



## La colaboración público-privada en las Concesiones Hospitalarias del Modelo Madrileño

Ángel González

Director General de la Sociedad Concesionaria del Hospital del Sureste. Arganda. Madrid

La intención de estas páginas es determinar si existen las condiciones adecuadas para desarrollar un modelo de colaboración público-privada, y si ésta efectivamente se produce dentro de los Hospitales en Concesión del denominado "Modelo madrileño".

Ruego disculpas al lector por la necesaria brevedad que daré al enfoque por las limitaciones de espacio del formato de publicación que me obligan a centrarme tan solo en los elementos más relevantes dejando para otra ocasión un análisis más detallado de la cuestión.

La pregunta a la que intentaré responder por tanto es la siguiente:

### ¿Es este PFI madrileño un modelo de colaboración?

En España existen actualmente distintos modelos de Concesión Administrativa en el ámbito sanitario, con distintos grados de colaboración y distintos niveles de prestación de servicios.

Los modelos de colaboración más completos son los ya instalados en la

Comunidad Valenciana, donde una Sociedad Concesionaria asume todos los ámbitos del proyecto, desde la financiación hasta la provisión de los servicios (sanitarios y no sanitarios) para un Área Sanitaria completa, incluyendo la Atención Primaria y la Atención Especializada.

En el otro extremo del espectro Concesional en lo que se refiere a la cobertura del proyecto, se encuentran los Hospitales del denominado "modelo madrileño". En estos, la Sociedad Concesionaria asume la financiación del proyecto y la prestación de servicios de apoyo no sanitarios, y la Administración Sanitaria se reserva en exclusiva la prestación de servicios sanitarios.

En este modelo "madrileño", también se ha desarrollado en la Comunidad de Castilla y León así como en Illes Balears con pequeñas variaciones:

- a) En cuanto a los niveles de financiación (que pueden comprender tan solo infraestructura o infraestructura y equipamientos).
- b) En el número de servicios a prestar y en la forma en que se gestionan

estos, con personal procedente de la propia Administración, o procedente de la Sociedad Concesionaria o una mezcla de ambos.

El nivel de colaboración público-privado, es así mismo diferente en los distintos modelos. En los primeros mencionados, los servicios son prestados íntegramente desde la iniciativa privada reservándose la Administración la tarea y prerrogativa de la evaluación y el control de la mencionada prestación, mientras que en el modelo madrileño existe una rígida separación en la provisión de los servicios:

- Servicios Sanitarios: Empresa Pública.
- Servicios no sanitario o de apoyo logístico: Sociedad Concesionaria.

Es en este último modelo donde se producen las mayores dificultades para el desarrollo del propio modelo, puesto que parece haberse establecido un modo de jerarquía entre las empresas obligadas a la colaboración. Efectivamente tras la transferencia de los contratos de Concesión a las Empresas Públicas titulares de la gestión de los Hospitales, éstas se han convertido en socios y jueces de la asociación, con lo que de facto han reducido a las Sociedades Concesionarias a meros contratistas o proveedores de servicios. Es decir, las Sociedades Concesionarias asumen el conjunto de roles que en los Hospitales Públicos de modelo tradicional asumen los distintos contratistas de servicios.

Desde este entorno, volvemos a plantearnos la pregunta: **¿Existe una relación de colaboración?**

Efectivamente, en la primera fase de construcción y realización de la inversión se ha producido esa necesaria colaboración, y la prueba manifiesta

es la existencia y operatividad de los Hospitales. Ahora bien, la construcción e inversión se realizan en un tiempo breve, y finalizan en el momento de entrega y puesta en funcionamiento de la infraestructura. Por delante quedan treinta años de funcionamiento en los que la colaboración será imprescindible para garantizar el funcionamiento del modelo, y lo que es más importante, la adecuada prestación de los servicios, sanitarios y no sanitarios.

Puesto que en la fase de funcionamiento o explotación parece que tiene una mayor importancia la prestación de servicios, ya que las inversiones que puedan realizarse serán de menor entidad, es en ese área donde debemos establecer la máxima colaboración.

Si entendemos colaboración como *"ayudar con otros al logro de un fin"*, parecería lógico que los agentes que intervienen en la prestación de los servicios tuvieran capacidad para definir conjuntamente o en colaboración, la manera en la que estos se prestan, pero para realizar, esta colaboración es necesaria la existencia de condiciones que la permitan.

La primera es que esa colaboración sea deseable y posible para ambas partes, y parece evidente que es deseable, de hecho el modelo se pregona así, ya que dentro de un entorno eminentemente público, la aportación privada puede añadir elementos de flexibilidad, eficacia y eficiencia no siempre posibles dentro del citado entorno público, muchas veces lastreado por una pesada carga burocrática.

