

Organización básica de una sociedad concesionaria en la construcción y explotación de un hospital

de Frutos A
Consejero Delegado
Sociedad Concesionaria Hospital Majadahonda
direccion@chmsa.es

Resumen

Como consecuencia de la introducción de nuevos métodos de adquisición de obras públicas, la Administración ha contemplado su ejecución con la colaboración del sector privado. Uno de estos métodos es la concesión administrativa (PFI iniciativas de financiación privadas), que une las necesidades de los servicios públicos con la experiencia del sector privado tanto en la construcción como en la explotación. El período de explotación típico está en unos 30 años.

Esta colaboración aporta muchas ventajas, tales como la rápida puesta en servicio de las instalaciones y la transferencia de riesgos del sector público al privado. Este desarrollo ha traído consigo la necesidad de nuevos modelos de financiación con una remuneración anual (canon) al concesionario cuantificada por la evaluación de la calidad y la disponibilidad de los servicios.

El sector de la construcción en España ha respondido a este desafío y está desarrollando nuevos métodos de trabajo, incluyendo la modelación del ciclo de vida y una revisión crítica de los diseños para hacer frente a las exigencias rigurosas en fiabilidad y disponibilidad.

Como en cualquier nueva apuesta, hay un vigoroso debate para cuantificar las ventajas de la concesión administrativa sobre otros modelos tradicionales de adquisición, y la transferencia de servicios públicos al sector privado.

La construcción del primero de estos proyectos de concesión administrativa en España es un nuevo hospital de más de 900 camas en Majadahonda para servir a una población de 520.000 personas; está muy avanzada.

Palabras clave: PFI (Private Finance Initiative), Riesgo, Partnership (PPP Public Private Partnership).

Basic organization of a concessionary society for construction and operation of a hospital

Abstract

Following on from introduction of new procurement systems, the government has examined procuring public works through partnerships between public and private sector. One of these routes is PFI, which brings together demands of public service delivery and expertise of the private sector for both construction stages and a typically 30 year operational period.

This brings advantages such as faster delivery of a project and transferring risk to the private sector, but also requires new models for financing. The basis is a yearly payment (UP) to the concessionaire with a payment mechanism (relating to quality and availability) to incentivise concessionaire and ensure a successful delivery of services.

Construction industry in Spain has responded to these challenges and is developing new methods of working, including whole life modelling and critical design reviews for service reliability and operational suitability.

It should be noted that in UK there is an output specification whereas in Spain design is more fully developed before the bid stage.

Construction for the first of these projects in Spain, a hospital in Majadahonda with more than 900 beds to serve 520,000 people, is now well under way.

Key words: PFI (Private Finance Initiative), Risk, Partnership (PPP Public Private Partnership).

Introducción

La Administración pública dispone de un medio más rápido y eficaz de mejorar los servicios a los contribuyentes, aunando el método tradicional (los recursos públicos) con la experiencia, los recursos técnicos y económicos del sector privado, desarrollando de esta manera aquellos servicios que lo necesitan, como es el caso de los hospitales.

Esto aumenta la implicación del sector privado en las áreas que han sido tradicionalmente el coto de la Administración pública, y proporciona a menudo un aire nuevo. También transfiere algunos de los riesgos del proyecto del sector público al sector

privado, y puede traer ventajas porque son los recursos económicos del sector privado los que entran en riesgo ante el reto de proporcionar un servicio público de una alta calidad.

Como consecuencia de este desarrollo, la Administración ha optado por uno de los tipos más frecuentes de concesión administrativa, consistente en la iniciativa privada de financiación (PFI), que permite una vía más rápida para la puesta en explotación de nuevos servicios públicos, que tiene algunas semejanzas a pagar una hipoteca, pero condicionado siempre a una calidad y una disponibilidad de resultados.

En el procedimiento de PFI, al contrario que en los modelos tradicionales, la

Administración no paga directamente el coste de construir las nuevas instalaciones, ni gestiona la construcción y el mantenimiento del edificio y sus instalaciones. Tan sólo se ocupa de los servicios médicos, de controlar la calidad y la disponibilidad de los servicios auxiliares o de apoyo y de retornar la inversión más los servicios prestados durante el período de explotación (30 años) modelando su remuneración en función de los ratios de calidad y disponibilidad establecidos.

