

La gestión deportiva en Barcelona

Institut Barcelona Esports

DOCUMENTO-RESUMEN
Junio 2006

1. Antecedentes

Históricamente, la sociedad civil deportiva barcelonesa ha poseído una extraordinaria fuerza que ha permitido que una parte de las entidades y clubes evolucionara en capacidad de adquisición de patrimonio, o bien las ha dotado de una gran capacidad de gestión deportiva que les ha permitido responsabilizarse de la gestión de equipamientos deportivos municipales.

Esta preocupación por la práctica deportiva nace a finales del siglo XIX, y a principios del siglo XX con la fundación de los primeros clubes y asociaciones deportivos.

La iniciativa municipal en materia deportiva se inicia tímidamente en la década de los años 30 con la construcción de algunas instalaciones, pero la administración municipal no experta en la gestión de este tipo de equipamientos, decide encargar la misma a los clubes de la ciudad, bajo el control de un funcionario municipal.

En 1979, el primer gobierno democrático se encuentra con un centenar de instalaciones deportivas municipales, de las cuales una cuarta parte se gestiona indirectamente.

En la década de los años ochenta, se produce un importante cambio social con relación a la práctica deportiva, que coincide con importantes cambios económicos y provoca una gran incorporación de la población a la práctica deportiva. El deporte pasa a ser entendido como una variable de calidad de vida, lo que implica, a su vez, una mayor presión social y en consecuencia, fuerza a un mayor volumen de inversión en materia deportiva.

El Ayuntamiento de Barcelona inicia y lidera una intervención importante, convirtiéndose en uno de los principales actores en materia de financiación del deporte, pero decide hacerlo de la mano y colaborando con el tejido deportivo de la ciudad.

La política deportiva municipal se ha basado en el liderazgo de proyectos, la estimulación de vías de acción, la definición de objetivos a nivel global y territorial de ciudad; También se ha basado en reunir esfuerzos individuales y en establecer líneas de trabajo para desarrollar políticas específicas de promoción deportiva en la ciudad.

Los Juegos Olímpicos, "*la gran excusa para el cambio urbanístico y social de Barcelona*", significaron también una gran transformación en la infraestructura de equipamientos deportivos y en los tipos de utilización que de ellos se hace. La ciudad se dota, además de las grandes instalaciones para la competición olímpica (Estadio Olímpico, Palau Sant Jordi, Piscinas Picornell...) de una red de pequeñas y medianas instalaciones en los diferentes barrios que permite equilibrar el mapa de equipamientos de la ciudad y presentar una oferta de deporte para todos los habitantes de Barcelona.

Una característica fundamental en este período democrático ha sido la opción política de ceder la gestión de las instalaciones deportivas municipales (IDM) a los clubes, asociaciones, federaciones y, en los últimos años, incluso a empresas deportivas, estableciendo sistemas de gestión indirecta de las instalaciones deportivas municipales. Con la aplicación de éste modelo, se pudo dar respuesta a la incorporación masiva de las barcelonesas y los barceloneses a la práctica deportiva a título individual.

Tipología de las instalaciones deportivas

Barcelona dispone en la actualidad de más de 600 instalaciones deportivas, de las cuales un 60% son de titularidad privada y un 40%, de titularidad pública. De estas, prácticamente el 95% son municipales (el resto pertenece a la administración provincial o autonómica)

Las instalaciones deportivas municipales deben convivir en un mercado de libre competencia con otras instalaciones no públicas que ofrecen servicios similares. En la ciudad coexisten clubes deportivos clásicos (sobre todo de natación y tenis, en algunos casos centenarios), empresas mercantiles pequeñas, medianas (de capital autóctono), con gran potencial, y que están configuradas como cadenas corporativas de servicios y especializadas en la oferta de *fitness*. También es destacable la presencia de empresas especializadas en la organización de ligas comerciales de fútbol sala y fútbol 7. En los últimos años, hemos asistido a la llegada de capital extranjero de empresas multinacionales americanas o británicas que se han instalado en nuestra ciudad, abriendo también equipamientos deportivos de *fitness*.