La segunda es la existencia de estructuras con capacidad de toma de decisiones en ambas partes. Que tengan la necesaria capacidad de decisión y de integración para analizar las de-

mandas planteadas y proponer y ejecutar soluciones a las mismas. Efectivamente, estas estructuras existen, ya que los Hospitales en este caso bajo la forma de Empresas Públicas disponen de equipos de Dirección y Gestión adecuados a sus fines, y por otra parte, la documentación de licitación exige a las Concesionarias la constitución de una estructura de Dirección y Gestión con propósitos similares. También está prevista la constitución de una denominada "Comisión Mixta" formada paritariamente por Administración (Empresa Pública) y Sociedad Concesionaria, que se supone es el punto de encuentro y ámbito de decisión conjunta de ambas organizaciones. Por último, existe la Unidad Técnica de Control, organismo central que tiene por objeto dirimir las controversias que puedan originarse en el seno de la relación entre las partes.

La tercera condición precisa es una normativa o procedimiento que establezca claramente como se llevan a efecto los acuerdos que ambas partes puedan alcanzar para la mejora o modificación de la prestación de los servicios, muy especialmente cuando, como es regla general, estas modificaciones acarrearán modificaciones en los costes.

Es aquí, en este tercer requisito donde se produce la mayor de las carencias. Efectivamente, en la documentación de licitación se establece que la Sociedad Concesionaria deberá poseer una estructura de Gestión y Dirección, que deberá existir una Comisión Mixta e incluso se establece la creación de la Unidad Técnica de Control pero no es posible encontrar las funciones que en el ámbito de la colaboración se atribuyen a las estructuras de Dirección de ambas partes, ni el papel que deberá jugar en esa colaboración la Unidad Técnica de Control.

Abundando en el análisis de la documentación de licitación, no se encuentran menciones a la colaboración, sino los requisitos para las prestaciones de los servicios, su estructura, cantidad y calidad, así como las obligaciones y derechos de una y otra parte junto con (por su volumen mayoritaria) la relación de penalidades que sufrirá la Sociedad Concesionaria en el caso de incumplimientos o fallos de servicio. De hecho, no existe un solo capítulo destinado a establecer la manera en que las estructuras de prestación de servicios puedan adaptarse a demandas cambiantes. Parece que la intención subyacente es garantizar el estricto cumplimiento tanto de los requisitos explicitados en los pliegos como de las ofertas realizadas por los licitadores, garantizando una eficaz transferencia de riesgo económico a la entidad privada, y no parece evidenciarse una clara preocupación por los cambios que la demanda pudiera deparar al modelo.

Tampoco puede encontrarse apartado alguno donde se establezca el procedimiento a utilizar para modificar las condiciones especificadas en la contratación lo que parece indicar que se espera que las necesidades que motivan la contratación permanecerán inalterables a lo largo de la vida de la Concesión, más allá de los razonables cambios en cantidad que deberán ser asumidos por el Empresario privado en función de la asunción del principio de riesgo y ventura.

Sin esta última herramienta, los agentes se convierten en meros intérpretes de los distintos pliegos, oferta, etc.

La Empresa Pública no tiene otro medio que la imposición para conseguir que los servicios que presta la Sociedad Concesionaria se adapten a la demanda. La Sociedad Concesionaria lógicamente se aferra a los elementos

de su oferta para evitar cambios que pueden suponer desviación de costes cuya recuperación le parece imposible, y por último, la Unidad Técnica de Control se convierte en intérprete de los Pliegos ante las disputas que necesariamente se plantean.

Si volvemos a la pregunta inicial, la respuesta ha de ser negativa.

¿Quiere esto decir que no se produce colaboración? La experiencia directa dice todo lo contrario, a lo largo de los dos primeros años de funcionamiento del modelo, la voluntad de unirse para solucionar problemas ha sido un componente relevante de la relación entre las Empresas Públicas y las Sociedades Concesionarias. No obstante, esta colaboración que se ha producido en elementos básicos de funcionamiento y organización, no podrá extenderse a elementos relevantes en lo referente a modificacio-

nes de servicios en tanto en cuanto no se creen estructuras normativas que permitan de una manera fluida la modificación de los elementos contractuales para poder satisfacer las necesidades tanto de la Empresa Pública como de la Sociedad Concesionaria.

Sin estas estructuras, el escenario predecible será el conflicto entre ambas partes, y se me antoja imposible el plantear una relación a tan largo plazo inmersa en un conflicto permanente. Por tanto mi apuesta es que tarde o temprano, mejor temprano, habrá de abordarse la modificación normativa que permita la adaptación permanente del modelo. Mientras tanto, no podrá existir a pesar de la voluntad de los gestores una **efectiva** colaboración, y sin ella –desde luego– pierden ambas partes, mientras que el deseo expreso es de beneficio para ambos y en definitiva para los usuarios del Sistema Público.