Desde nuestro ámbito, la sociedad concesionaria recupera su inversión con la cuota anual (canon) que paga mes a mes la Administración, sólo si los servicios prestados cumplen los estándares de calidad previamente fijados en el concurso.

La Administración busca cuatro objetivos:

1. Un buen equilibrio de la transferencia del riesgo entre los sectores

públicos y privados para permitir su rentabilidad. Los tipos de riesgo que se transferirán se relacionan con la construcción, la operación y el mantenimiento, y los riesgos que se gestionarán por el sector público serán los niveles de ocupación (la demanda).

2. Buena definición de los requisitos y de los resultados esperados: como las infraestructuras y los servicios que deben ser entregados o prestados a lo largo del período de concesión.

3. Trasladar la responsabilidad de las reposiciones necesarias para mantener la plena disponibilidad y fiabilidad de las instalaciones y equipos a la sociedad concesionaria, que tendrá que hacer frente a los pagos derivados del plan de gestión de los activos.

4. Gestionar los pagos al concesionario en función del buen funciona-

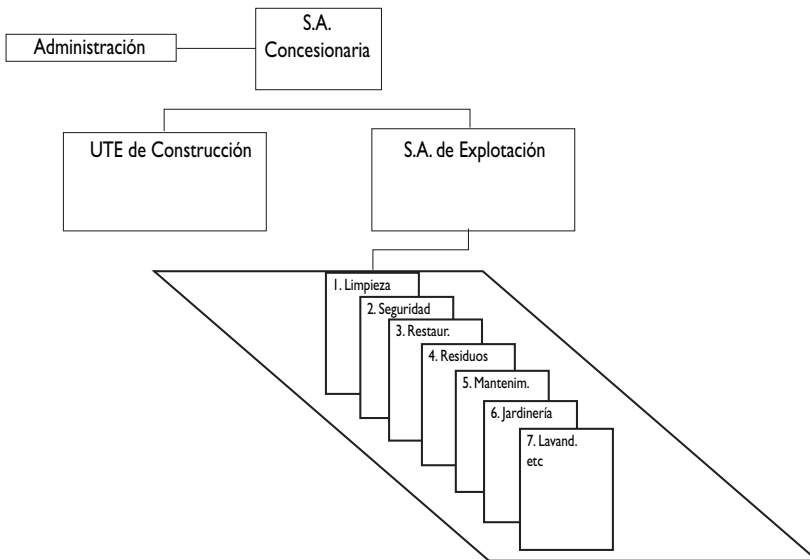


Fig. 1. Estructura típica para la gestión de una concesión administrativa.

miento, atendiendo a la calidad del servicio prestado y a la plena disponibilidad de las instalaciones. Esto requiere una buena definición de la medida de la calidad, que permita al concesionario establecer las necesidades constructivas y operativas para conseguirlas.

En los contratos de concesión administrativa, el concepto de financiación se convierte en un flujo de ingresos, más que en inversión de capitales. La Administración solicita créditos de PFI para poder proceder a acuerdos de PFI. Esto puede tener algunas ventajas futuras con ayudas fiscales adicionales en el tratamiento de estas situaciones. Además, permite la puesta en marcha más rápida.

La estructura típica para un PFI se muestra a continuación (fig.1).

Las etapas

En la fase previa se utilizan los procedimientos de análisis y valoración tradicionales para evaluar las necesida-

des y la organización más óptima para resolverlas; esto incluye el trabajo de diseño y la planificación preliminar de contorno para establecer la viabilidad y un orden aproximado de costes.

Las etapas típicas se demuestran abajo, y son las de oferta, construcción y explotación de la instalación, y los elementos dominantes son diseño, financiación, construcción y explotación (DFBO Design, Finance, Build and Operate en UK) (fig. 2).

Adquisición

Los proyectos de concesión administrativa que nos ocupan son grandes, complicados y costosos, y las empresas interesadas crearán normalmente una compañía separada (UTE o S.A.) para acudir al concurso. Su composición típica incluirá una empresa de construcción, un banco para proporcionar solvencia financiera y una compañía de servicios para proporcionar apoyo durante el período de operación-explotación (fig. 3).

