



TÍTULO

**PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE EFICIENCIA
MEDIANTE INDICADORES DE GESTIÓN EN UNA AGENCIA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA**

AUTOR

Aurelio Barrera Mora

Esta edición electrónica ha sido realizada en 2023

Tutor	D ^ª . David Ortiz Rodríguez
Instituciones	Universidad Internacional de Andalucía
Curso	<i>Máster en Auditoría Operativa, Supervisión Continua, Contabilidad y Control de Subvenciones y Contratos (2021/22)</i>
©	Aurelio Barrera Mora
©	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
Fecha documento	2023



**Atribución-NoComercial-SinDerivadas
4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)**

Para más información:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en>

Universidad Internacional de Andalucía

MÁSTER EN AUDITORÍA OPERATIVA, SUPERVISIÓN CONTINUA, CONTABILIDAD Y CONTROL DE SUBVENCIONES Y CONTRATOS

Propuesta de metodología para el análisis de eficiencia mediante indicadores de gestión en una agencia de la Junta de Andalucía

Trabajo Fin de Máster

Autor: Aurelio Barrera Mora
Tutor: David Ortiz Rodríguez
Marzo 2023

ÍNDICE

1	Antecedentes y objetivos.....	3
1.1	La necesidad de evaluar la gestión de las organizaciones: Los gestores y los órganos de control.....	3
1.2	La evaluación del desempeño en las administraciones públicas. La auditoría operativa.....	4
1.3	Los indicadores de gestión. Indicadores de eficacia, eficiencia y economía.....	7
1.4	El control de los entes instrumentales de la Junta de Andalucía. Tipos y alcance.....	9
1.4.1	Los entes instrumentales de la Junta de Andalucía. Tipos de agencias. Competencias para el control de la eficacia y la eficiencia.....	9
1.4.2	Régimen de control interno de las agencias de la Junta de Andalucía. Modalidades y alcance.....	11
1.5	Objeto de nuestro estudio de caso: La Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (AMAYA).....	14
2	Marco normativo y pronunciamientos de referencia.....	15
2.1	Marco normativo.....	15
2.2	Pronunciamientos de referencia.....	16
3	Metodología.....	20
4	Aplicación de la propuesta metodológica a una agencia pública: El caso de AMAYA.....	21
4.1	PRIMERA FASE: APROXIMACIÓN.....	21
4.1.1	Descripción de la entidad.....	21
4.1.2	Comunicación del proyecto a los gestores.....	22
4.2	SEGUNDA FASE: DETERMINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES CLAVE.....	22
4.2.1	Estatutos.....	22
4.2.2	Documentos presupuestarios.....	24
4.2.3	Instrumentos de programación de AMAYA.....	26
4.2.4	Auditoría operativa 2019 de PwC. Determinación del alcance.....	27
4.2.5	Determinación del listado de actividades clave a través del consenso con los gestores. 29	
4.3	TERCERA FASE: DISEÑO DE INDICADORES DE EFICIENCIA.....	32
4.3.1	Propuesta de indicadores.....	32
4.3.2	Definición de una batería de indicadores para cada actividad clave.....	37
5	Resultado del estudio realizado.....	41
6	Reflexiones sobre la metodología empleada y sobre la implantación de indicadores de gestión en la Junta de Andalucía.....	48
7	Referencias y bibliografía.....	52
7.1	Legislación.....	52

7.2 Bibliografía.....	53
ANEXO I	55

1 Antecedentes y objetivos

1.1 La necesidad de evaluar la gestión de las organizaciones: Los gestores y los órganos de control.

El análisis del desempeño, de la buena gestión, de una entidad, es una necesidad de cualquier organización, sea de naturaleza pública o privada. En las entidades con fines lucrativos, el resultado económico-patrimonial, la información que proporcionan los estados contables y los ratios e indicadores económicos que de éstos se infieren, responden en gran medida a satisfacer la necesidad de información que toda organización y los operadores interesados (gestores, accionistas, entidades financieras, clientes, proveedores, acreedores...) requieren para evaluar su desempeño.

En las entidades del sector público, al ser su objetivo la implementación de políticas públicas y proveer servicios a los ciudadanos, los estados contables de ejecución presupuestaria o del resultado económico-patrimonial, suministran información acerca de aspectos tales como la sostenibilidad, la solvencia, el déficit, sus necesidades de financiación, la naturaleza del gasto, entre otros, pero no permiten conocer por sí solos en qué medida está la organización alcanzando sus objetivos o la eficiencia con la que se están empleando los recursos disponibles. En este sentido, el Plan General de Contabilidad Pública¹ en su exposición de motivos indica:

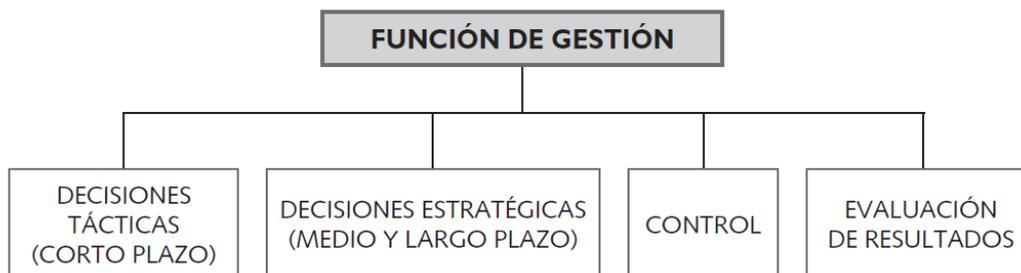
El resultado de la cuenta económico patrimonial no constituye un indicador suficiente para evaluar la gestión, como sucede en el ámbito de las empresas; la información financiera y presupuestaria debe ser complementada con información adicional que permita apoyar la adopción de decisiones para la gestión. En esta línea, se ha incluido por primera vez en la memoria de las cuentas anuales información de costes por actividades y unos indicadores presupuestarios, financieros y de gestión, que contribuirán a mejorar la calidad de la información contable en el sector público.