Desde el sector privado se ha acusado al Ayuntamiento de “competencia desleal”, argumentando que el sector público debe limitarse a la construcción de las infraestructuras que el sector privado no puede asumir. La postura municipal defiende el hecho de que el mercado deportivo no puede dividirse de forma que el sector privado gestione aquello que es rentable económicamente y que se reserve al sector público lo que no resulta rentable. Es necesario encontrar fórmulas de cooperación y de coexistencia entre ambos sectores.

Barcelona cuenta con 117 unidades de gestión de instalaciones deportivas municipales (en esta cifra no se incluyen las instalaciones deportivas no convencionales de libre utilización, en parques o espacios urbanos, ni tampoco las instalaciones situadas en centros educativos públicos, que sí se tienen en cuenta al inicio del presente escrito), que se pueden agrupar en tres grandes tipologías:

- Polideportivos
- Complejos deportivos
- Instalaciones especializadas

Estos tres grandes grupos contienen una gran diversidad de espacios deportivos, de manera que podemos encontrar grandes equipamientos, con multiplicidad de espacios en los que practicar los deportes más variados, al lado de sencillas pistas polideportivas de libre utilización. La tipología básica de espacios deportivos es la siguiente:

- Campos de fútbol
- Otros campos grandes (rugby, béisbol, atletismo)
- Pistas polideportivas y frontones al aire libre
- Pistas de tenis y de pádel tenis
- Pistas de atletismo
- Pabellones polideportivos y frontones cubiertos
- Salas polivalentes y salas especializadas
- Piscinas cubiertas
- Piscinas al aire libre

La distribución de las IDM (sin incluir las 4 grandes instalaciones olímpicas: Estadio Olímpico, Palau Sant Jordi, Palacio Municipal de Deportes y Velódromo de Horta) en los 10 distritos municipales es:

| Distrito municipal | Número de IDM |
|-----------------------|---------------|
| Ciutat Vella | 12 |
| Eixample | 8 |
| Sants – Montjuïc | 19 |
| Les Corts | 4 |
| Sarrià – Sant Gervasi | 4 |
| Gràcia | 8 |
| Horta Guinardó | 15 |
| Nou Barris | 14 |
| Sant Andreu | 10 |
| Sant Martí | 23 |
| Total | 117 |

Destaca, entre la tipología de instalaciones municipales, **el complejo deportivo**, que en un mismo equipamiento reúnen distintos espacios deportivos específicos o polivalentes y que permite establecer una variada oferta de actividades físico-deportivas con capacidad de respuesta a las distintas demandas de la población. Este es sin duda el modelo predominante en las nuevas actuaciones y responde a la necesidad de obtener una gestión económica positiva pero sin perjudicar a la diversidad de la práctica deportiva (en especial a aquellas disciplinas o modalidades menos rentables: deporte de iniciación, de competición, programas específicos para sectores de población determinados)

Así pues, habitualmente, no se concibe una nueva instalación deportiva sin lámina de agua (y a ser posible con algún vaso de poca profundidad que permita incorporar las últimas tendencias del *fitness* acuático), sin salas de musculación con maquinaria cardiovascular o isocinética, sin salas para actividades dirigidas, sin servicios complementarios para los usuarios (bañeras de hidromasaje, saunas, baños de vapor, zonas de relajación, solariums, servicios de estética, fisioterapia, masaje) y sin unos vestuarios amplios y confortables. Lo que ya no es habitual es proyectar la incorporación de pistas polideportivas, cubiertas o no, donde se puedan desarrollar programas de deporte reglado convencional.

En el caso de Barcelona, el Ayuntamiento mantiene como criterio básico de su política deportiva municipal la obligación de la construcción de espacios deportivos convencionales para el deporte de competición garantizando un programa deportivo mínimo de promoción de las modalidades deportivas que en cada caso se establezcan territorialmente. Es decir, además de los espacios o servicios que para satisfacer las necesidades de las actuales tendencias del *fitness* cualquier operador proyectaría, toda nueva inversión en construcción de instalaciones municipales debe incorporar, como “mochila”, la inclusión de los espacios deportivos convencionales que se determinen, y que, habitualmente suelen ser una piscina de reglamentaria (mínimo 25 x 12,5) o un pabellón reglamentario (40 x 20) dependiendo de la disponibilidad de suelo.

