
- 2 pistes de pàdel
- 2 camps de futbol-11
- 1 pavelló poliesportiu
- 1 sala de fitnes
- 1 sala d'activitats dirigides
- 1 sala de ciclisme
- 1 rocòdrom (interior)

Tots els espais es troben ubicats en un mateix recinte amb connexió interna entre si. L'any 2011 l'Ajuntament va impulsar la unificació de la unitat de gestió dels diferents espais. Aquest procés era complex ja que alguns dels espais eren titularitat de l'Ajuntament, i d'altres, d'una societat mercantil amb el 100 % del capital social municipal. El primer tràmit que es va realitzar va ser transferir la titularitat de tots els espais esportius a l'esmentada societat municipal perquè fos aquesta la que tingués la responsabilitat d'una gestió integral dels espais com un únic equipament, si bé mitjançant un model de descentralització en la gestió dels serveis. Per a això, va licitar la gestió de l'equipament a través d'un procediment restringit amb publicitat que plantejava una concessió administrativa, a risc i ventura del concessionari, per un període de 4 anys i amb la possibilitat de pròrrogues per un període màxim de 4 anys més. L'acord del Consell d'Administració de l'empresa municipal determinava que calia convidar 5 empreses especialitzades en la gestió d'equipaments esportius. En tot cas, convé esmentar que no resulta gaire ortodox tenir una empresa pública per a la gestió dels serveis que a la vegada desenvolupa un model de concessió a una altra empresa, aquesta de caràcter privat. La creació de l'empresa pública hauria de tenir per objectiu i sentit de ser precisament per gestionar els serveis i no per limitar-se a tenir-ne la titularitat del patrimoni.

Durant el segon trimestre de 2012 es va licitar la gestió de l'equipament. S'hi van presentar finalment tres empreses amb un gran coneixement del municipi i del sistema esportiu local. Les altres dues empreses convidades a licitar, amb reconeguda trajectòria en el territori català però que no eren del territori, no van arribar a presentar la seva oferta. Cal destacar que la gestió de l'equipament presentava una gran varietat d'usos. D'una banda, hi ha espais esportius que majoritàriament són utilitzats per entitats esportives, com el pavelló o els camps de futbol. D'altres, que tenen una utilització mixta, com les pistes de tennis o pàdel, que les poden utilitzar els clubs de raqueta i també els usuaris practicants d'aquest esport. Finalment, l'equipament també inclou espais com la sala de fitnes i les sales d'activitats dirigides, que tenen un ús a títol individual, o bé les piscines a l'aire lliure, que resten obertes només durant els mesos d'estiu. La licitació es va realitzar amb tots els espais esportius en funcionament i només es demanava a l'adjudicatari la incorporació de màquines i el material necessari per a la sala de fitnes i d'activitats dirigides.

4.4.1 Aspectes previs a l'inici de l'activitat

El primer que cal destacar són els clars objectius que el nou equip de govern, sorgit de les eleccions locals de 2011, tenia envers la gestió dels equipaments esportius i els serveis a oferir-hi. D'una banda, volien unificar la gestió per millorar la qualitat del servei que s'oferia i, de l'altra, intentar reduir el cost que generava en el pressupost municipal la gestió d'aquests equipaments. La primera fase del procés, endegada ja en el segon semestre de 2011, va ser la d'unificar la titularitat dels equipaments que fins llavors havien estat repartits entre el mateix Ajuntament i una empresa municipal. L'Ajuntament va cedir a l'empresa municipal els equipaments de la seva propietat i llavors el Consell d'Administració va acordar externalitzar la gestió de l'equipament a una empresa especialitzada. El procediment escollit va ser un procediment restringit amb publicitat, i es van convidar cinc empreses del sector. Els plecs de clàusules administratives i tècniques comptaven amb un estudi de viabilitat basat en el còmput agregat que s'havia generat entre els diferents espais que sortien a licitació. La viabilitat de la gestió passava per les economies d'escala que potencialment es podien generar fruit d'una gestió unificada. Tanmateix, l'estudi de viabilitat era força simple, sense una projecció de resultats al llarg dels anys ni tampoc escenaris de finançament de les inversions en equipaments que posteriorment es sol·licitaria en els plecs de clàusules.

L'Ajuntament no comptava amb cap tècnic d'esports que pogués col·laborar en la redacció de l'estudi de viabilitat ni en el plec de prescripcions tècniques de la licitació. És per aquest motiu que, tot i que en la licitació es sol·licitava un projecte de gestió que expliqués com aquesta es portaria a terme, les propostes presentades foren d'una qualitat baixa. En concret, i pel que fa a la proposta guanyadora, el nivell de detall sobre com es desenvoluparia el servei, l'estructura organitzativa que s'establiria o les previsions econòmiques eren molt vagues i sense connexió entre els diferents apartats. Probablement l'apartat més ben plantejat era el de l'oferta d'activitats, en què es detallava una oferta per al ciutadà en forma d'abonat, relacions i convenis amb les entitats, així com activitats complementàries de caire social i esportiu. Per tant, es dedueix que l'empresa era una gran coneixedora del territori i de les necessitats i la demanda dels diferents agents que configuren el sistema esportiu local.

4.4.2 Elements a considerar durant el període de gestió de l'equipament

S'estan a punt de complir els tres anys de gestió de l'equipament per part de l'empresa adjudicatària. La valoració de l'Ajuntament és satisfactòria, ja que considera que ha aconseguit els objectius plantejats inicialment. Tanmateix, l'explotació econòmica no s'ha ajustat a les previsions inicials. A continuació es presenten dos gràfics (figures 6 i 7) on s'observen les desviacions que s'han produït, pel que fa a ingressos i despeses d'explotació, durant els exercicis 2012 i 2013, respecte de les previsions establertes en l'estudi de viabilitat que acompanyava el plec de clàusules l'any 2011. Cal destacar que l'any 2012 no es va gestionar la totalitat de l'any natural.