Esta necesidad de los gestores, los gobiernos, los representantes políticos y los ciudadanos de disponer de información sobre los servicios que prestan las Administraciones, la calidad de estos y la gestión eficiente, o no, que se hace de dichos recursos, ha recibido el impulso desde finales de la pasada centuria tanto del ámbito académico y teórico (New Public Management, Nueva Gestión Pública o Gerencialismo) como del ámbito político y legislativo, con la promulgación de diversas leyes, alineadas con los objetivos de la Unión Europea, sobre estabilidad presupuestaria, transparencia y contabilidad pública.

Es el propio concepto de “gestión” el que delimita o, mejor dicho, extiende el ámbito de utilización de esta herramienta, a la planificación, la gestión, el control y la evaluación de la actividad de los entes públicos. Así, según Ortigosa López y Rodríguez Plaza (2012), “gestionar” puede asimilarse a “dirigir” y, en este sentido, la utilización de los indicadores de gestión es necesaria en los siguientes ámbitos (CUADRO 1.1):

¹ Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

CUADRO 1.1 La función de gestión



Fuente: Ortigosa López y Rodríguez Plaza (2012)

Establecidos los diferentes ámbitos en los que pueden emplearse los indicadores de gestión, es en el del control en el que vamos a situar la propuesta metodológica objeto este trabajo. Más concretamente, en el ámbito del control interno sobre las entidades del sector público de la Junta de Andalucía, competencia de la Intervención General de la Junta de Andalucía (en adelante, IGJA).

1.2 La evaluación del desempeño en las administraciones públicas. La auditoría operativa.

Situado el objeto de nuestro trabajo en la función de control interno que lleva a cabo la IGJA, debemos señalar la modalidad de control en la que se enmarca la evaluación de la eficiencia.

La IGJA, según establece el artículo 88 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía² (en adelante, TRLGHPJA) desarrolla sus actuaciones de control a través de dos modalidades: el control previo y el control financiero. Es en esta segunda modalidad donde la IGJA tiene la posibilidad de desarrollar actuaciones que tengan como objetivo la evaluación del desempeño.

Así, el artículo 93.1 TRLGHPJA, delimita el objeto del control financiero que realiza la IGJA, mencionando expresamente el principio de eficiencia:

El control financiero del sector público es un control posterior que tiene por objeto comprobar que su funcionamiento, en el aspecto económico-financiero, se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, economía y buena gestión financiera.

Y el apartado 3 del mismo precepto clasifica el control financiero en función de sus objetivos particulares en:

- a) *Auditoría de cumplimiento, que consistirá en verificar que los actos, operaciones y procedimientos de gestión se han desarrollado de conformidad con las normas, disposiciones y directrices que les sean de aplicación.*
- b) *Auditoría financiera, que consistirá en verificar que la contabilidad, en general, y las cuentas anuales, estados y demás informes de gestión, en*

² Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

particular, expresan fielmente la situación patrimonial y el resultado de la gestión de acuerdo con las normas y principios contables que sean de aplicación.

c) Auditoría operativa, que consistirá en verificar que los procedimientos aplicados aseguran de manera razonable el cumplimiento de la normativa aplicable y la consecución de la eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos.

d) Auditoría de programas, que consistirá en verificar que los sistemas y procedimientos de seguimiento de objetivos aplicados por los servicios o entidades sometidas a control aseguran una adecuada calidad en los informes emitidos sobre consecución de objetivos, así como verificar el cumplimiento de los objetivos asignados a los centros gestores del gasto.

En resumidas cuentas, la presente propuesta de metodología vamos a situarla en el control interno que desarrolla la IGJA sobre las entidades del sector público andaluz, en la modalidad de control financiero y, dentro de éste, en la auditoría operativa.

Sobre la naturaleza del control financiero y de su forma de llevarse a cabo, de manera clara y sintética el artículo 59.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía³ (en adelante ROFIJA), reza:

El control financiero se caracteriza por llevarse a cabo con posterioridad a la realización de la actividad objeto de control y por la utilización de técnicas de auditoría.

El Diccionario panhispánico del español jurídico de la RAE define “auditoría” como “Técnica profesional normada de revisión, verificación y evaluación de documentos contables y de procedimientos de control y de gestión cuyos resultados se recogen por escrito en un informe y contienen una opinión acerca de la información auditada, emitida con un grado de certeza medible estadísticamente.”

Es, pues, una actividad normada, sometida a unas reglas, y en el caso del sector público estatal, estas se recogen en las Normas de Auditoría del Sector Público⁴ (en adelante NASP) aprobadas por la Intervención General del Estado (en adelante, IGAE)

Las NASP, son también aplicables a la Administración de la Junta de Andalucía, ya que tal como prevé su apartado 2.2.2:

Teniendo en cuenta que las distintas Comunidades Autónomas y grandes municipios han adoptado un sistema de control similar al del Estado, estas normas deberían tener validez y ser de aplicación al resto de las Administraciones Públicas con carácter supletorio de acuerdo con las disposiciones que emitan sus respectivos órganos de gobierno.

³ Decreto 92/2022, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

⁴ Resolución de 1 de septiembre de 1998, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se ordena la publicación de la Resolución que aprueba las Normas de Auditoría del Sector Público. BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 1998. Su apartado 4, Normas relativas al sujeto auditor, ha sido derogado por la Resolución de 25 de octubre de 2019, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría, BOE núm. 266, de 5 de noviembre de 2019.