4. La gestión de las instalaciones deportivas municipales

El modelo de gestión externalizada de las IDM

La regularización de la gestión es la primera premisa que se plantea el Ayuntamiento en la situación heredada en 1979, donde el 25 % de las instalaciones deportivas municipales gestionadas por entidades deportivas funcionaban según sus propios criterios, sin cuentas de explotación propias de la instalación, ni sistemas de control por parte del Ayuntamiento, y en algunos casos, sin contar con ningún tipo de acuerdo o contrato que regulara la relación entre la administración y la entidad gestora.

En su momento se optó por la gestión indirecta de las instalaciones deportivas municipales, lo que conllevó alguna polémica por parte de algunos sectores de la izquierda más ideologizada, pues se interpretó como una concesión a la privatización. Sin embargo, hoy día el modelo está ampliamente aceptado.

Una de las primeras iniciativas para normalizar la situación fue la aprobación, en 1982, del Reglamento de las instalaciones deportivas, actualizado posteriormente en 1991. Este reglamento, junto con la Ley de bases de régimen local y la Ley municipal y de régimen local de Catalunya, y la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas con su reglamentación correspondiente, constituye el marco jurídico para la gestión deportiva en Barcelona.

El gobierno municipal considera que la decisión respecto a la gestión del patrimonio deportivo de la ciudad no debe situarse en si esta gestión ha de ser pública o privada, sino en encontrar las fórmulas que garanticen el triple objetivo de rentabilidad deportiva, social y económica.

Al mismo tiempo, es preciso garantizar también a toda la ciudadanía el acceso a la práctica deportiva, con una oferta de servicios adecuada, tanto para el deporte organizado en todos sus niveles de aprendizaje y de competición, como para la práctica individual y lúdica a título individual.

De entre las posibles formas de gestión previstas en la legislación local para conducir la participación de terceros, el Ayuntamiento de Barcelona ha optado generalmente por la concesión administrativa, aunque en algunos casos, y hace unos diez años, se optó también por la gestión interesada.

Sin embargo, actualmente y en los casos en los que se requiere una elevada inversión por parte del adjudicatario, se utiliza el modelo de CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA, que tiene por objeto, la redacción del proyecto básico y del proyecto ejecutivo, para las obras, la dirección de las obras según el proyecto aprobado, la construcción del edificio y la posterior gestión y explotación de la instalación

Regulación de la relación:

Las instalaciones deportivas municipales se agrupan en unidades de gestión. Por unidad de gestión se entiende una o diversas instalaciones o espacios deportivos, que por su proximidad física u otras características, son susceptibles de una gestión conjunta economizando así algunos costes de explotación.

Un ejemplo de unidad de gestión puede ser un complejo deportivo compuesto por una pista de atletismo, dos polideportivos, dos piscinas cubiertas, una piscina descubierta y un pequeño campo de golf. En el otro extremo se puede encontrar una unidad de gestión únicamente integrada por un campo de fútbol (sin otra prestación que el entrenamiento y la competición en este deporte).

La duración de los contratos se fija en función de la inversión a realizar por el adjudicatario, del tiempo necesario estimado para su amortización y del potencial económico teórico de la instalación, que viene dado por el correspondiente estudio de viabilidad.

El procedimiento para la adjudicación de la gestión es el concurso público. Las ofertas que al mismo se presentan se valoran, básicamente, de acuerdo con cuatro criterios:

1. La mejora de los servicios deportivos previstos en el pliego de condiciones.
2. La propuesta de inversión
3. La mejora del canon establecido
4. El proyecto de gestión presentado

Características del contrato de gestión de las IDM:

El contrato de gestión de la instalación municipal con el gestor privado (clubes, federaciones, asociaciones deportivas sin afán de lucro, u otros agentes) prevé, con carácter general, los siguientes elementos, que pueden ser objeto de ligeras modificaciones en cada instalación concreta:

1. Mantenimiento de la titularidad pública de la instalación, tanto del servicio (definición, con el gestor, de los programas y de las actividades) como de la instalación en sí (imagen y señalización municipal).

