



PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE DETERMINA LA COMPOSICIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera recoge en su artículo 7 el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, disponiendo que los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios 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, también 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.

Es en esta línea de fortalecimiento y mejora de la sostenibilidad financiera y búsqueda de nuevas vías de financiación eficiente en la gestión pública es donde los proyectos de colaboración público-privada ocupan un lugar clave. En este sentido, España tiene una amplia experiencia a través del régimen de concesiones, siendo un mercado maduro en el sector, no obstante, es necesario aprender de la experiencia y seguir adoptando medidas para lograr un marco regulatorio más eficiente que sea más favorable a la actividad económica y garantice mayor seguridad jurídica.



Con este objetivo, se han ido adoptando distintas medidas para evitar la generación de sobrecostes y problemas de valoración del reparto de los riesgos de las inversiones, como la modificación operada en el 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, que creó la Oficina Nacional de Evaluación. Con ello se da prioridad a la mejora de la calidad de las inversiones que realizan las Administraciones Públicas, las cuales requieren un análisis de su sostenibilidad en el medio y largo plazo así como una evaluación de los criterios e instrumentos elegidos para materializar las inversiones, en concreto, le corresponderá el seguimiento y asesoramiento de los contratos de concesión de obras y de gestión de servicios públicos.

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, Portugal, Italia, que prestan especial atención a aquellas inversiones que se llevan a cabo con financiación tanto pública como privada.

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 que tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios públicos, que son las herramientas a través de las cuales se implementan la colaboración público-privada en materia de inversiones. 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.

Para dar cumplimiento a los objetivos expuestos, esta Orden ministerial, de contenido organizativo, pone en funcionamiento la Oficina Nacional de



Evaluación en cumplimiento del plazo legalmente establecido de seis meses, y que expira en abril de 2016, de conformidad con lo previsto en disposición final decimoctava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La Oficina Nacional de Evaluación tiene la naturaleza jurídica de órgano colegiado interministerial que está compuesto por los Ministerios más directamente implicados en este tipo de proyectos de inversión y además podrá contar con la participación tanto del sector privado como de las Administraciones autonómicas y locales.

La Orden consta de cinco artículos referidos al objeto, composición de la Oficina Nacional de Evaluación, su organización, sus funciones y su funcionamiento, dos disposiciones adicionales referidas al no incremento del gasto público y el Registro electrónico de inversiones sostenibles y tres disposiciones finales sobre títulos competenciales, habilitación normativa y entrada en vigor.

Esta Orden se dicta en cumplimiento del plazo legalmente establecido y 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 y al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución Española.

En su virtud, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y de acuerdo con el Consejo de Estado,

DISPONGO:

Artículo 1. *Objeto.*

La presente Orden tiene por objeto determinar la composición, organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación en desarrollo de 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.

Artículo 2. *Composición de la Oficina Nacional de Evaluación.*

1. La Oficina Nacional de Evaluación se adscribe al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.



2. La Oficina está presidida por el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.
3. El Secretario de la Oficina será el titular de unidad que designe el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y que asistirá a las reuniones con voz y voto.
4. La Oficina estará integrada por:
 - a) Cuatro miembros permanentes que son:
 - 1º Un representante de la Intervención General de la Administración del Estado.
 - 2º Un representante de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera.
 - 3º Un representante de la Dirección General del Patrimonio del Estado.
 - 4º Un representante de la Dirección General de Fondos Comunitarios.
 - b) Cuatro miembros representantes del Ministerio o Administración Pública afectados que vaya a licitar el contrato objeto de informe.

En casos de vacante, ausencia o enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justificada, los miembros titulares de la Oficina serán sustituidos por suplentes que sean designados.

5. Los miembros de la Oficina no percibirán retribución alguna por el ejercicio de sus funciones.
6. El Presidente podrá autorizar la participación en sus sesiones de observadores, siempre que tal participación no genere conflictos de interés que pueda interferir en el desarrollo por la Oficina de las funciones previstas en la Ley. Estos observadores carecerán en todo caso de voto y quedarán sometidos al deber de secreto.