Figura 6. Evolució dels ingressos d'explotació del complex esportiu

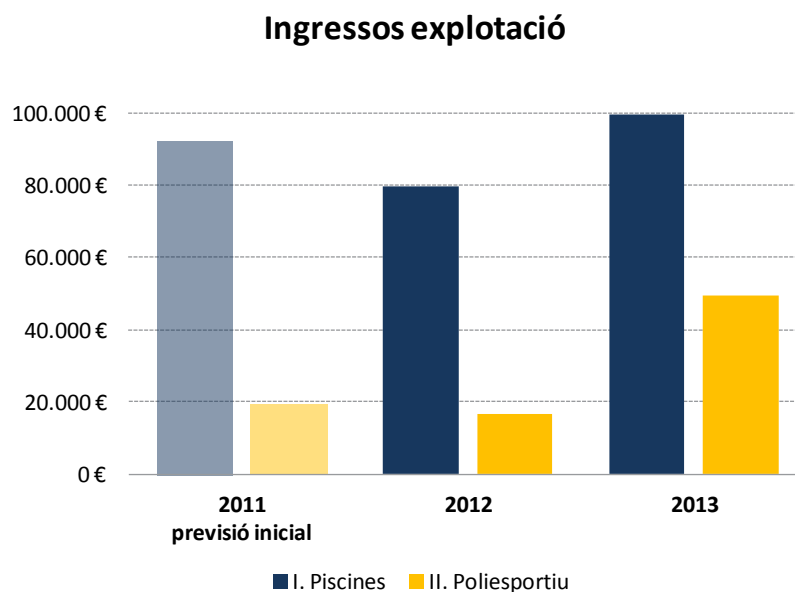
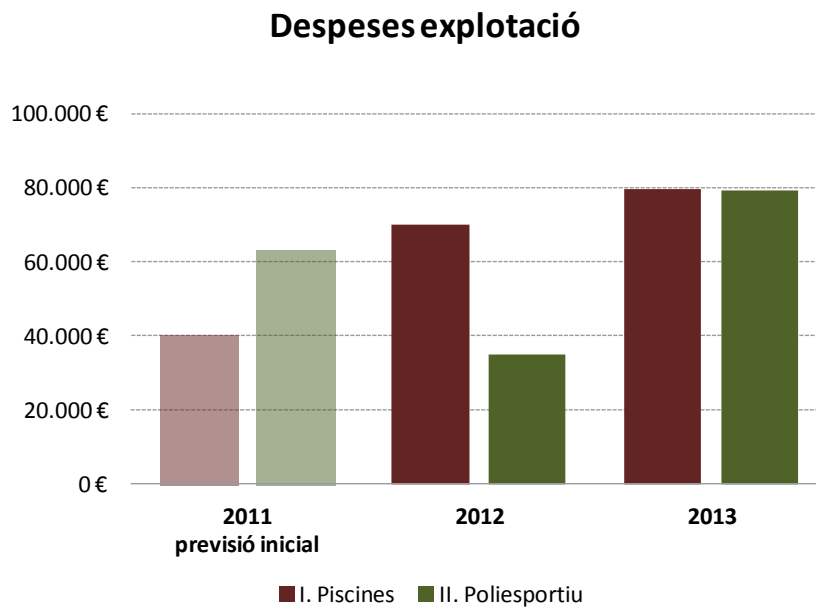


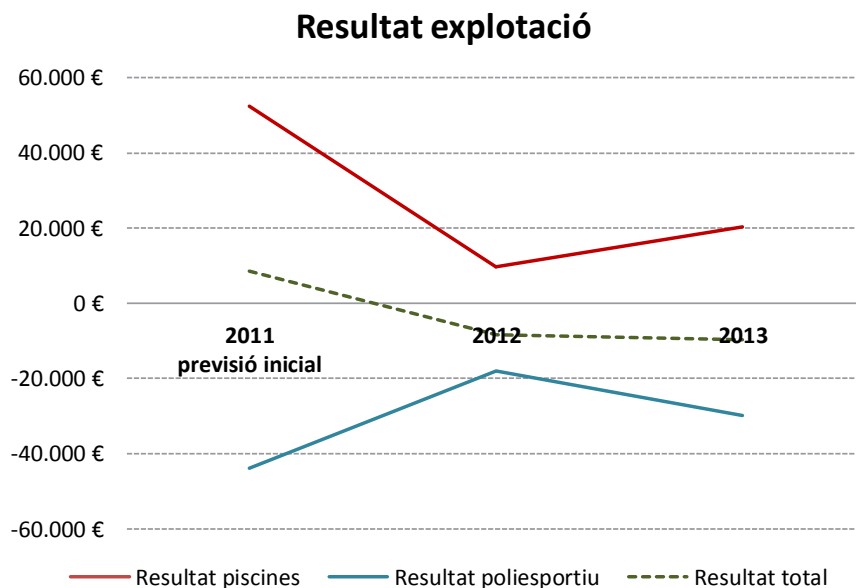
Figura 7. Evolució de les despeses d'exploració del complex esportiu



S'ha incrementat el volum d'ingressos atès que la millora en el model de gestió ha permès una major afluència de persones i usos. Tanmateix, sembla que l'estudi de viabilitat de 2011 va menysvalorar les despeses d'exploració, especialment pel que fa al manteniment i als subministraments de les piscines a l'aire lliure.

En resum, l'explotació durant els exercicis 2012 (parcial) i 2013 ha resultat lleument deficitària per a l'empresa gestora (vegeu la figura 8).

Figura 8. Evolució de les despeses d'exploració del complex esportiu



Tot i ser encara provisionals, els resultats de l'exercici 2014 ja van ser positius, i van eixugar el dèficit generat el 2013. En tot cas, la corporació ha aconseguit el propòsit de reduir la despesa en la gestió dels equipaments, i actualment està en converses amb el gestor per avaluar si s'equilibra econòmicament la concessió o bé si es fa una avaluació al final dels 4 primers anys de contracte.