Y así lo recoge el ROFIGJA en su artículo 66.2:

La planificación y desarrollo de los trabajos de control financiero se efectuará, en todo lo que no esté previsto en este Reglamento, con sujeción a lo dispuesto en las instrucciones que al efecto se establezcan por la persona titular de la Intervención General y, en su defecto, en las Normas de Auditoría del Sector Público aprobadas por la Intervención General de la Administración del Estado.

Las NASP clasifican los tipos de auditoría según sus objetivos en auditorías de regularidad y auditorías operativas.

Las auditorías de regularidad incluyen las auditorías financieras y las auditorías de cumplimiento.

Las auditorías operativas incluyen auditorías de economía y eficiencia, auditorías de programas y auditorías de sistemas y procedimientos.

Como indicamos anteriormente, un trabajo como este que versa sobre indicadores de eficiencia debe situarse en el ámbito de la auditoría operativa, que, según las NASP (2.1.18):

Constituye un examen sistemático y objetivo a fin de proporcionar una valoración independiente de las operaciones de una organización, programa, actividad o función pública, con la finalidad de evaluar el nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzado por ésta en la utilización de los recursos disponibles, detectar sus posibles deficiencias y proponer a la dirección las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquéllas, de acuerdo con los principios generales de la buena gestión, facilitando la toma de decisiones a las personas con responsabilidades de vigilancia o capacidad de emprender acciones correctivas.

Y dentro de auditoría operativa, en la auditoría de economía y eficiencia, la cual, según las NASP (2.1.9), trata de determinar:

- a) Si la entidad está adquiriendo, manteniendo y empleando recursos tales como personas, propiedades, instalaciones, etc., de forma económica y eficiente.*
- b) Las causas de ineficiencia, si las hubiera, y de las prácticas antieconómicas.*
- c) Si la entidad está cumpliendo con las leyes y demás normas sobre economía y eficiencia.*

En el mismo apartado, las NASP enumeran, los posibles aspectos que la auditoría de economía y eficiencia puede alcanzar. Es una lista orientativa, ya que ni es preceptivo cumplimentar todos los apartados enumerados, ni estos excluyen otros posibles aspectos que podrían ser objeto de análisis según el criterio del sujeto auditor. De esta relación, tratan de la eficiencia los siguientes apartados:

- f) Está empleando la cantidad óptima de recursos (personal, equipos, instalaciones, etcétera), para producir o suministrar en los tiempos previstos la cantidad y calidad adecuadas de bienes y servicios*
- h) Tiene un sistema adecuado de control de la gestión para medir, informar y evaluar la economía y eficiencia de cada una de las actividades o programas.*
- i) Ha establecido indicadores válidos y fiables de economía y eficiencia.*

Es en este último aspecto, en el que vamos a situar el presente trabajo: una propuesta metodológica para establecer indicadores válidos y fiables de eficiencia y su puesta en práctica en una agencia de la Junta de Andalucía.

1.3 Los indicadores de gestión. Indicadores de eficacia, eficiencia y economía.

Ubicado nuestro estudio en el ámbito de la auditoría operativa, hemos de referirnos ahora a las técnicas que se emplean para llevarla a cabo, y más concretamente las actuaciones del sujeto auditor que le van a permitir evaluar el nivel de eficiencia con la que la organización está empleando sus recursos.

La IGAE (2007, p. 26), propone la siguiente definición de indicador de gestión: *“Instrumento de medición elegido como variable relevante que permite reflejar suficientemente una realidad compleja, referido a un momento o a un intervalo temporal determinado y que pretende informar sobre aspectos referidos a la organización, producción, planificación y efectos de una o varias organizaciones en sus diversas manifestaciones concretas.”*

La utilidad de los indicadores de gestión aparece ante cualquier observador de una forma bastante intuitiva y se resume muy bien en la frase *“lo que no se mide, no se puede mejorar”*, atribuida tanto a Lord Kelvin (1824-1907), como a Peter Drucker (1909-2005).

Profundizando en el análisis sobre su utilidad, podemos afirmar que estos permiten (Guinart i Solá, 2003):

- Clarificar los objetivos. El directivo público necesita instrumentos cualitativos y cuantitativos para poder describir los objetivos, tanto en los planes estratégicos como en los cuadros de mando.
- Proporcionar información objetiva sobre el desempeño de las actividades que realiza la institución.
- Motivar e incentivar al personal de la organización. Contribuyen a una cultura de mejora continua.

A estas funcionalidades, pueden añadirse (AECA, 2000):

- Conocer los resultados
- Mejorar la rendición de cuentas
- Controlar y mejorar la utilización de los recursos

Como vimos anteriormente, el beneficio es el criterio fundamental para evaluar el desempeño de las empresas privadas. En el caso de los entes públicos los criterios básicos son los de eficacia, eficiencia y economía. No obstante, existen otros posibles criterios, que dan lugar a otras tipologías de indicadores. Así, el manual de indicadores de gestión para las entidades públicas de AECA (2000) contempla junto a los citados, indicadores de efectividad, de equidad, de excelencia, de entorno y de sostenibilidad.

Sin negar la utilidad y potencialidades de estas herramientas, una aproximación práctica al diseño e implementación de indicadores de gestión en las Administraciones Públicas debe contemplar los indicadores de eficacia, eficiencia y economía. Siguiendo a Ortigosa López y Rodríguez Plaza (2012, p. 24), *“Teniendo en cuenta las infinitas posibilidades que se pueden plantear en la definición del conjunto de indicadores de gestión de una organización parece lógico comenzar por los que se considerarían básicos y, a este respecto, no se pueden obviar las*

líneas maestras trazadas por la legislación presupuestaria en sus repetidas referencias a la eficacia y a la eficiencia.” Concluyendo que “serán, pues, esas dos aristas del control de la gestión las que deba atender fundamentalmente el desarrollo de un sistema de indicadores de gestión para una organización pública determinada”. Para estos autores los indicadores de economía formarían “un subconjunto complementario, tal vez podría denominarse «implícito», en el conjunto de los indicadores que mostrarán la eficiencia en la gestión”.

