
Comentarios al Proyecto de Orden Ministerial por la que se determina la Composición, Organización y Funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación

1. *Introducción*

La Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público procedió a la creación de la Oficina Nacional de Evaluación (“**ONE**”), cuyo régimen se desarrolla en este proyecto de Orden Ministerial.

El ForoPPP considera muy positiva la creación de la ONE y esencial su función pues es imprescindible analizar con carácter previo a su realización la sostenibilidad financiera de los proyectos de asociación o colaboración público-privada.

El ForoPPP, hubiera deseado, sin embargo, que la finalidad de la ONE se hubiera extendido, no solo al examen de contratos de concesión de obras públicas y de concesión de servicios públicos cuando existe aportación pública o asunción de la tarifa por la Administración, sino también a este tipo de contratos en todo caso y, así mismo, a todos los proyectos de asociación público-privada de configuración estructural similar a los contratos de concesión como, por ejemplo, los contratos de colaboración público-privada y aquellos basados en modelos institucionales de PPP (mandato/encomienda de gestión, derecho de superficie, etc.). Igualmente, el ForoPPP propugna que, paulatinamente vayan incorporándose a la ONE competencias más allá de las ya muy relevantes antes citadas, que le permitan configurarse como una unidad nacional de PPP plenamente asimilable a las de nuestro entorno, de tal forma que puede intervenir también dando su apoyo en las fases previas de estructuración del proyecto y de seguimiento del mismo y, también, convertirse en un centro de conocimiento y experiencia en el campo del PPP.

En este sentido, adjuntamos la propuesta de ForoPPP realizada en 2013.

Se trataría de que la ONE fuera capaz de, como pretende el EPEC, intervenir de tal forma que pueda colaborar en las seis fases de configuración y desarrollo de un proyecto de PPP:

- Investment Assessment (Análisis de la Inversión).
- Output Specifications (Requerimientos del Proyecto).
- Affordability (Capacidad de Pago/Value for Money).
- Risk Allocation (Distribución de Riesgos).
- Bankability (Financiabilidad).
- Debt and Deficit Treatment Eurostat (Tratamiento de Deuda y Déficit Público según Eurostat).

2. Comentarios al Proyecto de Orden Ministerial

El contenido del Proyecto de orden Ministerial nos parece adecuado.

Podrían considerarse el añadir las siguientes cuestiones:

- En cuanto a la composición de la Oficina, que el representante de la Dirección General del Patrimonio del Estado fuera jurista pues parece necesario introducir un control directo de legalidad en todas las actuaciones de la ONE.
- La ONE debería, por sí misma, con la independencia de la actuación de los grupos de trabajo constructivos, poder emitir recomendaciones generales o de carácter particular en los temas que considere, siempre de carácter no vinculante. Asimismo, debería establecer modelos o guías de actuación en las materias de su competencia, como sucede en otros países.
- El análisis de rentabilidad del Proyecto debería considerar, como se propugna en los análisis más avanzados de Value for Money, algunas consideraciones de naturaleza no estrictamente financiera. Así, por ejemplo, EPEC considera (The Non-Financial Benefits of PPPs) que deben analizarse también los beneficios que el Proyecto produce por: (i) entrega anticipada del Proyecto en relación en comparación con otras formulas; (ii) la mejora de calidad que el proyecto supone en comparación con otras formulas; (iii) otras externalidades beneficiosas de un punto de vista social. Puede verse a este respecto, el esquema de marco mejorado de Value for Money propugnado por el EPEC en el documento de referencia.
- Sería necesario, también, que se aportara por parte del poder adjudicador, no solo el pliego de cláusulas administrativas, si no también el estudio de viabilidad previsto en el artículo 128 de la Ley de Contratos del Sector Público, para los contratos de concesión de obras públicas.
- Cabría plantearse la posibilidad también de que el poder adjudicador acuda a la ONE antes de que se haya elaborado el pliego de condiciones administrativas, es decir, cuando exista simplemente el estudio de viabilidad o incluso en una fase anterior, como ocurre en los países de nuestro entorno.
- El Proyecto de Orden prevé que se procederá al análisis fiscal del Proyecto. Dentro de ese apartado, se requiere al poder adjudicador para que aporte la justificación del tratamiento estadístico esperado del Proyecto según las reglas de Eurostat. Debería aclararse si el análisis que se va a realizar por la ONE incluye, por tanto, también el análisis contable a este respecto, lo cual sería aconsejable.