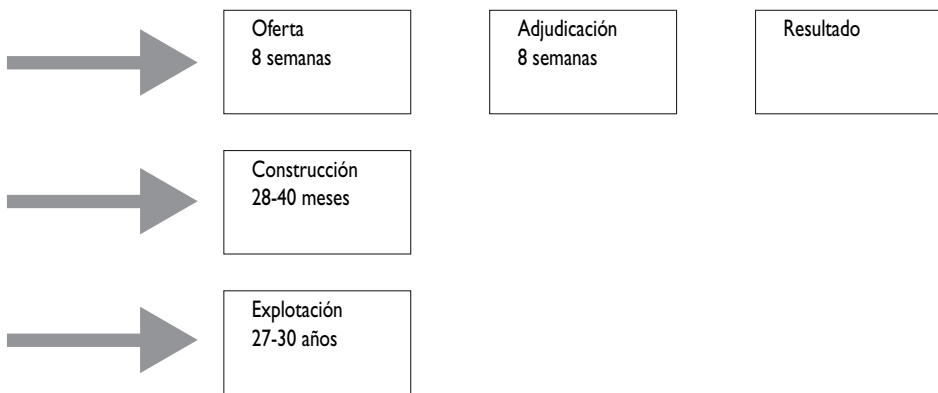


Fig. 2. Etapas típicas en la concesión administrativa.

Explotación

Una vez finalizada la obra, se iniciará el período de explotación, en el que junto con el mantenimiento y la garantía de disponibilidad del edificio, instalaciones, equipamiento y mobiliario, se gestionarán normalmente los servicios no puramente asistenciales. La preparación de la puesta en marcha de estos servicios (limpieza, vigilancia y seguridad, restauración, residuos urbanos y sanitarios, viales y jardines, lavandería, archivo de documentación clínica y administrativa, esterilización, transporte interno y gestión auxiliar ("mozos"), almacenes y distribución, apoyo administrativo, recepción y centralita telefónica...) ocupará una parte importante del esfuerzo de la sociedad concesionaria (política de empresa común, planificación, seguimiento y control e integración con la Administración sanitaria,

plan integrado de calidad, desarrollo del consecuente sistema de información, elaboración de los manuales de procedimientos, planes derivados del cumplimiento de la normativa vigente, dotación y equipamiento de los servicios de explotación, selección y formación del personal, selección de proveedores o "subcontratistas" para determinados servicios, traslado del antiguo hospital...).

Todo es importante, porque para percibir el canon y no incurrir en penalizaciones, debe garantizarse el cumplimiento de los requisitos definidos en los pliegos (condiciones administrativas, prescripciones, técnicas...). El sistema de aplicación de los criterios de calidad del servicio (SLA y KPI) es el mecanismo que proporciona el marco y los controles para asegurar la realización correcta de los servicios.

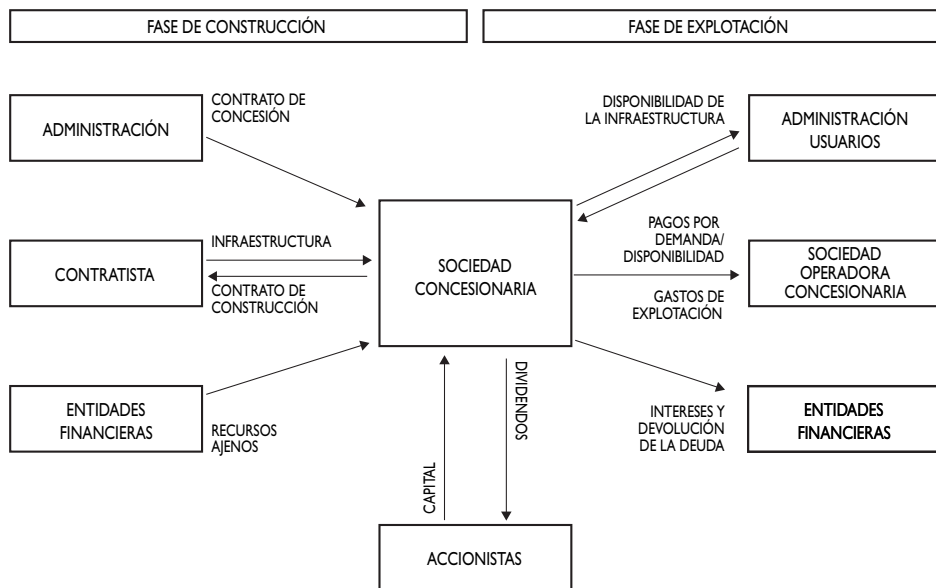


Fig. 3. Modelo básico de sociedad concesionaria

Hospital Puerta de Hierro de Majadahonda

El primer hospital adjudicado por este procedimiento para ser construido bajo este procedimiento es el Hospital Puerta de Hierro en Majadahonda (Madrid), que sustituirá al actual ampliando sustancialmente la cartera de

servicios (área materno-infantil...) y, por tanto, sus dispositivos (camas, diagnóstico por la imagen, etc.).