Artículo 3. *Organización de la Oficina Nacional de Evaluación.*

1. La Oficina tendrá el apoyo técnico de dos grupos de trabajo de carácter consultivo:



a) En el grupo de trabajo de Administraciones territoriales participarán todas las Administraciones Territoriales, estatal, autonómica y local. Estará compuesto por:

- 1º El titular de la unidad que designe el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.
- 2º Un representante de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- 3º Un representante de la Intervención General de la Administración del Estado.
- 4º Un representante de la Dirección General del Patrimonio del Estado.
- 5º Un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias.
- 6º Un representante de cada Comunidad Autónoma adherida a la Oficina.

Este grupo de trabajo asesorará a la Oficina sobre la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y servicios con incidencia en el ámbito de competencia de alguna Comunidad Autónoma o Entidad Local.

Los miembros de este grupo de trabajo serán nombrados por el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, a propuesta del titular de la unidad que designe el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Para cada uno de los miembros se nombrará un suplente.

b) En el grupo de trabajo de colaboración con el sector privado participarán las principales asociaciones y organizaciones empresariales más representativas del sector, con un límite máximo de diez representantes, y el titular de la unidad que designe el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, que lo preside.

Los miembros de este grupo de trabajo serán nombrados por el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, a propuesta del titular de la unidad que designe el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, previa consulta de las asociaciones y organizaciones empresariales más representativas del sector, y para cada uno de los miembros se nombrará un suplente. Para sus nombramientos se deberán cumplir lo siguientes requisitos:

- 1º Tener reconocida honorabilidad empresarial o profesional.



2º Contar con conocimientos y experiencia adecuados en materias relacionadas con los proyectos de colaboración público-privada.

2. Estos grupos de trabajo tienen carácter consultivo, sin competencias decisorias, de seguimiento o control de las actuaciones de los órganos de las Administraciones Públicas ni emiten informes de carácter preceptivo. Sus acuerdos no tienen trascendencia jurídica directa frente a terceros. En concreto, tendrán atribuidas las siguientes funciones:

- a) Emitir su parecer sobre las cuestiones que se sometan a su consideración. Este informe, que no tendrá carácter vinculante, contendrá el planteamiento de la cuestión sometida a consulta, las observaciones formuladas por los distintos miembros y la contestación de los representantes de las Administraciones Públicas a las observaciones formuladas, si las hubiere.
- b) Realizar cuantos estudios e informes les sean solicitados por el Presidente del grupo de trabajo.
- c) Formular las recomendaciones generales o de carácter particular, no vinculantes, que considere.

3. Ambos grupos de trabajo estarán presididos por el titular de la unidad que designe el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Además, el Presidente podrá invitar a asistir como observadores a otras personas o entidades expertas en la materia según la naturaleza de los asuntos que vayan a tratarse.

Asimismo, cada grupo de trabajo contará con un Secretario, que ejercerá las funciones propias de tal cargo, designado por el titular de la unidad que designe el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos entre funcionarios pertenecientes al Subgrupo A1 que presten servicios en dicha Subdirección General.

4. La duración del mandato de los miembros de ambos grupos de trabajo será de tres años, renovables por otros tres años como máximo.

5. Los miembros de los grupos de trabajo no percibirán retribución alguna por el ejercicio de sus funciones.

Artículo 4. *Funciones de la Oficina Nacional de Evaluación.*

1. La Oficina Nacional de Evaluación tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios públicos. Con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de gestión de servicios



públicos a celebrar por los poderes adjudicadores dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales, evacuará informe preceptivo en los siguientes casos:

- a) Cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.
- b) Las concesiones de obra pública y los contratos de gestión de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros.

