

## OBSERVATORIO DE LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

**AUREN ESPAÑA:** A Coruña, Alicante, Barcelona, Bilbao, Cartagena, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Sevilla, Valencia, Valladolid, Vigo, Zaragoza.

**AUREN INTERNACIONAL:** Alemania, Argentina, Chile, Colombia, México, Países Bajos, Portugal, Uruguay.

Para más información: [www.auren.es](http://www.auren.es); [www.auren.com](http://www.auren.com) y el blog de Sector Público <http://aapp.blogs.auren.es>

**Noviembre 2014**

### ÍNDICE

- 1 El redimensionamiento de los entes instrumentales de la Administración Pública Local  
*Antonio Gómez Valverde*
- 3 La participación de los auditores en la función de control de los servicios públicos prestados por empresas privadas  
*Miguel Ángel Catalán Blasco*
- 5 La normativa de lo público, lo público de la normativa -local-.  
*Román Gómez-Millán Quintanilla*
- 7 Evaluación de políticas públicas, ¿cómo hacerla?  
*Lluís Torrens Mèlich*

## El redimensionamiento de los entes instrumentales de la Administración Pública Local

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, establece un nuevo régimen de las competencias locales, reforma los modos de gestión de los servicios públicos, así como introduce novedades que persiguen repensar el régimen de la Administración Local para conseguir una buena administración, con menor coste y mayor eficacia y eficiencia.

Buena parte de los estudios que se van a requerir para soportar decisiones incluidas en esta ley son habituales en la gestión empresarial, y para su elaboración en muchos casos será precisa la participación de firmas de auditoría y consultoría expertas tanto en el ámbito público como en el privado.

A la hora de configurar el redimensionamiento de los entes instrumentales con los que trabaja la Administración Local, la redefinición de competencias propias e impropias de los entes municipales constituye un elemento muy importante. Y la determinación del coste efectivo constituye un elemento decisivo para la organización de la gestión de las competencias.

Por una parte, el artículo 116 ter, dedicado al coste efectivo de los servicios, establece:

*1. Todas las entidades locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del*

presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior: por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.

3. Todas las entidades locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

Y debe considerarse que el coste de los servicios públicos es clave a efectos del dimensionamiento, por cuanto que se establece que, cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos

Y cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios, repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asumiera su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

Además de apoyar a la Administración Local en la aplicación de las técnicas para la determinación de costes, la participación de los consultores en estudios de mercado será también, en muchos casos imprescindible, así, ahora el art. 86.1 LBRL preceptúa:

*Las entidades locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.*

Y, cuando sea preciso, habrá que realizar un completo plan de viabilidad, tal como indica la disposición adicional novena:

*Aquellas entidades que a la entrada en vigor de la presente Ley desarrollen actividades económicas, estén adscritas a efectos del Sistema Europeo de Cuentas (Reglamento CE n° 2223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996), a cualesquiera de las entidades locales (art 3.1 LBRL) o de sus organismos autónomos, y se encuentren en desequilibrio financiero.*

En definitiva, los destinatarios de esta norma son los entes instrumentales que llevan a cabo actividades económicas y se encuentran en situación de dificultades económicas:

servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

2.1 *dispondrán del plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley para aprobar, previo informe del órgano interventor de la Entidad Local, un plan de corrección de dicho desequilibrio (42). Si esta corrección no se cumpliera a 31 diciembre de 2014, la entidad local en el plazo máximo de los seis meses siguientes a contar desde la aprobación de las cuentas anuales o de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 de la entidad, según proceda, disolverá cada una de las entidades que continúe en situación de desequilibrio. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas el 1 de diciembre de 2015.*

Estamos en época de profundos cambios que requerirán aplicar nuevos sistemas de información en las entidades públicas y en las de su entorno. Recientemente la publicación de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los

servicios prestados por las entidades locales, establece criterios para la asignación de los costes directos e indirectos a los diferentes servicios prestados. Esta orden marca el inicio de la entrada de la Administración Local en el ámbito de la contabilidad de costes, siendo un paso previo necesario para desarrollos más ambiciosos como lo establecido en los “Principios generales sobre contabilidad analítica de las administraciones públicas” (IGAE 2004) o de los “Indicadores de gestión en el ámbito de sector público” (IGAE 2007).

Las metodologías implicadas en la contabilidad de costes vienen siendo implantadas por las consultoras en una gran diversidad de sectores y constituyen la base para una gestión más eficiente de las organizaciones, ya sean públicas o privadas.

