



**BORRADOR DE MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL
PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DETERMINA LA COMPOSICIÓN,
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA NACIONAL DE
EVALUACIÓN**

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerios/ proponentes	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	Fecha	2/06/2016
Título de la norma	Proyecto de Orden por la que se determina la composición, organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación.		
Tipo de memoria	<input checked="" type="checkbox"/> Normal <input type="checkbox"/> Abreviada		

OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

Situación que se regula	<p>En el contexto actual de déficit y endeudamiento públicos, hay una patente necesidad de analizar las inversiones públicas como parte relevante del gasto público en términos de crecimiento económico y su eficiencia.</p> <p>Ante esta coyuntura económica, se crea la Oficina Nacional de Evaluación a través de la modificación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre, efectuada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Por tanto, es objeto del proyecto de Orden, en línea con la mayoría de los países europeos, regular la composición, organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación.</p>
------------------------------------	---



Objetivos que se persiguen	<ul style="list-style-type: none">• Determinar la composición, organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación que analiza la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios públicos.
Principales alternativas consideradas	<ul style="list-style-type: none">• Configuración de la Oficina como una Entidad Pública independiente.• Configuración de la Oficina como un grupo de trabajo.• Configuración de la Oficina como una entidad de naturaleza mixta público-privada.• Se ha optado por la configuración de la Oficina como órgano colegiado adscrito al MINHAP.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Orden Ministerial
Estructura de la norma	El proyecto de la Orden se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva. Esta última consta de cinco artículos, dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.
Informes recabados	En la elaboración del proyecto se solicitará informe a: <ul style="list-style-type: none">– La Secretaría General Técnica de MINHAP– Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos– FEMP.– Consejo de Política Fiscal y Financiera.– Dictamen del Consejo de Estado.



Trámite de audiencia	Deberá procederse al trámite de información pública por un plazo de 15 días, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.1 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Este proyecto se dicta al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Impacto económico	El análisis de la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios públicos incrementa la eficiencia del gasto público, aspecto esencial de la política fiscal y elemento indispensable para fortalecer el crecimiento económico pues permite relacionar el nivel del gasto realizado con los resultados obtenidos y evaluar si los recursos públicos se gestionan de la mejor manera posible para prestar unos servicios públicos de calidad y proporcionados a su coste.
	Impacto presupuestario	El impacto presupuestario del proyecto será nulo puesto que la constitución y funcionamiento de la Oficina no supondrá aumento del gasto público.



	En relación con la competencia	Positivo.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género:	<input type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Neutro



ÍNDICE

Resumen ejecutivo

I. Oportunidad de la propuesta

1 Motivación de la propuesta

2 Objetivos de la propuesta

3 Alternativas

II. Contenido, Análisis Jurídico y Descripción de la Tramitación

1 Contenido del Proyecto

2 Análisis jurídico

3 Descripción de la Tramitación

III. Análisis de impactos

1 Consideraciones generales

2 Adecuación del Proyecto al orden de distribución de competencias

3 Impacto económico y presupuestario

4 Impacto de género

5 Otros impactos



El Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, dispone en el apartado segundo de su artículo 1 que las memorias, estudios e informes contenidos en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, han de incluirse en un único documento denominado «Memoria del análisis de impacto normativo», que deberá redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste.

En la presente Memoria se agrupan tales memorias, estudios e informes y para su elaboración se ha tenido en cuenta la estructura prevista en el artículo 2 del citado Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. MOTIVACIÓN DE LA PROPUESTA

En el contexto actual de déficit y endeudamiento públicos, hay una patente necesidad de revisar las prácticas administrativas y mejorar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos para asegurar un adecuado cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La eficiencia del gasto público es un aspecto esencial de la política fiscal, y un elemento indispensable para fortalecer el crecimiento económico pues permite relacionar el nivel del gasto realizado con los resultados obtenidos y evaluar si los recursos públicos se gestionan de la mejor manera posible para prestar unos servicios públicos de calidad y proporcionados a su coste.