Si ese fuera el caso, debería establecerse el mecanismo de coordinación con la emisión del informe que debería realizar el grupo de trabajo IGAE/INE/BdE para determinar el tratamiento del Proyecto en términos de contabilidad pública o

indicarse si la ONE tiene competencia directa para la emisión de ese informe u opinión.



foropp

Anexo 1 – Unidad Pública de CPP: Características, Actividades, Funciones, Tipología y Formación

Características, actividades y funciones

Una Unidad Pública de CPP debería representar a España en el EPEC (BEI), para lo que son necesarias dos condiciones:

1. Ser fundada por el sector público
2. Tener una misión de carácter público

Esta unidad debe desarrollar las mismas **actividades** a nivel nacional que el EPEC realiza a nivel comunitario, y que son:

1. Actividades de colaboración y relación:

- Compartir información
- Realizar síntesis de las experiencias existentes
- Desarrollar las mejores prácticas

2. Centro de Apoyo a las administraciones en el desarrollo de estos modelos

3. Diseño de políticas y apoyo en programas

Dentro de estas actividades, actualmente los **aspectos concretos de trabajo** del EPEC son:

- “Value for Money” (1): valoración de los beneficios de la CPP en sentido general.
- “Value for Money” (2): revisión de los informes de expertos independientes.
- Aplicación de los criterios de Eurostat a la CPP.
- Gestión de los procedimientos de dialogo competitivo.
- Cuestiones relacionadas con la dificultad de obtener financiación.
- Valoración del mercado Europeo de CPP.

Además, la unidad pública de CPP debería cumplir las siguientes funciones:

- Convertirse, en la medida de lo posible, en el interlocutor público del sector privado en las materias de CPP.
- Estudiar los sectores y proyectos en los cuales el desarrollo de CPP sea recomendable junto con la definición del tipo de contrato más adecuado, estableciendo programas de actuación por sectores que incluyan varios proyectos.
- Analizar de las formulas de financiación pública y privada para cada tipo de proyecto.
- Coordinar con otros organismos de desarrollo de CPP a nivel autonómico o local.
- Establecer criterios y guías modelo para (i) el examen de “Value for Money” en los proyectos y (ii) la organización del procedimiento de dialogo competitivo.
- Estudiar esquemas viables de no consolidación presupuestaria.
- Dar apoyo general a todas las iniciativas de la CPP de todas las administraciones públicas.
- Convertirse en un centro de conocimiento y experiencia.
- Promover la estandarización de los procedimientos de contratación y de los contratos, emitiendo modelos y guías al respecto.
- Servir de centro de consulta para todas las Administraciones Públicas.
- Estudiar y sugerir los cambios necesarios en el marco legal y fiscal de tal forma que proteja tanto los intereses de administraciones, como de financiadores, promotores e inversores, permitiendo tener una seguridad jurídica absoluta.
- Establecer las mejores prácticas en la distribución de riesgos en los distintos tipos de proyectos.
- Buscar soluciones a la crisis financiera: promover tipos de apoyo de la administración (financiación pública, co-financiación, garantías o avales).
- Facilitar el acceso a las nuevas iniciativas de financiación de la Unión Europea, tales como JASPERS, JESSICA, y LGTT.
- Eventualmente, actuar como ventanilla de recepción de proyectos concretos para ayudar en su eficaz estructuración.

Posibles tipos de organismos

Actualmente nos encontramos tres tipos distintos de organismos de apoyo al desarrollo de la CPP:

1. Aquellas que son parte de un Ministerio del Gobierno:

Mission d'appui aux PPP (Francia), Infrastructure and Projects Authority (Reino Unido)

2. Agencia Estatal Independiente:

Parpublica (Portugal)

3. Organismos públicos-privados:

Partnerships British Columbia (Columbia Británica, Canadá), Public and Private Infrastructure Investment Management Center - PIMAC (Corea del Sur)

Los modelos (ii) y el (iii) resultan ventajosos porque ambos permiten coordinar a varias administraciones, incluso de ámbito autonómico y local. Entre ellos el modelo (iii) es más flexible y permite la participación privada.

Si se establecen modelos del tipo (i) o (ii), estos deben completarse -como ocurre en Francia- con la creación de un Comité Consultivo que represente al sector privado.

Composición

Independientemente de la tipología de organismo elegida, en él deberían estar representados los principales agentes públicos afectados ya que en muchos casos no es posible aislar los efectos de una iniciativa, pues interactúan muchos factores. En nuestra opinión deberían estar representados:

- Ministerios de Fomento, principal promotor de proyectos. Su representación podría hacerse a través de la SEITT, entidad encargada de desarrollar los modelos de CPP.
- Medio Ambiente, como otro de los principales promotores, en especial la Dirección General de Agua.
- Ministerio de Economía y Hacienda.
Grupo de trabajo IGAE-INE –Banco de España: contabilidad pública.
ICAC: aspectos de contabilidad privada.
IEF: aspectos fiscales.
- Ministerio de Justicia, como responsable de la legislación mercantil
- Representantes de las CC.AA. y Ayuntamientos. En este aspecto hay varios entes capaces de realizar actividades de coordinación entre las distintas AA.PP., entre ellos están la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, o el Consejo de Política Fiscal y Financiera,

que está compuesto por el Ministro de Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada CC.AA.

Además de los miembros que formen el Organismo, parece imprescindible que exista una interlocución estructurada y continua con el sector privado para que se puedan transmitir las impresiones, plantear los problemas y buscar las soluciones que permitan que los modelos se desarrollen de forma adecuada.

ForoPPP

T +34 91 781 87 26

www.foropp.com