*Antonio Gómez Valverde  
Socio Director Auren Barcelona  
antoni.gomez@bcn.auren.es*

## **La participación de los auditores en la función de control de los servicios públicos prestados por empresas privadas**

La prestación de los servicios públicos puede ser indirecta, mediante la contratación de un tercero, generalmente una entidad privada sujeta al derecho privado, en virtud de un contrato dimanante de un proceso de contratación sujeto a la ley de contratos del sector público (texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

El propósito de esta forma de colaboración público-privada es posibilitar a las entidades públicas ejecutar sus programas de inversión y de prestación de servicios a la ciudadanía de una manera eficiente: las empresas y entidades privadas contratadas disponen de los medios técnicos y humanos, y de los conocimientos y experiencia empresarial y profesional, necesarios en cada caso.

Debido al origen público de la financiación de las inversiones y servicios adjudicados, estos contratos están sujetos a la función de control. En concreto, el artículo 220 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que el control financiero tendrá por objeto comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes.

Asimismo, los responsables de ejercer el control financiero son “los funcionarios que tengan a su cargo la función interventora, así como los que se designen para llevar a efecto los controles financiero y de eficacia...” (Artículo 222 del referido Real Decreto).

Las entidades privadas no se encuentran en el ámbito de actuación de la intervención, pues este se limita a las entidades del sector público. Si bien, de acuerdo con los preceptos anteriores, también alcanza los servicios que indirectamente presten las entidades públicas mediante la adjudicación a entidades privadas.

En la práctica la función de control de los servicios externalizados se encuentra limitada debido a la falta de recursos y de medios apropiados. Y, asimismo, tropieza con otras características que pueden suponer limitaciones a la función de control, como son las dificultades de evaluación de la razonabilidad de los costes indirectos de los servicios, la repercusión de gastos de estructura de las concesionarias, y las estimaciones de amortización y deterioro de las inversiones, entre otras cuestiones.

Es preciso tener en cuenta que se trata de un control externo, posterior a la realización del servicio. Por tanto, la función de control se concreta en un marco más propio del sector privado donde la función de control posterior, ejercida por el auditor profesional y externo a la entidad, está mucho más desarrollada.

El examen de estados financieros por los auditores profesionales se fundamenta en la aplicación sistemática de los procedimientos de auditoría generalmente aceptados, hoy recogidos en las Normas Internacionales de Auditoría (NIA-ES) de obligado cumplimiento. Todo trabajo de auditoría es orientado por las NIA, y se basa en indicadores objetivos de materialidad, o importancia relativa, que alcanza los propios datos a verificar; pero también en la aplicación de procedimientos de evaluación



del control interno establecido por la entidad para asegurar la autorización, ejecución y registro de las operaciones. El estudio del control interno alcanza la asignación de funciones y el establecimiento de controles efectivos, entre los que deben encontrarse aquellos orientados a garantizar la correcta aplicación de los criterios y estimaciones de cálculo para determinar la adecuada aplicación de los costes de los servicios.

En consecuencia, las normas y procedimientos de la auditoría de cuentas tienen también el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos de control financiero y de eficacia en las entidades sujetas a auditoría.

Sin lugar a dudas, el rol de los auditores de cuentas es esencial en todo trabajo de control de entidades privadas. Y, asimismo, su participación es fundamental en la función de control de los servicios públicos prestados indirectamente por empresas y entidades privadas.

*Miguel Ángel Catalán Blasco*  
Socio área Auditoría Auren Barcelona  
[ma.catalan@bcn.auren.es](mailto:ma.catalan@bcn.auren.es)