A estas consideraciones, cabría añadir que los referidos criterios están consagrados en nuestro ordenamiento a nivel constitucional, en el artículo 31.2, respecto a los principios de eficiencia y economía, en relación con la asignación de los recursos públicos y en el artículo 103.1, respecto al principio de eficacia, en relación con los principios de actuación de la Administración Pública.

Desde esta perspectiva, el concepto que más se adecúa al presente trabajo sobre los indicadores de gestión es considerarlos como *“aquellos instrumentos que suministran la información necesaria para el ejercicio del control económico de la gestión, entendido éste en su triple vertiente de control de eficacia, control de eficiencia y control de economía”* (López-Hernández y Ortiz-Rodríguez, 2004, p. 198)

En cuanto a la definición de cada uno de estos indicadores, según IGAE (2007, p. 35), Los indicadores de eficacia ponen de manifiesto *“el grado de cumplimiento de los objetivos previstos por una organización en un periodo determinado de tiempo”.*

Los indicadores de eficiencia son *“aquéllos que relacionan el coste de producción con la producción obtenida. En ese sentido se entenderá que una organización es plenamente eficiente cuando consigue ser eficaz minimizando el coste de los recursos empleados para conseguir tal eficacia.”*

Finamente, el indicador de economía sería *“aquél que pretende expresar la adquisición racional de los factores de producción en una organización”.*

Aunque la definición que más se adecua al propósito de este trabajo es la de López-Hernández et al. (2004, p. 148) en el proyecto SINIGAL, al que nos referiremos más adelante:

Así, entendemos por “eficacia” el grado de cumplimiento de los objetivos previamente marcados. La “eficiencia” es concebida como medida de la relación entre los logros alcanzados y el correspondiente empleo de todo tipo de recursos que haya sido necesario realizar.

Por último, la “economía” es un término expresivo del grado de acierto -en cuanto a precios de adquisición, cantidades físicas, calidades técnicas y momentos de tiempo- en la realización de las adquisiciones.

1.4 El control de los entes instrumentales de la Junta de Andalucía. Tipos y alcance

1.4.1 Los entes instrumentales de la Junta de Andalucía. Tipos de agencias. Competencias para el control de la eficacia y la eficiencia.

1.4.1.1 Tipos de agencias.

Dado que esta propuesta metodológica debe referirse a una agencia de la Junta de Andalucía y una vez situados en el ámbito del control financiero que realiza la IGJA, nos referiremos a continuación a la caracterización de los entes instrumentales en la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La tipología de las entidades instrumentales es la siguiente, según establece el artículo 51.1 de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía⁵ (en adelante, LAJA):

a) *Agencias.*

b) *Entidades instrumentales privadas:*

1.º Sociedades mercantiles del sector público andaluz.

2.º Fundaciones del sector público andaluz.

Esta clasificación responde a la diferenciación entre las agencias, que tienen personalidad jurídica pública (artículo 52.2 LAJA) y las entidades instrumentales privadas.

Dentro de las Agencias, a su vez, podemos distinguir (artículo 54 LAJA):

a) *Agencias administrativas.*

b) *Agencias públicas empresariales.*

c) *Agencias de régimen especial.*

La LAJA las conceptúa de la siguiente forma:

- Agencias administrativas (art. 65 LAJA):

Son entidades públicas que se rigen por el Derecho Administrativo, a las que se atribuye, en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas.

- Agencias públicas empresariales (Art. 68 LAJA):

Son entidades públicas a las que se atribuye la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación, y que aplican técnicas de gestión empresarial en ejecución de competencias propias o de programas específicos de una o varias Consejerías, en el marco de la planificación y dirección de estas. Las agencias públicas empresariales pueden ser de dos tipos:

⁵ Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

a) Aquellas que tienen por objeto principal la producción, en régimen de libre mercado, de bienes y servicios de interés público destinados al consumo individual o colectivo mediante contraprestación.

b) Aquellas que tienen por objeto, en ejecución de competencias propias o de programas específicos de una o varias Consejerías, y en el marco de la planificación y dirección de estas, la realización de actividades de promoción pública, prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación, sin actuar en régimen de libre mercado.

- *Agencias de régimen especial. El artículo 71 LAJA dispone que “son entidades públicas a las que se atribuye cualesquiera de las actividades mencionadas en el artículo 65.1 de esta Ley” es decir las mismas que a las agencias administrativas “siempre que se les asignen funciones que impliquen ejercicio de autoridad que requieran especialidades en su régimen jurídico (...) Se rigen por el Derecho Administrativo, sin perjuicio de la aplicación del Derecho Privado en aquellos ámbitos en que su particular gestión así lo requiera.”*

Todos los tipos de agencia tienen en común su condición de entidades públicas, diferenciándose por la mayor o menor intensidad en la aplicación de normas de derecho público o privado en su funcionamiento interno y en sus relaciones con terceros. Así las agencias administrativas representarían el mayor grado de regulación por normas de derecho público, mientras que las agencias públicas empresariales del artículo 68.1 a) representarían el extremo contrario.

Ajenas a este planteamiento están las agencias de régimen especial, en las que habrá que estar al contenido de sus estatutos para determinar su grado de sujeción a normas públicas o privadas.

1.4.1.2 El control de eficacia y de eficiencia en las agencias

Las competencias de control de eficacia y de eficiencia en las agencias corresponden a su Consejería de adscripción. Así lo dispone el artículo 63 LAJA: *“Las agencias están sometidas a un control de eficacia, que será ejercido por la Consejería o, en su caso, por la entidad a la que estén adscritas, al objeto de comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados”, aunque ello “sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la Consejería competente en materia de Hacienda.”*

Y es en este segundo inciso donde debemos situar el objeto de este trabajo, que remite de nuevo al control financiero, como modalidad del control interno que realiza la IGJA.