El análisis económico del gasto público exige valorar no sólo cuánto se gasta y si es eficaz porque logra el objetivo marcado, sino que también exige un análisis de calidad del gasto. Para ello es básico tener en cuenta la eficiencia en la asignación de los recursos económicos, analizando en qué se gasta, y la eficiencia operativa, analizando cómo se gasta, así como su sostenibilidad en el medio y largo plazo.

La inversión pública es una parte muy relevante del gasto público en términos de crecimiento económico, pues impulsa la inversión pública y privada en sectores relevantes para la competitividad de la economía y con un elevado efecto arrastre sobre la producción nacional y el empleo.

Consciente de la importancia de la medición de la eficiencia y sostenibilidad del gasto público, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, recoge en su artículo 4 el principio de sostenibilidad financiera, entendida como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.



En aplicación de los mencionados principios legales se considera prioritario la mejora de la calidad de las inversiones que realizan las Administraciones Públicas, las cuales requieren un análisis de sus sostenibilidad en el medio y largo plazo así como una evaluación de los criterios e instrumentos elegidos para materializar las inversiones y es por ello que se crea la Oficina Nacional de Evaluación a través de la modificación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre, efectuada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Hasta ahora, son muchos, y en diversos sectores económicos, los proyectos de colaboración público-privada que se han desarrollado en España. Entre otros, en el ámbito de la gestión del agua y sus infraestructuras, la construcción, conservación y explotación de carreteras, transporte ferroviario, educación, y sanidad. Sin embargo, no se dispone de una información completa y rigurosa ni unos criterios comunes de análisis de la sostenibilidad y la eficiencia de estos proyectos que permitan que se acometan con garantías.

Son muchos los países de nuestro entorno que ya han abordado esta problemática optando por diferentes soluciones pero todas ellas tienen un elemento en común: la necesidad de que haya un órgano encargado de esta coordinación y seguimiento que vele por la eficiencia, sostenibilidad y viabilidad de los proyectos de inversión. En particular, la mayoría de los países europeos han optado por la creación de organismos de naturaleza pública como es el caso de Bélgica, Francia, Grecia e Italia, que prestan especial atención a aquellas inversiones que se llevan a cabo con financiación tanto pública como privada. En este sentido, en varias reuniones mantenidas con el Banco Europeo de Inversiones y *European PPP Expertise Centre* (EPEC) con la Secretaría General Técnica del MINHAP se han analizado las Oficinas creadas a nivel europeo y se han valorado los efectos positivos de la existencia de una Oficina ya que ayuda a mitigar las causas habituales del fracaso de proyectos de colaboración público-privada, tales como los problemas de gestión del proceso de preparación, licitación e implementación del proyecto, el deficiente análisis de racionalidad, el impacto fiscal negativo, la deficiente calidad del análisis de Valor por Dinero (VfM) y el deficiente sondeo de mercado. Según un informe elaborado por la EPEC el enfoque de la preparación y evaluación tiende a centrarse en torno a unos puntos clave en distintos momentos del ciclo de preparación del proyecto (identificación, preparación, contratación e implementación): la necesidad del proyecto y su sentido económico, la consideración del proyecto de colaboración público-privada como la mejor opción en términos de coste y beneficio, la rentabilidad financiera y sostenibilidad del proyecto y la gestión de la preparación e implementación del mismo.



En línea con el resto de países europeos, con esta Orden España también pone en funcionamiento su propia solución para seguir profundizando en la mejora de la planificación y ejecución de los proyectos de colaboración público-privada. Por primera vez, se regula la composición, organización y funcionamiento de una Oficina Nacional de Evaluación de las inversiones que tiene como objetivo mejorar la eficiencia y sostenibilidad financiera de las inversiones que realizan las Administraciones Públicas, potenciar los proyectos de concesión de obras y de gestión de servicios públicos con participación pública. Todo ello permitirá evitar que se comprometan en exceso presupuestos futuros a largo plazo, mejorar el control de la eficiencia con un análisis adecuado de la asignación de riesgos, así como mejorar la preparación y seguimiento de este tipo de inversiones en aras de una mayor viabilidad de este tipo de proyectos que pueden contribuir a maximizar el potencial del crecimiento económico.

2. OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

La finalidad y objetivos perseguidos por el proyecto de la Orden son los siguientes:

- **Mejorar la eficiencia del gasto público** como elemento esencial de la política fiscal y fortalecer así el crecimiento económico.
- **Impulsar la inversión pública y privada** en sectores relevantes para la competitividad de la economía y con un elevado efecto sobre la producción nacional y el empleo.
- **Analizar la eficiencia, sostenibilidad y viabilidad** de los proyectos de inversión que se llevan a cabo con financiación tanto pública como privada.

3. ALTERNATIVAS

En la determinación de la composición y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación se han valorado varias alternativas atendiendo a los modelos comparados de oficinas públicas de colaboración público-privada ya existentes.

Se planteó la posibilidad de crear una Oficina que adoptara la forma de grupo de trabajo siguiendo el modelo francés con la *Mission d'Appui aux PPP* creada en 2005 por el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual aprueba y promueve el mercado de PPPs en **Francia**.

También se planteó para la composición de la Oficina Nacional de Evaluación la naturaleza de una Entidad Pública siguiendo el modelo de la **Comunidad Europea** con la *European PPP Expertise Centre* creada en 2008 por iniciativa



común del BEI, la Comisión Europea y Estado miembros y candidatos de la UE. Compuesta por 35 entidades, incluyendo el BEI y la Comisión Europea y sus miembros son sólo autoridades públicas, nacionales o regionales, responsables de los programas y políticas PPPs en sus jurisdicciones.

Junto con la naturaleza pública de la Oficina, bien a través de un grupo de trabajo o una Entidad pública, se valoró la naturaleza mixta público-privada como por ejemplo los modelos de Alemania y Reino Unido. En **Alemania** no existe un Organismo a nivel estatal sino a nivel local de naturaleza mixta, ÖPP Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland). Se trata de una iniciativa público-privada, un acuerdo entre 10 provincias, 82 municipios, 33 autoridades contratantes y con el apoyo de 70 empresas. Es una empresa consultora independiente de los poderes públicos que promueve la utilización de fórmulas de colaboración público-privada. La compañía fue fundada en noviembre de 2008 bajo los auspicios de la Secretaría de Hacienda y el Ministerio de Desarrollo de Transporte, Obras Públicas y Urbanismo. Sus empleados provienen de la industria, de empresas de consultoría y de diversas instituciones públicas.

En **Reino Unido** se creó una Entidad, Local Partnerships, que viene a ser una joint venture entre *Local Government Association (LGA)* y *Partnerships UK*, e incorpora la agencia 4ps y todos sus servicios. La LGA es la voz nacional del gobierno local y su finalidad es sostener, promover y mejorar los Ayuntamientos. *Partnerships UK*, es una agencia creada en 1999 dedicada a los PPPs, propiedad por un 51% de inversores privados y por un 49% del sector público, e incorpora la agencia 4 ps y todos sus servicios. Este Organismo fue absorbido por Local Partnerships. La nueva Entidad es poseída conjuntamente por *HM Treasury* y *Local Government Association*. Su misión es dar soporte profesional a las entidades públicas locales para incrementar su capacidad de entregar servicios públicos e infraestructuras rentables y de alta calidad. Su línea de acción consiste en trabajar junto con las entidades públicas locales para mejorar sus competencias (programas y capacidad de gestión de proyectos, adquisición, negociación y competencia en la gestión de contratos) y habilidades (entrega, financiación y cooperación).

Analizados los modelos comparados existentes se ha optado por la configuración de la Oficina Nacional de Evaluación como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Además, contará con el apoyo técnico de dos grupos de trabajo, uno en el que participarán todas las Administraciones territoriales y otro en colaboración con el sector privado. La Oficina efectúa tanto funciones de control fiscal de los proyectos como funciones de promoción y asesoramiento. La Secretaría de la ONE, esencial para el adecuado funcionamiento de la oficina dada su configuración de órgano colegiado, se desempeñará transitoriamente a través de una unidad dependiente de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y designado



por esta. Esta composición permite que la creación y funcionamiento de la Oficina no suponga un aumento del gasto público.