Cal destacar el compliment de l'empresa concessionària amb el lliurament anual de les memòries de gestió i el resum econòmic de l'explotació de l'equipament. Així, tot i tractar-se d'una empresa molt orientada a la pràctica i poc burocràtica, afavoreix la generació de confiança mútua en el partenariat, i supleix en certa manera les funcions de control i seguiment de la concessió que s'hauria de fer des de la corporació i que, per motius de limitació de recursos (entre ells l'absència d'un tècnic d'esports), no porten a terme.

En definitiva, no s'ha establert mai una relació formal ni protocol·litzada però sí que es treballa amb un contacte permanent (informal) entre les dues parts del partenariat amb l'objectiu de millorar el servei públic que ofereixen i de tenir una bona imatge d'empresa en el territori. No obstant això, considerant aquest fet com a positiu, no treu que els aspectes formals i les reunions periòdiques hagin d'estar degudament realitzades i protocol·litzades.

5 Conclusions

El desenvolupament d'un partenariat publicoprivat per part d'un municipi petit és una iniciativa que cal entendre-la com a complexa i no infravalorar els recursos que es requereixen per portar-la a terme. El punt de partida rau, probablement, en la necessitat d'adequar els processos i protocols utilitzats en municipis més grans i que han dut a terme una iniciativa similar. Tanmateix, hi ha alguns elements inicials que han de ser analitzats de manera personalitzada pel municipi en qüestió. Un punt de partida —i reflexió inicial fonamental— és identificar quins són els motius que porten a impulsar el projecte de partenariat publicoprivat. Els motius poden ser diversos: per necessitat de capacitat inversora, per incorporació de coneixement en la gestió d'equipaments esportius, per política municipal en la gestió de serveis a les persones, etc. La història recent confirma que molts municipis han seguit la iniciativa del municipi veí —sense analitzar si existien formes de promoure el projecte de manera diferent—, i que l'han adaptat millor a la realitat del sistema esportiu del seu municipi.

Un dels principals punts que un equip de govern en un municipi amb un baix volum d'habitants ha de tenir en compte a l'hora d'impulsar un PPP és la influència que aquest partenariat tindrà en el sistema esportiu local. Aquest sistema, format per l'oferta esportiva municipal, la dels clubs i la possible oferta del sector comercial té incorporats uns equilibris que permet l'existència —de vegades supervivència— entre aquests elements. La incorporació d'un nou agent, que col·labora amb l'Ajuntament, generarà una oferta esportiva que tindrà una influència significativa sobre la demanda en serveis esportius i, per tant, cal avaluar a priori els riscos que s'hi poden presentar. Els estudis previs haurien de determinar si aquesta oferta serà complementària o bé substitutiva d'alguna de ja existent i les amenaces que poden existir amb relació a d'altres agents que formen part del sistema, principalment els de caire associatiu i sense afany de lucre.

En el procés d'impulsió d'un PPP per part d'una corporació local s'identifiquen dues fases clarament diferenciades: a) preparació de la licitació i b) seguiment de l'explotació de l'activitat per part de l'adjudicatari. En el capítol posterior (6. Propostes d'actuació) es presenten un seguit de recomanacions que poden ser d'utilitat per a petits municipis que vulguin portar a terme un procés de partenariat d'aquestes característiques en el seu municipi. Tanmateix, es planteja la necessitat d'avaluar la concepció de projectes de PPP que incloguin la construcció i la gestió de l'equipament conjuntament. Aquesta pràctica, sovint dissenyada per permetre que el concessionari pugui participar en la inversió i finançar-la a partir dels beneficis previstos en l'explotació de l'equipament, pot motivar una confusió entre la transferència del risc de construcció i la transferència del risc d'explotació. Així, resulta factible que una empresa del sector de l'explotació d'equipaments esportius assumeixi el risc implícit en l'oferta del servei però no que aquesta ho faci en la construcció de l'equipament. El mateix pot passar a la inversa. És per això que les necessitats de participació en la inversió per part del sector privat i/o de finançament d'aquesta no han de generar artificialitats en el PPP. Una possible solució podria ser una licitació de la construcció que plantegi un finançament diferit en el temps de l'obra i una explotació a risc i ventura que garanteixi el pagament d'un cànon que revertiria a fer efectius els compromisos relatius al finançament de l'obra. En aquest cas, que es planteja a mode d'exemple, el risc de la construcció l'assumiria la corporació local, i el de l'explotació, l'entitat concessionària privada.

Del present estudi no se'n poden extreure conclusions que permetin fer una generalització per a qualsevol municipi, ja que en cap cas s'ha volgut desenvolupar una recerca quantitativa amb una mostra representativa. Tanmateix, en coherència amb els casos analitzats i amb la bibliografia revisada, resulta fonamental que la corporació local tingui clars els motius que porten aquesta Administració a impulsar un projecte de partenariat publicoprivat i si, per aconseguir els objectius pretesos, aquest és el mecanisme més idoni. És imprescindible, també, que ja des de l'inici s'estableixin els recursos que li seran necessaris i si requerirà ajut extern, bé sigui d'administracions supralocals (per exemple, diputacions) o bé d'empreses externes especialitzades en aquest tipus de projectes.