## La normativa de lo público, lo público de la normativa -local-.

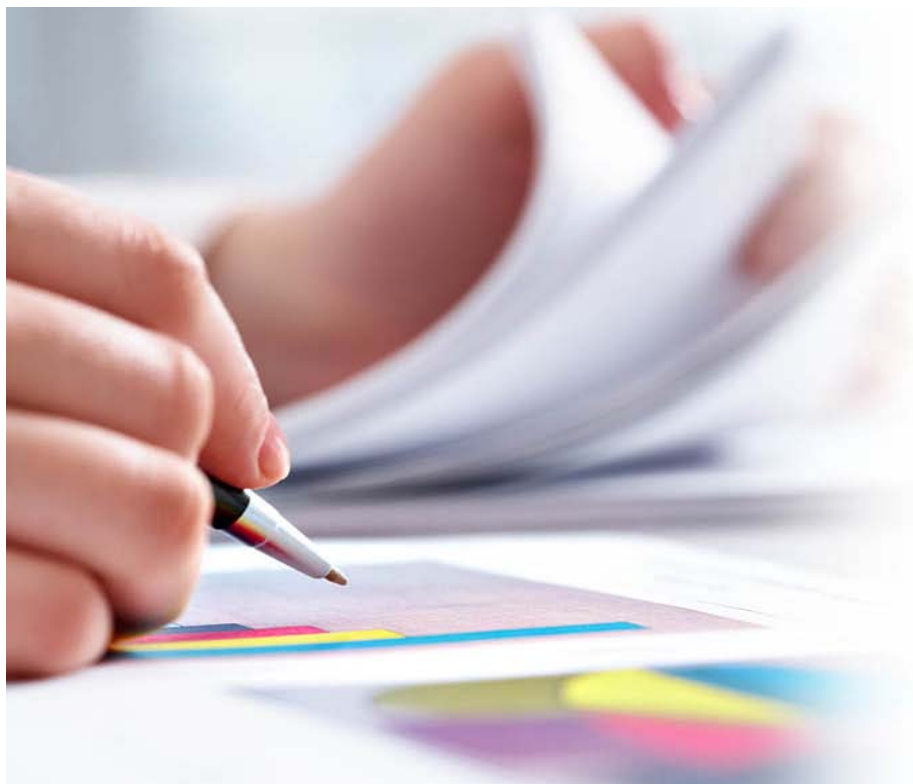
En el último año se han aprobado leyes, o publicado borradores de normativa, que afectan muy sensiblemente al ámbito local. El desarrollo de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la Ley de Transparencia, el borrador de la Ley de Desindexación o el RD 8/2014, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia está generando las nuevas “reglas del juego” dentro del ámbito de la prestación de servicios municipales. Sin duda tienen un importante calado, bien directa o indirectamente, en la configuración del sector público local. Pero la pregunta es: ¿saben los Ayuntamientos o entidades locales cómo les afecta? La respuesta no es ni mucho menos clara, difícilmente se puede saber el efecto de una norma, si quedan flecos en su configuración, llámese reglamentos pendientes de publicar, reales decretos que marquen los costes efectivos, implicaciones de los recursos de inconstitucionalidad, etc.

Lo que sin duda está claro es que estamos en un periodo de reestructuración del ámbito local. Al menos eso es lo que se podría extraer por el número de normas aprobadas o en proceso de trámite. Sin embargo, si algo tienen en común estas normas es que existe una importante indefinición en la aplicación de las mismas, interrogantes como ¿cómo se aplicará el coste efectivo? ¿Cómo adaptarse a la desindexación o si me afecta? o ¿cómo adaptarse a las medidas urgentes del RD?, son temas que están en el candelero y el legislador no termina de aclarar. Esto provoca que el sector local se encuentre en un momento confuso. Por ejemplo, cómo podré cumplir los plazos marcados en la LRSAL, sobre el que mi comunidad puede tener interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, si no tengo publicado el decreto que regula los costes efectivos. O cómo debo adaptarme a la Ley de Transparencia publicada en 2013 si aún no se han aprobado los reglamentos que la desarrollan. O cómo quedará el articulado

de la Ley de Desindexación. Por seguir con los ejemplos, esta última norma tiene un matiz importante, ya que tendrá efecto en los precios de los servicios públicos, y por ende en la cuenta de resultado del prestador del servicio. Si a esto le unimos la obligación de estabilidad presupuestaria y control del déficit, al final resultará que se repercutirá en los usuarios/as, o sea, en la ciudadanía.

Sin entrar en el proceso normativo, ni en el fondo de las reformas, es necesario definir cuáles son las normas de aplicación y sobre todo cómo se aplican en cada caso. Somos conscientes de que el cambio normativo, como es el caso de la LRSAL, siendo necesario y de gran calado, llevará tiempo de adaptación a través de sentencias, jurisprudencia y el buen hacer de interventores y secretarios, pero como primer paso sería recomendable desarrollar los temas más importantes antes de las próximas elecciones. No voy a ser que





algún alcalde o alcaldesa se lance a prometer cosas que luego no pueda cumplir.

Ironías aparte, la información es la base del nuevo modelo de Administración Pública. Las nuevas tecnologías nos permitirán optimizar el tráfico, mejorar la eficiencia en el alumbrado público o perfeccionar los itinerarios de recogida de basura, pero el paso previo será conocer las reglas del juego y cómo me afectan para poder adaptarme; cuanto antes lo conozcamos, más ágiles seremos en este cambio.

Muchas veces es tan importante la normativa de lo público como hacer público –y de forma

clara y concisa– la normativa. En el momento actual el sector público local se encuentra con una ingente cantidad de nueva normativa que o bien aún no está totalmente desarrollada o sobre la cual no se tienen “jurisprudencias de facto”. Desde Auren llevamos muchos años apoyando a entidades públicas en este trayecto de adaptación y en este caso podemos ayudar a clarificar los distintos escenarios y la hoja de ruta más eficiente en el proceso de adaptación.