Asimismo informará de los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, en los casos previstos en los artículos 258.2 y 282.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, respecto de las concesiones de obras y servicios públicos que hayan sido informadas previamente de conformidad con las letras a) y b) anteriores o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en éstas.

Cada Comunidad Autónoma podrá adherirse a la Oficina Nacional de Evaluación para que realice dichos informes o si hubiera creado un órgano u organismo equivalente solicitará estos informes preceptivos al mismo cuando afecte a sus contratos de concesión.

2. Los informes se evacuarán conforme a los siguientes criterios:

- a) Los informes evaluarán si la rentabilidad del proyecto obtenida en función del valor de la inversión, las ayudas otorgadas, los flujos de caja esperados y la tasa de descuento establecida es razonable en atención al riesgo de demanda que asuma el concesionario. En dicha evaluación se tendrá en cuenta la mitigación que las ayudas otorgadas puedan suponer sobre otros riesgos distintos del de demanda, que habitualmente deban ser soportados por los operadores económicos.
- b) En los contratos de concesión de obra en los que el abono de la tarifa concesional se realice por el poder adjudicador la oficina evaluará previamente la transferencia del riesgo de demanda al concesionario. Si éste no asume completamente dicho riesgo, el informe evaluará la razonabilidad de la rentabilidad en los términos previstos en el párrafo anterior.



- c) En los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, el informe evaluará si las compensaciones financieras establecidas mantienen una rentabilidad razonable según lo dispuesto en el primer párrafo de este apartado.
3. Los informes serán evacuados, a solicitud del poder adjudicador contratante, en el plazo de treinta días desde la petición o nueva aportación de información al que se refiere el párrafo siguiente. Este plazo podrá reducirse a la mitad siempre que se justifique en la solicitud las razones de urgencia. Estos informes serán publicados a través de la central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y estarán disponibles para su consulta por el público a través de medios electrónicos.

El poder adjudicador que formule la petición remitirá la información necesaria a la Oficina entre la que, al menos, estará:

a) Documentación básica:

- Pliego de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas.

b) Documentación necesaria para el análisis de riesgos:

- Estudio de riesgos en el que se asigne cada riesgo a cada Administración participante o al sector privado.
- Estudio de demanda y sostenibilidad del proyecto.

c) Documentación necesaria para el análisis de la viabilidad comercial y financiera del proyecto:

- Elaboración de un modelo financiero en el que se detallen los flujos de caja esperados a lo largo de la vida del proyecto, su VAN y los retornos esperados con el siguiente detalle:
 - Ingresos: incluirá las ventas programadas y los precios estimados.
 - Costes: que incluirá de producción, financieros y otros.
 - Resultados previstos en el que se incorporará un estudio sobre valor añadido neto, tasa Interna de Rentabilidad del proyecto,



periodo de retorno de la inversión y el punto muerto de rentabilidad.

- Estructura financiera del negocio, detallando las aportaciones de capital, las ayudas previstas y la financiación crediticia, el estado previsional de flujos de efectivo de las actividades de explotación, de las actividades de inversión, de las actividades de financiación y el EBITDA.
- Elaboración de un análisis de sensibilidad del proyecto a cambios en variables clave incluyendo al menos demanda, términos financieros, costes de capital y costes de operación y mantenimiento.
- Indicación del interés del mercado en el proyecto.

d) Documentación necesaria para el análisis del impacto fiscal del proyecto:

- Detalle de aportaciones públicas a la construcción definidas conforme a lo establecido en el Art 254 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Detalle de las aportaciones públicas a la explotación conforme a lo establecido en el Art. 256 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- En el caso en el que se hayan acordado medidas para el mantenimiento del equilibrio financiero, conforme a lo establecido en los artículos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público 268 para el contrato de concesión de obras y 288 para el contrato de concesión de servicios, el poder adjudicador deberá remitir los acuerdos adoptados.
- Análisis de escenarios que describa el impacto de la variación de hipótesis en el cálculo de los pasivos contingentes.
- Justificación del tratamiento estadístico esperado del proyecto (Eurostat).