2. Creación de una comisión de seguimiento, presidida por el concejal de Deportes y el concejal del Distrito en el que se halla la instalación, los profesionales responsables de la entidad gestora y distintos técnicos municipales. Esta comisión de seguimiento cuenta con la participación de representantes de los usuarios individuales, así como de las entidades usuarias.
3. Aprobación, por la comisión de seguimiento, del programa deportivo de la instalación.
4. Libre acceso a la instalación para todos los ciudadanos, sin otra limitación que el pago de los servicios. El pago de dichos servicios se puede realizar mediante el pago de una cuota mensual (abonado) o mediante el pago de una entrada ocasional. El usuario de la instalación deportiva no está obligado a asociarse a la entidad que la gestiona.
5. En función de los ingresos de la explotación, se establece el pago de un canon anual al Ayuntamiento. En la mayoría de los contratos y hasta el momento el canon se ha establecido en dos partes, la variable y la fija
6. *El canon se calcula a partir de los ingresos generados por la explotación de la instalación (cantidad **A**), a los que se aplica un % en función de la cuantía. Sin embargo, dicho canon se configura en dos partes, una parte fija (cantidad **B**) y una parte variable. La parte fija está previamente estipulada (segunda tabla), y la parte variable resulta de la siguiente operación: **A – B = parte variable**. Justamente en el caso de que el adjudicatario lleve a cabo inversión, se puede deducir hasta un 90% de la parte variable del canon. Así pues el canon a pagar será la cantidad resultante de sumar a la parte fija (cantidad **B**), el 10% de la parte variable.*

7. Se adjuntan tablas de referencia para el cálculo del canon:

| Año 2006- INGRESSOS € | | CANTIDAD A | % |
|----------------------------|--------------|----------------|-----------|
| <i>hasta</i> | 120.613,47 | | 1 |
| <i>entre</i> | 120.613,47 | y 201.006,90 | 2 |
| <i>entre</i> | 201.006,90 | y 322.252,94 | 3 |
| <i>entre</i> | 322.252,94 | y 442.239,02 | 4 |
| <i>entre</i> | 442.239,02 | y 562.769,53 | 5 |
| <i>entre</i> | 562.769,53 | y 683.818,54 | 6 |
| <i>entre</i> | 683.818,54 | y 804.069,06 | 7 |
| <i>entre</i> | 804.069,06 | y 1.206.113,96 | 8 |
| <i>entre</i> | 1.206.113,96 | y 1.608.158,86 | 9 |
| <i>más de</i> | 1.608.158,86 | | 10 |
| CÀNON FIJO 2006 INGRESOS € | | CANTIDAD B | |
| <i>hasta</i> | 40.199,31 | | 192,88 |
| <i>entre</i> | 40.199,31 | y 120.613,47 | 402,36 |
| <i>entre</i> | 120.613,47 | y 201.006,90 | 2.412,06 |
| <i>entre</i> | 201.006,90 | y 442.239,02 | 4.020,45 |
| <i>entre</i> | 442.239,02 | y 562.748,79 | 8.040,90 |
| <i>entre</i> | 562.748,79 | y 683.818,54 | 16.081,80 |
| <i>entre</i> | 683.818,54 | y 804.074,25 | 24.098,84 |
| <i>más de</i> | 804.074,25 | | 40.203,45 |

En los nuevos contratos el canon que se establece se basa en una cantidad fija (100 €/año) más una cantidad variable que corresponde al 10% de los ingresos netos de la explotación.

8. Las tarifas de utilización son aprobadas por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, previo informe de la Comisión de Seguimiento de la instalación.
9. Existen precios reducidos para las personas de la tercera edad y que, además, sean titulares de la "tarjeta rosa", documento que se expide a aquellas personas que perciben unas rentas que estén por debajo de dos veces el salario interprofesional (mayores de 65 años, y /o minusválidos). También se prevén tarifas reducidas para personas mayores de 65 años en general así como para los menores de edad. Se aplican

igualmente precios reducidos para las personas que poseen el Certificado de Disminución. También se establecen bonificaciones para los distintos usuarios miembros de una misma familia.