Como hemos expuesto, el control de la eficacia y de la eficiencia en las agencias corresponde a dos órganos distintos, la Consejería de adscripción y la IGJA. Debemos, pues, establecer cuáles son las diferencias entre ambos.

Así, el control de eficacia de las Consejerías sobre las agencias que están bajo su adscripción tiene como fundamento sus competencias de dirección estratégica, evaluación y control de los resultados de la agencia (artículo 65.3 LAJA) y su finalidad es la toma de decisiones, que pueden afectar directa o indirectamente a la gestión de la agencia que se encuentra bajo su tutela, mientras que el control financiero que ejerce la IGJA tiene como fundamento su condición de *“superior órgano de control interno del sector público de la Junta de Andalucía”* (art 86 TRLGHJA)

y su finalidad sería “promover la mejora de las técnicas y procedimientos de la gestión económico-financiera, a través de recomendaciones en los aspectos económicos, financieros, patrimoniales, presupuestarios y procedimentales para corregir las actuaciones que lo requieran” (Artículo 93.1 TRLGHPJA).

En definitiva, el control de eficacia de las Consejerías forma parte del poder de dirección sobre la entidad que le está adscrita y el control que ejerce la IGJA como órgano de control interno, da lugar a recomendaciones, que se dirigen tanto a la entidad como a su Consejería de Adscripción.

1.4.2 Régimen de control interno de las agencias de la Junta de Andalucía. Modalidades y alcance.

1.4.2.1 Modalidades de control interno en las agencias de la Junta de Andalucía.

Una vez expuestas las distintas tipologías de agencias y el fundamento y la finalidad de las competencias de control de la eficacia y la eficiencia sobre aquéllas de la IGJA, hay que referirse a su régimen de control interno, pues resulta imprescindible tanto para poder incardinar la metodología objeto de este trabajo en el marco del control financiero que ejerce la IGJA, como para la elección de la agencia sobre la aplicaremos aquella.

Como regla general, el régimen de control de las agencias administrativas (en adelante, AA) es el control previo (Artículo 89.3 de la TRLGHJA), mientras que el régimen de control de las agencias públicas empresariales (en adelante, APE) y de las agencias de régimen especial (en adelante, ARE) es el control financiero, (artículo 93.2 TRLGHPJA).

En el ámbito del control financiero, las ARE están sometidas a control financiero permanente (Art 94.4 TRLGHPJA), que se caracteriza por aplicarse de forma regular sobre el ente sometido a este tipo de control y por tener establecido un alcance mínimo. Por contraposición, el control financiero no permanente no se ejerce de forma regular y no tiene establecido un alcance mínimo.

Así mismo, Según dispone el artículo 94.5 del TRLGHPJA, el Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda y de la Consejería a la que estén adscritos, podrá determinar aquellas APE en las que el control financiero se ejercerá de forma permanente, en las condiciones establecidas por la IGJA.

En virtud de la habilitación anterior, mediante el Acuerdo de 6 de octubre de 2020⁶, del Consejo de Gobierno, quedaron sometidas a control financiero permanente la totalidad de las APE del artículo 68.1b). Un total de 12.

El Plan de control financiero, aprobado por la IGJA en el primer mes de cada ejercicio (artículo 93.6 TRLGHPJA), determina las actuaciones a realizar y el alcance de estas, distinguiendo entre aquellas entidades que disponen de presupuestos de explotación y capital (sometidas al régimen de contabilidad no presupuestaria) y de aquellas que están incluidas en el estado de ingresos y gastos del presupuesto (sometidas al régimen de contabilidad presupuestaria).

Resumimos lo expuesto en el cuadro 1.2, al que añadimos el número de entidades de cada tipología que aparecen en el Presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2023.

⁶ Acuerdo de 6 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se sustituye el control previo de determinados gastos, órganos y servicios por el control financiero permanente y se actualiza la relación de gastos, órganos y servicios sometidos a dicho régimen de control en virtud de Acuerdos anteriores.

CUADRO 1.2 Modalidades de control de las agencias

Tipo de agencia	Presupuesto	Régimen contable	Modalidad de control	Nº Entidades
Agencias Administrativas	Limitativo	Contabilidad presupuestaria	Control previo (art.89.3)	11
Agencias Públicas Empresariales art. 68.1 a)	Estimativo	Contabilidad no presupuestaria	Control Financiero (art. 93.2)	0
Agencias Públicas Empresariales 68.1 b)	Limitativo	Contabilidad presupuestaria	Control financiero Permanente (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de octubre de 2020)	12*
Agencias de régimen especial	Limitativo	Contabilidad presupuestaria	Control financiero Permanente	3

Fuente: Elaboración propia

* No se incluye la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE), creada por Ley 9/2021 de 23 de diciembre. Su constitución efectiva se producirá con la entrada en vigor de sus estatutos, que a la fecha de redacción de este trabajo no se ha llevado a cabo.

1.4.2.2 Alcance del control financiero. El control financiero permanente.

Expuestos los distintos regímenes de control interno de las agencias, a los efectos del estudio de caso, no seleccionaremos una de las AA, pues, con carácter general⁷, no están sometidas a control financiero, sino a control previo, que por su propia naturaleza no incluye en su alcance evaluaciones sobre eficacia y la eficiencia.

En cuanto a las APE del artículo 68.1 a) de la LAJA, como puede observarse en la tabla anterior, no existe actualmente entidad alguna en la Junta de Andalucía constituida conforme a este modelo.