Són molts els municipis que endegaren projectes de partenariat publicoprivat en el passat i que ara estan vivint experiències negatives amb el concessionari. Però caldria reflexionar en cada cas si les problemàtiques actuals no responen a uns plantejaments inicials erronis amb relació a la col·laboració amb el sector privat, i no tant a la mateixa col·laboració entre sectors. Durant els anys previs a la crisi, municipis petits amb dificultats per fer grans inversions en matèria esportiva trobaren en les empreses els aliats per fer realitat aquest tipus de projectes. Moltes d'aquestes empreses actualment es troben en una situació crítica atesa la reducció de la demanda i, per tant, la desviació respecte dels estudis econòmics que sustentaren la decisió d'invertir en aquest tipus de projectes. Amb tot, la realitat actual no pot portar a la reflexió que el model és erroni. Ans al contrari, probablement les col·laboracions publicoprivades en els serveis públics que arriben directament al ciutadà —entre els quals hi ha l'esport com un dels més importants— seguiran presents, de manera que permetran optimitzar l'oferta pública i potenciar l'impacte econòmic que l'esport ha demostrat que és capaç de generar a escala local. En aquest sentit, cal entendre que un procés de partenariat publicoprivat s'inicia —i en bona mesura determinarà les relacions posteriors entre les parts— en la concepció mateixa del PPP i en l'elaboració del plec de clàusules i de la licitació. Al contrari del que es podria pensar inicialment, doncs, la signatura del contracte de concessió amb l'adjudicatari no suposa l'inici del procés, sinó un pas intermedi més d'un procés que ja s'ha iniciat i que té definit el marc de relació entre l'Administració pública i el sector privat. El que sí que es constata és, a partir de la signatura del contracte i, per tant, de la relació formal entre l'Administració i l'adjudicatari, la necessitat d'un seguiment molt més acurat del que succeeix en el dia a dia i, per sobre de tot, un seguiment tècnic tant de l'oferta com de l'evolució del benefici per a l'empresa concessionària, ja que aquest és un indicador molt clar dels possibles problemes immediats. Cal fer un seguiment anual de les principals variables de l'equilibri financer.

En definitiva, a partir de la descripció i interpretació de casos reals, el present document intenta aportar llum sobre les relacions entre les corporacions locals i el sector privat. Unes relacions que el mateix marc normatiu estableix que en la seva essència no són d'igual a igual. La necessitat de preservar l'interès i el servei públic per part de l'Administració determina ja d'entrada unes regles del joc que caldrà que l'entitat privada entengui i accepti. Tanmateix, aquesta desigualtat no impedeix que cada vegada sigui més necessari establir ponts de col·laboració entre ambdós sectors per continuar garantint una oferta esportiva de qualitat i accessible a tota la ciutadania.

6 Propostes d'actuació

Quan un municipi decideix impulsar un projecte de partenariat publicoprivat ha d'identificar els recursos necessaris en les diferents fases del projecte. En cas de no disposar d'aquests recursos ha de recórrer a la col·laboració d'organismes supralocals (especialment les diputacions) o bé a la contractació externa dels especialistes necessaris en cadascuna de les fases. En aquest cas, doncs, el projecte obligatòriament s'iniciaria per una planificació general de les diferents fases per les quals ha de transcórrer el partenariat. Com en molts altres processos, un inici estructurat i planificat en el temps acabarà permetent l'estalvi de recursos en forma de diners o de temps de les persones implicades en el desenvolupament del PPP.

A continuació es presenten unes propostes d'actuació en forma de recomanacions específicament per als municipis petits, de forma que puguin servir de guia general per al desenvolupament d'un PPP relacionat amb la prestació de serveis públics, en general, i d'esportius, en particular. Aquestes recomanacions s'estructuren en les que cal tenir en compte durant el procés de licitació i adjudicació, en primer lloc, i les que seran d'utilitat per portar un seguiment i control del partenariat una vegada iniciada l'activitat.

6.1 Recomanacions per al desenvolupament d'un partenariat publicoprivat en un municipi petit

La promoció d'un projecte que representa una inversió important per a un municipi petit i que, a més, incorpora un volum elevat de despeses fixes en la seva explotació, com és el cas d'un complex esportiu municipal amb piscina coberta o similar, requereix l'establiment d'un procés de col·laboració publicoprivat que reuneixi un seguit de garanties de manera que permetin ajustar-se a les previsions inicials. Una primera recomanació, que resulta de l'aprenentatge dels casos presentats, és la necessitat de redactar un estudi de viabilitat econòmica sobre l'explotació de l'equipament que sigui precís i realista i que inclogui diferents escenaris. Aquests escenaris haurien de versar sobre els preus a cobrar per l'ús de l'equipament, especialment pel que fa al cost dels abonaments periòdics (mensuals), així com a la previsió del volum de persones abonades a la instal·lació. Aquests dos són els elements clau a tenir en compte en un equipament on les despeses més importants, com són el personal i els subministraments, es poden considerar gairebé fixes. L'estudi de viabilitat, a més de ser requerit per la legislació actual, cal que esdevingui part del plec de clàusules del concurs que ha de regir l'adjudicació del contracte per a la prestació del servei en el complex. De fet, una disparitat molt elevada entre l'estudi de viabilitat previ propietat de l'Ajuntament i la possible projecció d'ingressos i despeses que pugui presentar un licitador en la seva plica, hauria d'estar suficientment motivada per considerar-se vàlida.

Un altre element important a considerar en la convocatòria d'un concurs és garantir la pública concurrència, de manera que es desperti l'interès de més d'una empresa o organització apta per gestionar el servei. La pública concurrència és un dels elements bàsics de l'essència d'una col·laboració publicoprivada, ja que garanteix que l'Ajuntament que promou i que inverteix en un projecte d'interès públic per als seus ciutadans tingui l'opció d'escollir la proposta més avantatjosa. Així, tot i que la llei no ho determina específicament, seria interessant que almenys tres lici-

tadors participessin en el concurs per a l'explotació d'un complex esportiu municipal. Elements com els requisits a presentar, el temps disponible de preparació de la plica, així com les condicions econòmiques són decisius per aconseguir un nombre òptim de licitadors. Si a una licitació es presenten poques empreses pot arribar a ser un indicador que alguna cosa no ha funcionat correctament i, el que és més important, que en un futur immediat poden sorgir problemes per manca de competència i control d'una part (concessionari) sobre el sistema.