10. En los gastos de explotación se ha de incluir, como mínimo, un 10% del presupuesto destinado al programa básico de promoción deportiva que aprueba la comisión de seguimiento de la instalación, siempre y cuando la cuenta de explotación de la instalación resulte equilibrada.
11. Se establece un sistema de retribución al gestor en función de los ingresos y del equilibrio presupuestario.
12. En los antiguos contratos, y en algunos casos, se prevé la distribución de los beneficios entre el Ayuntamiento y el gestor. **En los nuevos contratos, y una vez cumplidas todas las obligaciones de carácter económico previstas en el pliego de condiciones y en el contrato de gestión (mantenimiento, fondos de reversión, amortizaciones, dotaciones al programa básico deportivo, obligaciones fiscales, etc.), TODO EL BENEFICIO REVIERTE AL ADJUDICATARIO**
13. La comisión de seguimiento aprueba, asimismo, el plan de utilización y el programa de actividades, el plan de conservación y mantenimiento, el presupuesto anual de la instalación y las propuestas de inversión.
14. Se hace hincapié en el seguimiento económico de la gestión de la instalación. Anualmente, el gestor está obligado a presentar una memoria de gestión que comprenda entre otros documentos, el balance de situación la cuenta de pérdidas y ganancias, el cuadro de financiación, la memoria económica, todo según los principios previstos en el PGC (RD 1643/1990) o el que en su momento pueda estar vigente. También debe presentar una auditoria del estado económico-financiero, el inventario de bienes.....
15. El gestor ha de someter a la aprobación del Ayuntamiento la llamada Carta de Calidad de los Servicios de la Instalación (manual de derechos y deberes tanto del gestor, como de los usuarios).
16. El Ayuntamiento, en ejercicio de su potestad, puede realizar auditorias de gestión de cada una de las instalaciones

Seguimiento y evaluación de la gestión

Dos instrumentos de seguimiento de la gestión: la Comisión de Gestión y la Comisión de Seguimiento

La Comisión de Gestión, compuesta por un técnico del distrito municipal donde está ubicada la instalación, un técnico del Institut Barcelona Esports y el gerente de la instalación, tiene por función principal efectuar un seguimiento cotidiano de todo tipo de cuestiones que afecten a la gestión de la instalación.

La Comisión de Seguimiento, que se convoca dos veces al año, se compone de representantes municipales (técnicos y políticos del distrito municipal correspondiente y del Institut Barcelona Esports), representantes de la entidad gestora, representantes de los usuarios y de las entidades usuarias, así como representantes de otras entidades del barrio vinculadas a la instalación (asociaciones de vecinos principalmente). La función genérica de esta Comisión es velar por el cumplimiento del contrato y, más concretamente, aprobar las cuentas anuales del ejercicio anual y la planificación del siguiente: el plan de utilización, el programa de actividades, la propuesta de tarifas y la propuesta de inversión anual.

Con la reciente modificación del Reglamento de Participación Ciudadana, las Comisiones de Seguimiento adquieren el carácter de “Consejo de equipamiento”, contando, además de los miembros antes mencionados, con la presencia de los representantes de los grupos políticos presentes en el Consejo de Distrito municipal en el cual esté ubicada la instalación.

Las herramientas utilizadas para la evaluación son:

- Las encuestas de satisfacción
- Las auditorias anuales
- Los indicadores municipales de seguimiento de la gestión

En el año 1992 se introduce en los pliegos de condiciones que regulan la concesión de la gestión de las instalaciones deportivas municipales la obligación de presentar cuentas auditadas a la Comisión de Seguimiento.

En el año 1995 se introduce en los pliegos de condiciones la obligación por parte del licitador de presentar junto con el resto de la documentación exigida, una propuesta de “*carta de servicios*”, que, basada en un plan de calidad, representa un compromiso con los usuarios de la instalación basado en la calidad del servicio. Tanto esta circunstancia, como la anterior, son de obligado cumplimiento en los casos en que el presupuesto anual de funcionamiento de la instalación supere los 300.000 euros.

En el año 1999 se realizó la primera encuesta de satisfacción de los usuarios de las 12 mayores instalaciones de la ciudad. Hasta entonces, las entidades gestoras voluntariamente habían realizado algunas encuestas similares entre sus usuarios.

El Ayuntamiento, mediante el Institut Barcelona Esports, lleva a cabo anualmente la recopilación de indicadores de gestión de las instalaciones. Estos indicadores, que básicamente nos permiten conocer el número de usuarios individuales y colectivos así como las horas de ocupación de los distintos espacios deportivos, no son suficientes para obtener un nivel de información más detallado y *online* de la actividad de todas las instalaciones municipales. Pero existen diversos problemas adicionales, ya que cada entidad gestora ha incorporado sistemas propios para el control de acceso a la instalación, sistemas de información de la explotación y de la gestión. **Se está trabajando en el diseño y el desarrollo de un sistema de información que permita disponer, ágilmente, de los datos que precise la administración.**

Tipología de los gestores de las IDM

Existe una gran variedad de gestores de las instalaciones deportivas municipales. Podemos encontrar desde clubes deportivos elementales hasta sociedades anónimas o limitadas, pasando por clubes polideportivos, federaciones deportivas, entidades culturales, cooperativas de servicios o fundaciones.