Las ARE sí están sometidas a control financiero permanente y, por tanto, en las condiciones que veremos más adelante, sí podrían incluirse análisis de eficacia y eficiencia en el alcance de los controles. Pero son únicamente tres entidades: La Agencia Tributaria de Andalucía, El Servicio Andaluz de Empleo y la Agencia de Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, que, aunque comparten la misma forma jurídica, presentan cada una de ellas peculiaridades, derivadas precisamente de la flexibilidad de la que el legislador ha dotado a esta forma de personificación.

Son la APE del artículo 68.1 b) de la LAJA la tipología de agencia que más se adecua a nuestro estudio de caso para una propuesta metodológica para el análisis de la eficiencia mediante indicadores de gestión con vista a una posible aplicación práctica en la Junta de Andalucía. Estas entidades están sometidas a control financiero permanente y ello las hace susceptibles de que

⁷ Salvo la posibilidad prevista en el artículo 94.2 TRLGHPJA, y en el artículo 78.1. del ROFIGJA, de que, en sustitución del control previo, por Acuerdo del Consejo de Gobierno podrá establecerse el sometimiento a control financiero permanente de determinados gastos, órganos o servicios de consejerías o agencias administrativas en los que se considere adecuada dicha fórmula de control.

la IGJA, en las condiciones que a continuación expondremos, pueda incluir en el alcance de sus controles el análisis de la eficacia y de la eficiencia.

En primer lugar, es competencia de la IGJA establecer el alcance del control financiero permanente en plan de control de cada ejercicio. No obstante, el artículo 79 del ROFIGJA establece un contenido mínimo a incluir en las auditorías de cumplimiento realizadas sobre las entidades sometidas a contabilidad presupuestaria:

a) Expedientes de contratación, convenios, encargos, subvenciones y otros expedientes de gasto que supongan el reconocimiento de obligaciones frente a terceros.

b) Expedientes de ingresos que se gestionen por la entidad.

c) Gastos de personal, sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo IV.

d) Operaciones extrapresupuestarias (en aquellas entidades sometidas al régimen de contabilidad presupuestaria).

La IGJA, salvando este contenido mínimo, puede ampliar el alcance de los controles y determinar el tipo de auditoría a realizar sobre las APE del artículo 68. b). Este es el marco normativo que daría cobertura a una auditoría de eficacia y eficiencia como la contemplada en las NASP (2.1.9) que llevase a cabo la IGJA sobre las APE.

El contenido y forma de ejercicio de esta competencia de la IGJA se concreta en la *Resolución de 27 de octubre de 2021, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se establecen las condiciones para el ejercicio del control financiero de gastos, ingresos, órganos, servicios y entidades sometidas al régimen de contabilidad presupuestaria, así como determinados aspectos de su contabilización.*

Así en su resuelvo sexto, establece:

El alcance de las actuaciones de control financiero se determinará en el plan de control financiero de cada ejercicio aprobado por Resolución de la persona titular de la Intervención General, de conformidad con lo establecido en el artículo 93.6 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, teniendo en cuenta lo siguiente:

1. El plan de control incluirá en todo caso el tipo de auditoría a realizar y el alcance temporal del control. Asimismo, en las actuaciones de control financiero que no tengan el carácter de permanente, se determinará igualmente el ámbito subjetivo.

Además, el alcance fijado por la IGJA en el plan de control puede ampliarse para cada entidad concreta a propuesta de los interventores actuantes, y se plasmará en los programas de trabajo:

2. Respecto al alcance material, el plan de control podrá incluir un alcance mínimo que se completará posteriormente. Para ello, la Intervención Adjunta a la Intervención General competente solicitará, en el último trimestre de cada ejercicio, a las Intervenciones actuantes, la remisión de

propuestas de actuaciones a incluir, sobre la base de un análisis de riesgos consistente con los objetivos que se pretenden conseguir, las prioridades establecidas para cada ejercicio y los medios disponibles. Por la Intervención Adjunta a la Intervención General competente se analizarán las propuestas recibidas y se realizará una propuesta definitiva de alcance a la persona titular de la Intervención General.

3. Si legal o reglamentariamente se estableciera un alcance mínimo, deberá ser incluido en todo caso en el plan de control financiero.

4. El alcance material de los controles se desarrollará a través de los correspondientes programas de trabajo.

1.5 Objeto de nuestro estudio de caso: La Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (AMAYA)

Determinado el marco normativo y procedimental que habilitaría a la IGJA para llevar a cabo auditorías operativas de eficacia y eficiencia sobre las APE, del artículo 68.1 b) LAJA, siguiendo la estrategia del estudio de caso para la exposición y puesta en práctica de la metodología para el diseño de indicadores de eficiencia, vamos a centrar nuestro análisis en la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (en adelante, AMAYA).

AMAYA es una APE del artículo 68.1 a) LAJA, creada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero de reordenación del sector público de Andalucía, adscrita a dos Consejerías: La Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural y la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente, Economía Azul.

Resulta muy representativa para un estudio de estas características, tanto por la relevancia para el interés público de las actividades que realiza en relación con la conservación del medio ambiente, la gestión de los recursos hídricos, la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, como por el volumen de recursos presupuestarios que gestiona.

Así, el Presupuesto para 2023⁸ de AMAYA, asciende a 279.167.826 €, tratándose de la cuarta agencia, de un total de trece, en volumen de gasto, solo superada por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, la Agencia Pública Andaluza de Educación y la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía.

Tiene asimismo la consideración de medio propio, lo que refuerza la importancia de analizar la eficacia y la eficiencia de sus actuaciones, ya que ser “una opción más eficiente que la contratación pública” y resultar “sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica” son algunas de las circunstancias que justifican que tenga tal consideración. Así lo establecen, tanto la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, como la LAJA en sus artículos 86.2 y 53 bis 2, respectivamente. Que también prevén que “Formará parte del control de eficacia de los medios propios y servicios técnicos la comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos”

⁸ Ley 1/2022, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023.