La Oficina evacuará su informe sobre la base de la información recibida. Si dicha Oficina considera que la información remitida no es suficiente, no es completa o requiere alguna aclaración se dirigirá al poder adjudicador peticionario para que le facilite la información requerida dentro del plazo que ésta señale al efecto. La información que reciba la Oficina deberá ser tratada respetando los límites que rigen el acceso a la información confidencial.



4. Si la Administración o la entidad destinataria del informe se apartara de las recomendaciones contenidas en un informe preceptivo de la Oficina, deberá motivarlo en un informe que se incorporará al expediente del correspondiente contrato y este informe será objeto de publicación a través de la central de información económico-financiera de las Administraciones Públicas.
5. La Oficina publicará antes del 31 de enero de cada año una memoria de actividad a través de la Central de información económica-financiera de las Administraciones Públicas.

Artículo 5. Funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación.

1. En lo no previsto en esta Orden, su funcionamiento se ajustará a lo dispuesto en materia de órganos colegiados por la Sección 3ª del capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
2. La Oficina se reunirá cuantas veces sea convocada por el Presidente, bien a iniciativa propia, bien cuando lo soliciten, al menos, dos de sus miembros o bien cuando lo solicite un Departamento o una Administración Pública que vaya a licitar un contrato objeto de informe. Se reunirá en sesión ordinaria, al menos, una vez en cada semestre del año natural.
3. Los miembros serán convocados por escrito, a través de medios electrónicos, para cada reunión, con una antelación mínima de setenta y dos horas. La convocatoria deberá contener el orden del día previsto para cada sesión, sin que puedan examinarse asuntos que no figuren en el mismo, salvo que estén presentes todos los miembros de la oficina y todos den su conformidad al examen de asuntos que no figuren en el orden del día.
4. La Oficina quedará válidamente constituida para la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos cuando asistan el Presidente, el secretario y, al menos, la mitad de sus miembros.
5. En las reuniones que celebre la Oficina, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios telefónicos, electrónicos o audiovisuales la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y, por tanto, la unidad de acto. En particular, se considerarán medios válidos, el correo electrónico y las videoconferencias.



6. Se hará constar en la convocatoria las condiciones en las que se va a celebrar la sesión, el sistema de conexión y, en su caso, los lugares en que estén disponibles los medios técnicos necesarios para asistir y participar en la reunión.
7. La constitución y adopción de acuerdos podrá efectuarse de forma presencial o por medios electrónicos, entendiéndose éstos adoptados en el lugar donde esté la presidencia. En este caso, los miembros de la oficina podrán remitir sus votos y las consideraciones que deseen hacer constar en el acta por correo electrónico u otros medios electrónicos, telefónicos o audiovisuales adecuados a tal fin.
8. Los acuerdos de la Oficina se adoptarán por mayoría de todos los presentes teniendo el Presidente voto dirimente.
9. El Secretario elaborará y remitirá a los miembros de la oficina las actas de cada sesión a través de medios electrónicos, quienes podrán manifestar por los mismos medios su conformidad o reparos al texto.

Disposición adicional primera. *No incremento del gasto público.*

La constitución y funcionamiento de la Oficina no supondrá aumento del gasto público.

Disposición adicional segunda. *Registro electrónico de inversiones.*

Se crea el Registro electrónico de inversiones dependiente del titular de la unidad que designe el titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos que incluirá información de todos los contratos que hayan sido informados por la Oficina Nacional de Evaluación.

Disposición final primera. *Títulos competenciales.*

El contenido de esta Orden tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Disposición final segunda. *Habilitación normativa.*

Se habilita al titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, en el ámbito de sus competencias, para dictar las disposiciones y adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de lo establecido en esta Orden.



Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

Esta Orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».