Dins dels aspectes previs a l'adjudicació del contracte, també cal preparar un plec de clàusules administratives i —especialment— tècniques adequat a les necessitats de l'equipament. Aquest plec ha de formar part de manera íntegra del contracte de concessió i, per tant, els continguts que s'hi redactin romandran vigents durant tot el període concessional. Així, de la mateixa manera que la redacció del plec de clàusules administratives acostuma a ser liderat per la secretaria i/o intervenció municipal, cal que el plec de clàusules tècniques el redacti el tècnic d'esports, o bé una persona experta en aquesta matèria. És en aquest context on, tot i no ser imprescindible des de l'òptica legal, resulta recomanable que en qualsevol projecte de partenariat publicoprivat esportiu existeixi la figura del tècnic d'esports municipal, ja sigui a jornada completa o parcial. Aquesta persona serà l'encarregada de portar el control de la concessió des de l'òptica de la prestació del servei i del compliment del fi públic amb què s'ha dissenyat el projecte. Si, ateses les dimensions del municipi, aquesta figura no existeix abans del desenvolupament del projecte, caldrà que s'hi incorpori amb caràcter previ a l'inici de l'activitat.

Una vegada iniciada l'activitat per part del concessionari, el projecte de partenariat publicoprivat és quan adquireix major rellevància. En aquest sentit, que l'adjudicatari formalitzi un procediment de comissions de seguiment i de generació d'informes de gestió periòdics és fonamental per mantenir l'Ajuntament informat. Sovint aquests canals de comunicació no es formalitzen suficientment, o bé la corporació municipal els dóna un caràcter excessivament fiscalitzador vers el gestor. Cap de les dues línies és l'òptima, la col·laboració entre sector públic i privat demana la bona entesa durant la vigència del contracte i, per tant, trobar solucions de comú acord més enllà del que estableix el marc contractual, o bé en cas que aquest no prevegi la casuística en què es troben. En el cas no desitjat d'un marc contractual dèbil format pel plec de clàusules i la plica presentada per l'adjudicatari, són els instruments de control i seguiment —el més representatiu n'és la comissió de seguiment— de la concessió els que cal que determinin les actuacions a desenvolupar. És per aquest motiu que cal mantenir un elevat grau de formalització de la comunicació entre Ajuntament i concessionari, a fi de garantir que no es generen precedents que limitin actuacions posteriors o *vicis* en la gestió de l'equipament per part del gestor.

Finalment, es pot donar el cas que la gestió de l'equipament esportiu concessionat per part d'una empresa o organització especialitzada en un municipi petit permeti introduir uns procediments de qualitat en la gestió esportiva que fins llavors eren inexistents en el model de gestió directa de la resta d'equipaments del municipi, ja siguin esportius o no. En aquest sentit, és interessant que es propiciï la transferència de coneixement des del concessionari cap a l'Ajuntament. Aquest fet, tot i no ser una finalitat directa del partenariat publicoprivat, sí que pot redundar en beneficis complementaris vers la gestió de l'esport municipal.

6.2 Recomanacions per al seguiment i control d'un partenariat publicoprivat en un municipi petit

Els casos analitzats han permès veure com les principals deficiències en els municipis petits es produeixen durant la fase més llarga d'un partenariat publicoprivat, és a dir, durant la gestió de l'activitat concessionada. En municipis petits amb recursos limitats per portar el seguiment i el control del partenariat s'acostuma a pensar que el fet de tenir el servei externalitzar significa que no cal dedicar més recursos municipals. Tot i que és cert que l'externalització del servei pot respondre a la impossibilitat de gestionar el servei de forma directa, cal tenir present que és necessari garantir que es realitza un seguiment i un control del partenariat des de l'Administració. En aquest punt, cal diferenciar el concepte de seguiment del de control. El primer fa referència al manteniment de la comunicació necessària, per mitjà de reunions i/o de documentació formalment lliurada pel concessionari, que permet tenir coneixement de l'evolució del servei públic que un organisme privat està oferint. En canvi, el concepte de control fa referència al compliment dels requisits formalment establerts en el contracte de partenariat, que són de compliment obligat i que de manera periòdica i protocol·litzada l'organisme privat ha de lliurar a la corporació local.

Amb relació al concepte de seguiment i control de la concessió, un dels elements més importants és l'anàlisi de l'explotació des de l'òptica economicofinancera. En aquest sentit, el concessionari ha de lliurar els comptes anuals auditats com a part del procediment de control establert. Tanmateix, és interessant que també lliuri un document econòmic complementari que doni més informació des de l'òptica de la gestió. A mode d'exemple, en la taula 4 es proposa un format de presentació de l'explotació econòmica que permet interpretar els resultats econòmics que es deriven de l'explotació del servei.

Taula 4. Proposta de document per al seguiment de l'explotació econòmica de la concessió