Clasificación de las instalaciones deportivas municipales según la tipología de la entidad que las gestiona:

| Tipología de les entidades gestores | Nº IDM |
|---|------------|
| Clubes y asociaciones deportivas | 75 |
| Entidades culturales y cívicas | 13 |
| Federaciones deportivas | 11 |
| Empresas | 16 |
| Institut Barcelona Esports/Ayuntamiento de Barcelona | 2 |
| | |
| Total instalaciones deportivas municipales (*) | 117 |

(*) No están contabilizadas las 4 grandes instalaciones Olímpicas

Algunos indicadores de gestión de las instalaciones deportivas municipales

177.324 personas estaban abonadas en el año 2005 en las instalaciones deportivas municipales. Es decir se trata de personas que pagan una cuota de abono mensual que les permite hacer uso de las mismas en un amplio abanico horario durante todo el año.

Pero además de estos abonados, 430.296 barceloneses y barcelonesas son usuarios regulares (pertenecientes a las distintas entidades o colectivos que también hacen uso de las instalaciones municipales) u ocasionales (mediante la opción de entrada ocasional).

La facturación anual del conjunto de las instalaciones deportivas municipales en el año 2005 fue de 72,60 M de euros de ingresos y de 71,16 M de euros de gastos.

En concepto del canon que grava las diferentes concesiones administrativas que regulan la gestión de las instalaciones deportivas municipales, el Ayuntamiento de Barcelona ingresó, en dicho período, 1.599.813,54 euros (unos 266 M de las antiguas pesetas).

En ese mismo año, más de 1.500 personas (de las cuales solamente 2 son trabajadores de plantilla del Ayuntamiento) trabajaban en las instalaciones deportivas municipales.

5. La gestión externalizada, puntos fuertes y puntos débiles:

Puntos fuertes:

- Servicios de calidad
- Instalaciones de primer nivel
- Tarifas individuales asequibles
- Adaptación inmediata a las exigencias del mercado
- Rentabilización del patrimonio público
- Plantillas profesionales especializadas y con adecuado nivel de formación
- Niveles importantes de inversión por parte del adjudicatario, y que revertirán al patrimonio público.
- Elevado nivel de satisfacción por parte del ciudadano.
- Mantenimiento de bienes públicos y prestación de servicios públicos sin que ello incida de forma importante en el presupuesto municipal.

Puntos débiles:

Tendencia a la "patrimonialización" del bien público por parte del adjudicatario

Tendencia a la "ocultación" de la etiqueta "Municipal" en los elementos de difusión de la instalación

En algunos casos (especialmente cuando quien gestiona es un club deportivo), priorizar las necesidades de la entidad deportiva por encima de las necesidades del usuario individual, y con relajación hacia el mantenimiento de la instalación.

Competencia directa entre distintos operadores (ya sean del sector privado ya sean adjudicatarios de instalaciones públicas)

Progresivo alejamiento del deporte tradicional.

Tendencia a la saturación del mercado

Envejecimiento del parque de instalaciones

CONCLUSIÓN

La gestión indirecta de las instalaciones deportivas, es un instrumento válido para la prestación de los servicios que espera el ciudadano. No obstante hay que tener en cuenta la adaptación del modelo a las circunstancias de cada una de las instalaciones deportivas, ya que las posibilidades de las mismas no son homogéneas, y no es lo mismo hablar de un polideportivo con 10.000 abonados, que de un campo de fútbol de barrio.

La ubicación de la instalación es un factor determinante para su futura viabilidad económica, por lo tanto no debe excluirse la hipótesis de que en determinadas circunstancias, la administración, si apuesta por la gestión externalizada, deberá prever la construcción de la instalación y la subvención de la explotación en aquellos casos en que objetivamente no sea posible obtener un equilibrio de la explotación.