2 Marco normativo y pronunciamientos de referencia

2.1 Marco normativo

Una vez referenciado el marco que permite a la IGJA realizar controles de eficacia y eficiencia, nos centramos ahora en el principio de eficiencia, para exponer las principales referencias en nuestro ordenamiento jurídico.

Como también expusimos en el apartado anterior, el principio de eficiencia está consagrado en nuestro ordenamiento con rango constitucional, así el artículo 31 establece en su apartado 2 que *“El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.”*

Este carácter fundamental, lo reafirma el Estatuto de Autonomía para Andalucía⁹, que le otorga la consideración de uno de los medios para alcanzar los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (art. 10.4) *“Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.”*

Principio también, tanto de la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía (art. 133.1) *“La Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía (...)”*, como de la asignación del gasto público (Art. 189) *“El gasto público de la Comunidad Autónoma realizará una asignación equitativa de los recursos disponibles en orden a la satisfacción de las necesidades a cubrir, teniendo en cuenta los fines constitucionales y estatutarios encomendados a los poderes públicos, así como los principios de estabilidad económica, eficiencia y economía que han de guiar su programación y ejecución.”*

Pero es en la Ley General Presupuestaria¹⁰ en la que el principio de eficiencia empieza a concretarse, cobrando gran relevancia en relación con el principio de estabilidad presupuestaria¹¹, como se ilustra en su exposición de motivos:

Definido el marco general de equilibrio presupuestario, en particular estableciendo un techo de gasto para el Estado -que le impide gastar más y le estimula a gastar mejor-, era necesario descender a una esfera microeconómica para aplicar los principios rectores de la Ley de Estabilidad a los distintos componentes del presupuesto. Estos principios rectores, todos ellos al servicio del principio general de estabilidad presupuestaria, son tres: plurianualidad, transparencia y eficiencia. La plurianualidad refuerza la previsión presupuestaria y normaliza el procedimiento de todas las Administraciones públicas con los programas de estabilidad y crecimiento; la transparencia es el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, y por último, la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos debe ser la referencia en la orientación de las políticas de gasto.

⁹ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

¹⁰ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

¹¹ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

De las referencias a la eficiencia en su articulado, destacamos las siguientes, referidas a tres aspectos esenciales: La programación presupuestaria, la gestión del gasto público y a la contabilidad:

- Artículo 26.1 *“Principios y reglas de programación presupuestaria. La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (...)”.*
- Artículo 69.1 *“Principios de funcionamiento de la gestión económico-financiera. Los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa.”*
- Artículo 120.6 *“Fines de la contabilidad del sector público estatal. Proporcionar información para el ejercicio de los controles de legalidad, financiero, de economía, eficiencia y eficacia.”.*

De forma análoga el TRLGHPJA. recoge para la Administración de la Junta de Andalucía el principio de eficiencia, en términos muy parecidos a la norma estatal: Artículos 8, principio rector de la actividad económico-administrativa; 9, principios presupuestarios y 93, referido al control financiero.

Las normas citadas hasta ahora están situadas principalmente en el ámbito de los principios. Es el Plan General de Contabilidad Pública¹² el que regula las herramientas para una efectiva implantación del principio de eficiencia, incluyendo en la memoria de las cuentas anuales el apartado 25 (Información sobre el coste de las actividades) y el apartado 26 (indicadores de gestión).

El PGCP ha sido desarrollado en este aspecto por la Resolución de 28 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regulan los criterios para la elaboración de la información sobre los costes de actividades e indicadores de gestión a incluir en la memoria de las cuentas anuales del Plan General de Contabilidad Pública.

En la Junta de Andalucía, sin embargo, en su Plan General de Contabilidad Financiera¹³, no se ha establecido una obligación análoga a la de la Administración del Estado de proporcionar información en la memoria de las cuentas anuales sobre costes e indicadores de gestión.

2.2 Pronunciamientos de referencia

Los indicadores de gestión son un instrumento de medida de la eficiencia. Existen otros métodos y en este apartado pretendemos describir, muy brevemente, dónde se sitúan conceptualmente en relación con los demás métodos.

¹² Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.

¹³ Orden de 30 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Financiera de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Agencias Administrativas y de Régimen Especial. Modificada por Orden de 7 de septiembre de 2020. Esta modificación es la que incluye en su ámbito de aplicación a las Agencias Públicas Empresariales.

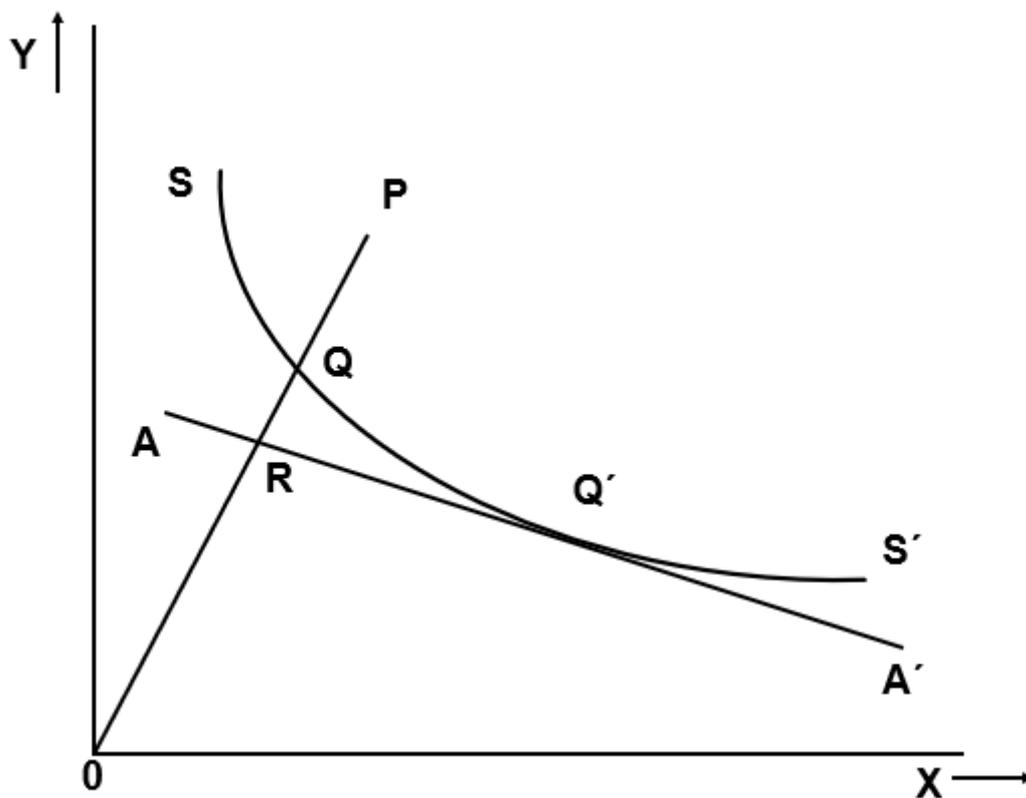
Debemos partir del principal referente en el estudio de la medida de la Eficiencia, la obra de Farrell (1957).