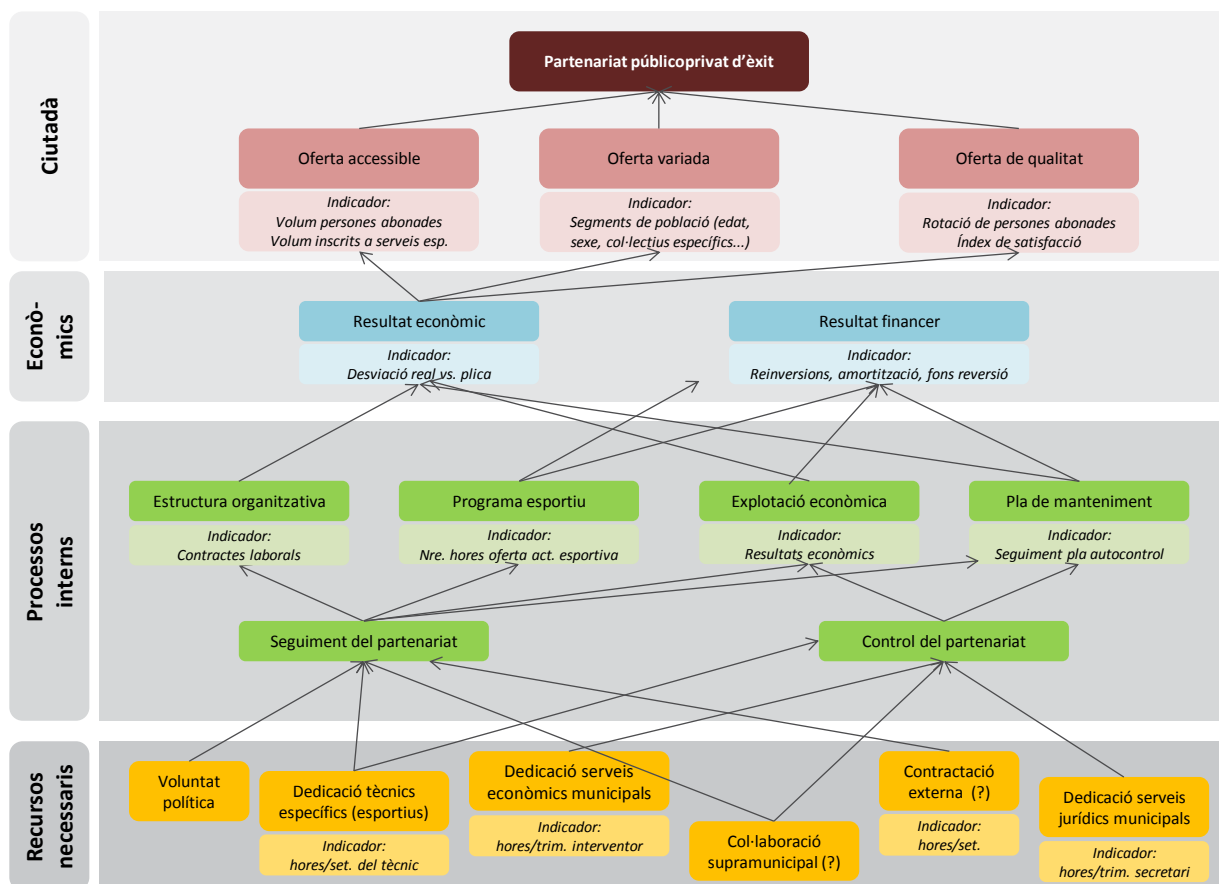
	Exercici n-1	Exercici n	Exercici n (segons oferta)	Desviacions (any n - any oferta)
Ingressos				
Tarifaris				
Secundaris				
Altres				
(i) Total ingressos activitats				
Despeses				
Subministraments				
Personal				
Imatge i comunicació				
Manteniment i neteja				
Compres i serveis				
Administració general				
Rèntings i lísings				
(ii) Total despeses de les activitats				
(iii) Despeses financeres				
(iv) Dotació amortització				
(v) Cànon d'explotació				
Resultat de l'exercici abans d'impostos (+ii+iii+iv+v)				
Impost de societats				
Resultat de l'exercici				

Cal comptar amb un protocol exhaustiu de seguiment i control de l'activitat externalitzada d'acord amb les obligacions que comporti el contracte de gestió.⁸ Aquest element és bàsic per poder afrontar moments de gestió complicada que molt probablement es produiran atesa la llarga vida que acostuma a tenir una concessió per a l'explotació d'un servei públic.

6.3 Quadre d'indicadors per a un partenariat publicoprivat

El desenvolupament d'un PPP per part d'un municipi petit cal entendre'l com un procés estratègic en el municipi. Així, és necessari planificar el procés a partir dels objectius que la corporació local es plantegi inicialment. A continuació, es presenta un exemple de com plantejar una proposta d'objectius, amb els seus indicadors associats, estructurats en funció de diferents perspectives, seguint la metodologia dels *mapes estratègics* de Norton i Kaplan (2007).

Figura 9. Quadre d'indicadors per dissenyar i fer el seguiment d'un partenariat publicoprivat



La present proposta pretén escenificar de manera gràfica la necessitat que comporta el desenvolupament d'un PPP des de l'òptica de la planificació. Un PPP pot durar dècades i, per tant, cal entendre'l com un esforç per part del sector privat, però també del sector públic, per millorar l'oferta de serveis a la ciutadania i intentar fer-la més eficient.

⁸ Vegeu el protocol tècnic de seguiment de la concessió administrativa de la gestió de l'equipament, plantejat a mode d'exemple en el cas d'anàlisi número 3.

7 Referències

BLÖNDAL, JÓN R. «Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services». *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, núm. 1 (2005), p. 79-106.

COMISSIÓ EUROPEA. *Guidelines for successful Public-Private Partnerships*, 2003.

EUROSTAT. *Treatment of public-private partnerships*. Decisió 18/2004, d'11 de febrer, sobre dèficit i endeutament.

FORRER, JOHN; KEE, JAMES EDWIN; NEWCOMER, KATHRYN E.; BOYER, ERIC. (2010). «Public Private Partnerships and the Public Accountability Question». *Public Administration Review*, núm. 70 (maig-juny 2010), p. 475-484.

GRIMSEY, DARRIN; LEWIS, MERVYN K. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Cheltenham (Regne Unit): Edward Elgar Publishing Limited, 2004. 267 p.

HEINZ, WERNER. «Public Private Partnerships: Principles, Opportunities & Risks». III Conferència de l'Assemblea de Regions Europees. Ponta Delgada (Azores), maig del 2005. [No publicat.]

MOSZORO, MARIAN; KRZYŻANOWSKA, MAGDALENA. «Implementing Public-Private Partnerships in Municipalities». *SSRN Electronic Journal*, núm. 3 (febrer 2011).