El grupo formado por Dragados, Bovis Lend Lease y Sufi resultaron adjudicatarios de este concurso en marzo de 2005, y las obras se desarrollan a un buen ritmo, teniendo como objeti-

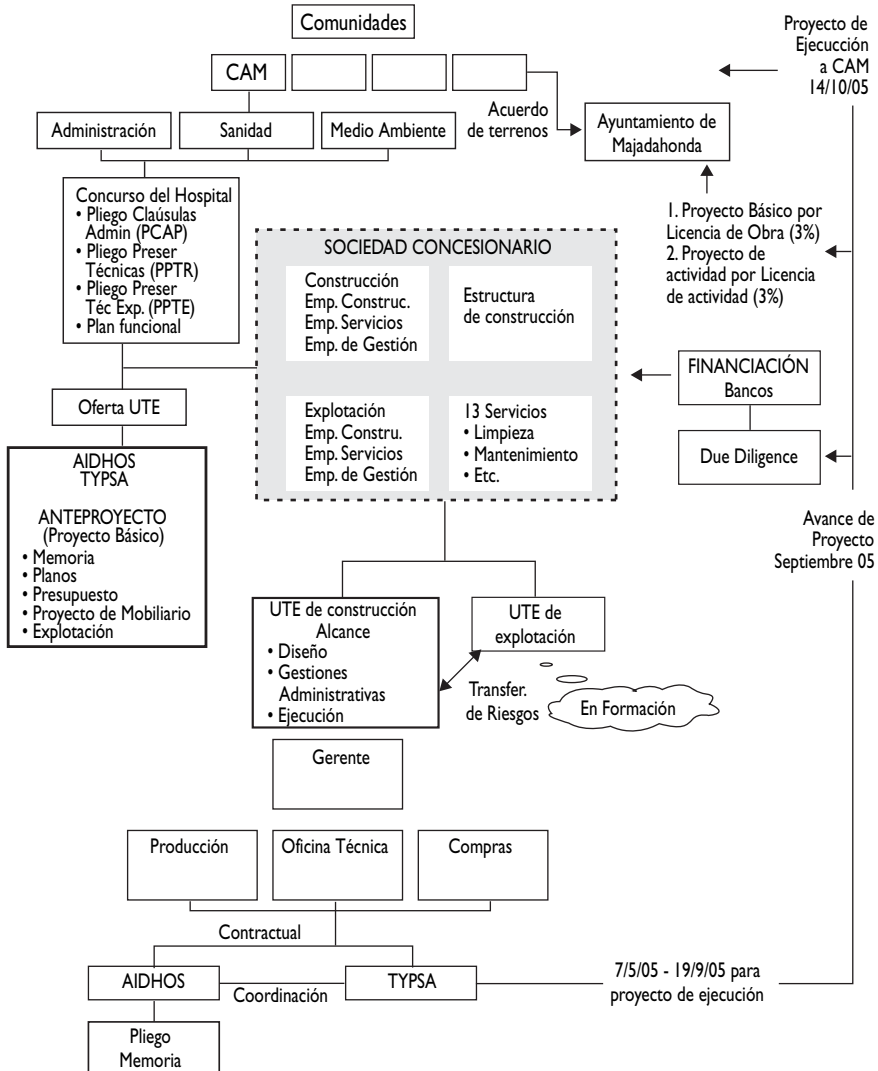


Fig. 4. Estructura típica para el desarrollo de obra.

vo la puesta en servicio en octubre de 2007.

Se ha constituido para ello una task force con el personal clave altamente cualificado proveniente de esas empresas que se ha establecido en el lugar de la obra, con una estructura muy dinámica y el máximo soporte

del núcleo de éstas, todo ello orientado al objetivo de conseguir una máxima calidad dentro de los plazos acordados y un control efectivo de la inversión.

La estructura que se muestra a continuación es la típica para este tipo de obra (fig. 4).