*Román Gómez-Millán Quintanilla  
Socio Auren Corporaciones Públicas  
roman.gomezmillan@mad.auren.es*

## Evaluación de políticas públicas, ¿cómo hacerla?

En el primer artículo con el que inaugurábamos este observatorio, escribí sobre la importancia de la evaluación de las políticas de gasto municipales. Mientras escribo estas líneas, recién se ha publicado en el BOE la orden para publicar el coste efectivo de los servicios municipales en cumplimiento de una disposición de la LRSAL. Desgraciadamente, la orden no concreta cómo hacerlo y confirma las dudas que habían generado algunos borradores que circulaban, en los que se planteaban algunos sistemas de cálculo basados en indicadores incompletos que quizás causarían más confusión que no clarificación y menos aún ayudarían a tomar decisiones acertadas.



En el tema de las evaluaciones hay que tener en cuenta dos grandes cuestiones: cómo deben ser y bajo qué condiciones se calculan.

En primer lugar, los indicadores que se usen deben ser SMART:

- Simples
- Medibles
- Alcanzables
- Relevantes
- Temporalmente ajustados

En segundo lugar, deben poder realizarse en el mundo real, o sea: bajo las restricciones de presupuesto, de tiempo, de falta de datos o baja calidad de los mismos y de los políticos.

Particularmente, soy partidario de las evaluaciones "expres", aquellas que se puedan realizar de manera generalizada a toda una organización, de manera rápida y eficiente y que permitan tomar decisiones operativas, corrigiendo errores sobre la marcha, aunque se deba prescindir de un nivel de precisión elevado. De nada sirve hacer evaluaciones forenses para certificar fracasos, cuando el presupuesto ya se ha agotado y los resultados ya han sido medidos.

En este sentido, las evaluaciones ex-ante (las que justifican la bondad teórica de un gasto antes de realizarse), las evaluaciones ex-post (las que miden el resultado una vez acabado) deben complementarse con las evaluaciones intermedias-interactivas en las que la propia administración realiza una evaluación continua, con ayuda externa si es necesario, para corregir la aplicación de una política e incrementar sus posibilidades de éxito.

Y otro elemento fuertemente motivador de las evaluaciones viene del otro lado del Atlántico: las cláusulas de puesta de sol (sunset clauses). En muchos estados federales norteamericanos,

las agencias y organismos públicos –y los programas de gasto que dependen de ellos– llevan asociada una cláusula de este estilo. Esto significa que las agencias y los programas tienen fecha de caducidad determinada desde el momento de su creación y que por lo tanto se extinguen automáticamente si no se promulga una prórroga de los mismos. Y para que exista dicha autorización se debe realizar un informe riguroso de evaluación por el que se justifique la bondad de la prórroga. Justo al contrario de lo que sucede en este lado del océano, en donde los programas de gastos demasiado frecuentemente se prolongan en el tiempo sin saber bien el porqué.

Y para acabar versionamos una frase citada en el artículo anterior: un euro gastado en una política inútil, ineficiente o sencillamente no evaluada, por bien justificado legalmente y documentado que esté, es un euro no gastado en otra política con mayor rentabilidad social, o sea: un despilfarro.

Lluís Torrens Mèlich  
Gerente del Public-Private Sector Research Center  
del IESE  
ltorrens@iese.edu



## SUSCRIPCIÓN GRATUITA

Remitir por fax al número: 934 872 876 o por e-mail a: [merce.roig@bcn.auren.es](mailto:merce.roig@bcn.auren.es)

Entidad \_\_\_\_\_  
Persona de contacto \_\_\_\_\_  
Cargo \_\_\_\_\_  
E-mail \_\_\_\_\_  
Domicilio \_\_\_\_\_  
Población \_\_\_\_\_ Código Postal \_\_\_\_\_  
Teléfono \_\_\_\_\_ Fax \_\_\_\_\_

De acuerdo con la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y la Ley 34/2002, de 11 de junio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, le comunicamos que los datos facilitados que ha facilitado y su dirección electrónica se incluirán y tratarán en el fichero automatizado (Contactos) de varias sociedades que operan con el nombre de AUREN para la gestión administrativa de clientes y el envío de noticias y ofertas de su interés. Tiene derecho a acceder a esta información y rectificarla, oponerse a su tratamiento o cancelarla, dirigiéndose al domicilio de la entidad, en C/ Mallorca, 260 ático, de Barcelona. Tanto para estos datos como para los datos personales que puedan obtenerse durante la realización de los trabajos, AUREN le garantiza la adopción de las medidas oportunas para asegurar su tratamiento confidencial.