NORTON, DAVID; KAPLAN, ROBERT S. *Mapas estratégicos*. Ed. Gestión 2000, 2007.

8 Annex. Protocol utilitzat per a l'anàlisi dels partenariats publicoprivats

ACCIÓ 1. REVISIÓ DE LA DOCUMENTACIÓ PRÈVIA A L'INICI DE L'ACTIVITAT

1^a visita a l'Ajuntament

Documents a revisar

- **Document 1:** Plec de clàusules administratives i tècniques del concurs (bases del concurs)
- **Document 2:** Estudi de viabilitat annex al plec de clàusules (document legalment obligatori i que forma part del mateix plec de clàusules del concurs)
- **Document 3:** Plica adjudicatària (oferta de l'empresa que resulta adjudicatària del concurs)
- **Document 4:** Informe d'adjudicació

Document 1: Plec de clàusules administratives i tècniques del concurs

Identificació dels elements clau següents:

1.1 Tipus de contracte

- D'obra pública, d'exploració de serveis públics o de col·laboració entre sector públic i sector privat; altres?
- Tipus contractual: concessió administrativa, gestió interessada, arrendament...
- Projecte/Construcció/Gestió - Construcció/Gestió - Gestió
- Durada del contracte
- Anys que té l'equipament objecte de concessió
- Identificació de possibles cessions a tercers o subcontractació específica de serveis
- Existència de clàusules que prevegin explícitament canvis en el contracte
- Tipus de procediment concursal (concurs obert, restringit...)

1.2 Perfil d'empreses a seleccionar

- Requisits de solvència tècnica
- Requisits de solvència econòmica

1.3 Inversió i finançament

- Volum d'inversió previst. Volum d'inversió en termes absoluts i relatius al total de l'obra o del servei
- Estructura de finançament proposada
- Valoració en la puntuació del projecte

1.4 Preus

- Concreció de l'estructura de preus a cobrar al ciutadà
- Cànon a l'Ajuntament
- Valoració en la puntuació del projecte

1.5 Característiques dels serveis a prestar

- Nivell de detall en el desglossament dels serveis esportius
- Valoració en la puntuació del projecte de gestió en el total dels criteris de puntuació

1.6 Criteris de puntuació en la valoració de les ofertes

- % de criteris de valoració objectiva i % de criteris subjectius
- Identificació dels elements inclosos en els de valoració objectiva
- Identificació dels elements inclosos en els de valoració subjectiva
- Si s'escau, necessitat de designar una comissió d'experts independents per valorar els criteris subjectius

1.7 Continguts que s'incorporen en el plec de clàusules tècniques

- Elements relacionats amb les característiques dels serveis esportius a prestar
- Elements relacionats amb la segmentació d'usuaris potencials
- Elements relacionats amb el fet de garantir l'accessibilitat a diferents segments de la població
- Elements relacionats amb aspectes vinculats a la promoció esportiva
- Elements relacionats amb el manteniment preventiu dels equipaments esportius i de la neteja de l'equipament
- Elements relacionats amb les persones vinculades professionalment a l'equipament
- Elements relacionats amb el compliment de la normativa d'ús
- Existència d'un reglament d'ús de l'equipament o obligatorietat que l'adjudicatari el redacti

1.8 Drets i obligacions i règim de penalitzacions previst en el plec

- Existència dels drets i les obligacions específics de l'equipament, més enllà dels de caràcter general pel tipus de contracte
- Classificació de les faltes lleus, greus i molt greus
- Característiques del règim de penalitzacions (relacionades amb l'ús, amb l'accessibilitat, amb el compliment de les obligacions específiques)

Document 2: Estudi de viabilitat annex al plec de clàusules

Identificació dels elements clau següents:

1.9 Preparació de l'estudi de viabilitat

- Qui l'ha redactat? (despatx d'arquitectura / tècnic d'esports municipal / empresa especialitzada)
- Desglossament de les partides de despeses en apartats de primer nivell o bé de primer i segon nivell

Exemple:

Nivell 1. Personal, manteniment, subministraments, etc.

Nivell 2. Personal: direcció, recepció, tècnics esportius, etc.

- Desglossament de les partides d'ingressos en apartats de primer nivell o bé de primer i segon nivell.
- Valoració de les hipòtesis principals: nombre d'abonats, preus, estructura de les despeses
- Valoració de les bases sobre les quals s'ha calculat la demanda potencial d'usuaris
- Inclusió de la previsió de riscos: riscos operatius, tecnològics i d'explotació
- Metodologia de càlcul dels costos d'inversió. Quins són i com s'han calculat
- Sistema de finançament de l'obra (període, tipus d'interès...)
- Elements complementaris a l'estudi arquitectònic (pla de qualitat, estudi de seguretat i salut, etc.)
- Existència d'una proposta de pagament de cànon a l'Ajuntament
- Proposta d'actualització d'ingressos i despeses de l'explotació de l'equipament
- Declaració explícita del punt d'equilibri (en facturació i/o nombre d'abonats) de l'equipament

1.10 Coherència amb el plec

Adequació de l'estudi de viabilitat a les característiques econòmiques del plec de clàusules

Document 3: Plica adjudicatària

Identificació dels elements clau següents:

1.11 Solvència econòmica i tècnica

- Compliment amb escriu o no dels nivells de solvència econòmica
- Compliment amb escriu o no dels nivells de solvència tècnica

1.12 Proposta d'inversió i/o finançament de la inversió (si s'escau)

- Relació entre el llindar proposat per l'estudi de viabilitat de l'Ajuntament i el de la plica adjudicatària
- Proposta d'elements relacionats amb la inversió i/o el finançament no previstos en el plec de clàusules