Si bien estaba prevista la creación de una unidad con nivel orgánico de subdirección general dependiente de la Secretaría de Estado anteriormente citada, que desempeñara las funciones de la Secretaria de la ONE, la interinidad propia de un Gobierno en funciones impide que puedan acometerse reestructuraciones orgánicas como la que sería necesaria para crear la Secretaría con rango de Subdirección general, por lo que se ha optado por encomendar las funciones al titular de la unidad que designe el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

II. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

El proyecto se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva. Esta última consta de cinco artículos, dos disposiciones adicionales y tres finales.

El primer artículo primero regula el objeto de la Orden, siendo éste determinar la composición, organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación.

El segundo artículo establece la Composición de la Oficina Nacional de Evaluación, determinando su adscripción al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

El artículo tercero dispone la organización de la Oficina Nacional de Evaluación la cual tendrá el apoyo técnico de dos grupos de trabajo de carácter consultivo.

El artículo cuarto delimita las funciones de la Oficina y los informes a evacuar así como los criterios para la elaboración de los mismos.

El artículo quinto regula el funcionamiento de la Oficina, la convocatoria, la constitución y adaptación de acuerdos.

Finalmente, las disposiciones adicionales primera y segunda regulan el no incremento del gasto público, el registro electrónico de inversiones sostenibles y las disposiciones finales primera, segunda y tercera regulan los títulos competenciales, habilitación normativa y entrada en vigor.

2. ANÁLISIS JURÍDICO

BORRADOR DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DETERMINA LA COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN, SOMETIDO INFORMACIÓN PÚBLICA (01.06.2016)



La norma proyectada tiene rango de Orden ministerial y se dicta en ejercicio de la habilitación legal otorgada al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en la disposición adicional trigésimo sexta del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, modificada por Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público y al amparo del artículo 149.1.18º de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

En la elaboración del proyecto de Orden se solicitará informe:

1. Federación Española de Municipios y Provincias.
2. Consejo de Política Fiscal y Financiera.
3. Secretaría General Técnica del MINHAP.
4. Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

El texto será sometido a trámite de información pública de 15 días, publicándolo el texto en la página web del MINHAP.

III. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La regulación que incorpora el Proyecto supone avances importantes destinados a mejorar la eficiencia del gasto público y la sostenibilidad de las inversiones públicas como elemento esencial del crecimiento económico.

2. ADECUACIÓN DEL ANTEPROYECTO AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Este Proyecto se adecúa al orden de distribución de competencias, tal y como se deduce del título competencial invocado en la disposición final primera de la Orden: artículo 149.1.18ª de la Constitución española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

3. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.

El Proyecto de la Orden tendrá un impacto económico positivo por diversas razones. La función esencial de la Oficina Nacional de Evaluación es analizar la

BORRADOR DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DETERMINA LA COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN, SOMETIDO INFORMACIÓN PÚBLICA (01.06.2016)



sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios públicos. La sostenibilidad de las inversiones públicas tienen una incidencia directa en la eficiencia del gasto público y en el crecimiento económico ya que permite evaluar la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos prevista en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El análisis de la sostenibilidad de las inversiones pública es muy relevante en el análisis económico del gasto público puesto que impulsa la inversión pública y privada en diferentes sectores económicos y, en consecuencia, supone un incremento de la producción nacional y el empleo, en definitiva, de crecimiento económico.

Es por ello, que garantizar la sostenibilidad de las inversiones públicas generará un impacto económico positivo al incrementar la producción nacional y el empleo, así como una mejora en la actividad de los sectores económicos de colaboración público-privada.

En cuanto al impacto presupuestario éste será nulo puesto que la Oficina Nacional de Evaluación, su constitución y funcionamiento, no supondrá un aumento del gasto público.

4. IMPACTO DE GÉNERO

En aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en redacción dada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, de Medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno), debe indicarse que el presente proyecto de Orden no tiene incidencia alguna por razón de género.

5. OTROS IMPACTOS

- Competencia en el mercado: el proyecto tiene efectos positivos en la competencia en el mercado al impulsar las inversiones públicas y privadas en sectores económicos relevantes.



BORRADOR DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE DETERMINA LA COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN, SOMETIDO INFORMACIÓN PÚBLICA (01.06.2016)