1.13 Proposta de compte d'explotació previsional

- Nivell de detall del compte d'explotació
- Nivell de justificació del càlcul d'ingressos i de despeses
- Desviacions entre compte d'explotació de la plica i la de l'estudi de viabilitat inicial

1.14 Proposta de canvi en la durada del contracte (si és modificable)

- Possible incidència en la viabilitat a llarg termini de l'equipament

1.15 Millores proposades pel licitador que han influït en la valoració de l'oferta

- Millores correlacionades amb una menor despesa operativa (ex.: instal·lació de maquinària amb energies renovables)
- Millores que plantejaven un increment en el volum d'ingressos (ex.: major varietat de serveis)
- Millores que representen un benefici directe a l'Ajuntament (ex.: cànon)

1.16 Proposta de projecte de gestió

- Desviacions respecte dels elements relacionats amb el plec de prescripcions tècniques:
 - Estructura organitzativa
 - Manteniment preventiu de l'equipament
 - Programa d'activitats esportives

Document 4: Informe d'adjudicació

Identificació dels elements clau següents:

1.17 Valoració dels licitadors

- Nombre de licitadors
- Diferències entre licitadors en aspectes relacionats amb la inversió
- Diferències entre licitadors en aspectes relacionats amb l'explotació econòmica
- Diferències entre licitadors en aspectes relacionats amb la prestació del servei
- Elements determinants per a l'adjudicació a l'actual concessionari

ACCIÓ 2. REVISIÓ DE LA DOCUMENTACIÓ POSTERIOR A L'INICI DE L'ACTIVITAT

2^a visita a l'Ajuntament

Documents a revisar

- **Document 5:** Auditories a l'explotació de la societat concessionària
- **Document 6:** Memòries anuals de gestió de la societat concessionària
- **Document 7:** Actes de les comissions de seguiment
- **Document 8:** Altres documents formalment presentats (instàncies del concessionari, requeriments de l'Ajuntament...)

Document 5: Auditories a l'explotació de la societat concessionària

Identificació dels elements clau següents:

1.11 Desviacions entre compte d'explotació previsional (plica) i real

- Desviacions en el volum d'abonats
- Desviacions en la previsió d'ingressos per serveis esportius
- Desviacions en altres ingressos
- Desviacions en despeses de personal
- Desviacions en subministraments
- Desviacions en altres despeses
- Relació entre desviació d'ingressos i despeses

1.12 Comparativa entre compte d'exploració real i compte d'exploració instal·lació tipus

- Desviacions en els ingressos
- Desviacions en les despeses
- Possible explicació de les desviacions

Document 6: Memòries anuals de gestió de la societat concessionària

Identificació de l'element clau següent:

- Comparativa entre proposta de serveis de la plica i els serveis oferts

Document 7: Actes de les comissions de seguiment

Identificació dels elements clau següents:

- Anàlisi dels elements relacionats amb el seguiment de la concessió
- Anàlisi dels elements relacionats amb el control de la concessió

Document 8: Altres documents formalment presentats (instàncies del concessionari, requeriments de l'Ajuntament...)

ACCIÓ 3. VALORACIÓ DE L'EXPLOTACIÓ DE L'EQUIPAMENT

Reunions Ajuntament i societat concessionària

Reunió 1: Reunió amb el tècnic d'esports

Temes a tractar en la reunió:

- Motivacions que impulsaren el projecte
- Participants en la redacció del plec de clàusules
- S'havia contactat amb empreses abans del procés de licitació?
- Valoració del funcionament actual del concessionari
- Nivell d'implantació dels elements de control de la concessió
- Nivell de seguiment de la concessió
- Valoració de l'exploració per part de la societat concessionària

- Valoració sobre com hauria estat interessant actuar per evitar la situació problemàtica actual

Reunió 2: Reunió amb el regidor d'Esports i/o l'alcalde

Temes a tractar en la reunió:

- Motivacions que impulsaren el projecte
- Nivell de consens entre els partits polítics (equip de govern i oposició) durant el procés d'impulsió del projecte
- Governa el mateix partit polític que promou/adjudica el projecte?
- Participació de l'equip de govern en el dia a dia de la concessió
- Nivell de satisfacció dels ciutadans
- Valoració sobre com hauria estat interessant actuar per evitar la situació problemàtica actual

Reunió 3: Reunió amb el director del complex esportiu

Temes a tractar en la reunió:

- Evolució dels nivells de comunicació formal amb l'Ajuntament
- Evolució dels nivells de comunicació informal amb l'Ajuntament
- Persona que manté el nivell de comunicació formal amb l'Ajuntament: socis de la societat, serveis de direcció general o direcció del centre
- Elements que han motivat la desviació respecte de les projeccions previstes
- Nivell d'utilització del projecte de gestió de la plica com a element de planificació en l'explotació de l'equipament
- Motivacions que han influït a crear dificultats en l'explotació de l'equipament
- Valoració d'escenaris de futur potencials en l'explotació de l'equipament
- Valoració sobre com hauria estat interessant actuar per evitar la situació problemàtica actual

ACCIÓ 4. ANÀLISI DE LA SITUACIÓ EN QUÈ ES TROBA L'EXPLOTACIÓ DE L'EQUIPAMENT

Reunió Ajuntament

Reunió 4: Reunió amb el secretari, l'interventor, el tècnic d'esports, el regidor d'Esports i l'alcalde (si s'escau)

Temes a tractar en la reunió grupal:

- Valoració de la situació actual
- Valoració sobre com hauria estat interessant actuar per evitar la situació problemàtica actual
- Accions formals promogudes cap al concessionari des de la identificació dels problemes
- Nivell de participació dels diferents càrrecs tècnics de l'Ajuntament
- Col·laboració d'institucions supralocals o d'experts professionals independents
- Possibles estratègies a seguir
- Calendari d'actuació previst
- Altres temes

Aquesta darrera reunió serviria també de cloenda del projecte amb cadascun dels municipis analitzats.