A este autor debemos la distinción entre dos tipos de eficiencia: Eficiencia técnica y eficiencia asignativa:

- Eficiencia técnica: Referida a la producción de output en función de los factores y de la tecnología empleada.
- Eficiencia asignativa: Referida a La proporción en la que son empleados los factores, dados sus precios y productividades marginales

Esta concepción de la eficiencia parte del concepto de frontera de posibilidades de producción, que queda recogido en el siguiente cuadro.

CUADRO 2.1 Frontera de posibilidades de producción



Fuente: Farrell (1957), tomado de Ortiz Rodríguez (2003)

Para exponer su significado recurrimos a la explicación de Ortiz Rodríguez (2003, p. 299):

A partir de las líneas de isocuantas (SS'), representativas de la tecnología, y de las curvas de isocostes (AA'), queda determinada la situación de eficiencia (Q') y, por comparación con ella, el nivel de ineficiencia que presentan las distintas unidades analizadas, separando la ineficiencia técnica (OQ/QP) de la ineficiencia asignativa (OR/OQ).

Este concepto, la frontera de posibilidades de producción, sirve de referencia para la clasificación de los métodos de medida de la eficiencia recogida en el siguiente cuadro.

CUADRO 2.2 Métodos de medida de la eficiencia

Métodos no frontera	Paramétricos	- Estimación econométrica
	No paramétricos	-Indicadores simples de eficiencia - Análisis Clusters
Métodos frontera	Paramétricos	- Deterministas - Estocásticos
	No paramétricos	- Data Envelopment Analysis (DEA) - Free Disposal Hull (FDH)

Fuente: Ortiz Rodríguez (2003)

Esta división, la más aceptada y extendida en la doctrina, diferencia entre métodos frontera y métodos no frontera *“en virtud de si estiman, o no, una función de referencia ya sea de producción o de costes.”* (López-Hernández y Ortiz-Rodríguez, 2004)

Las aproximaciones paramétricas se caracterizan por definir *“una forma concreta para la función de producción, estimando sus parámetros”*, mientras que la no paramétricas *“no exigen especificar una forma funcional determinada”*. (López-Hernández y Ortiz-Rodríguez, 2004)

En el marco descrito, los indicadores de gestión, como método de medida de la eficiencia, están situados conceptualmente en el ámbito de los métodos no frontera, no paramétricos.

En este apartado, también muy brevemente, dejamos constancia de las principales experiencias para la implantación de indicadores de gestión y, finalmente, haremos mención a la que nos ha proporcionado los fundamentos básicos para el caso de estudio de este TFM.

Siguiendo a Navarro et al. (2006), mencionamos a continuación las principales experiencias internacionales en la materia, referidas preferentemente al ámbito de la Administración Local.

- El Governmental Accounting Standards Board (GASB) es una organización independiente que se encarga de establecer y mejorar las normas contables y financieras para los gobiernos estatales y locales en los Estados Unidos. Entre sus recomendaciones, apuntan a que los indicadores precisan ir acompañados de información de tipo descriptivo que aclare el contexto de las prestaciones.
- La Audit Commission, organización del gobierno del Reino Unido vigente desde 1983 hasta 2015, cuyo papel principal era auditar y monitorear el uso del dinero público por parte de los gobiernos locales en Inglaterra y Gales. Entre sus aportaciones destaca una descripción de las dificultades más comunes en el uso de indicadores y cuáles pueden ser las formas de evitarlas.
- En Canadá, la CCAF-FVCI¹⁴ (2001) publica una guía sobre informes de gestión pública, cuyas indicaciones pueden ser aplicables al ámbito de los indicadores de gestión.

A pesar del acuerdo doctrinal generalizado sobre la utilidad y necesidad de implementar indicadores de gestión en las Administraciones Públicas y de la aprobación de normas preceptivas, su implantación efectiva encuentra múltiples dificultades.

¹⁴ <https://caaf-fcar.ca/en>

En estos obstáculos y en los factores que, por el contrario, impulsan su implementación han puesto el foco los pronunciamientos doctrinales sobre metodología.

Julnes y Holzer (2001) distinguen dos etapas en el proceso de implantación: “adoption” e “implementation”

La primera etapa hace referencia al diseño de indicadores de outputs, de outcomes y de eficiencia. La segunda etapa, referida a la adopción de medidas para fundamentar la toma de decisiones y la rendición de cuentas interna y externa.

Cada una de estas fases está afectada por factores de diverso tipo: tecnocráticos, políticos, culturales..., pero de todos ellos tiene especial relevancia el hecho de que la adopción del sistema de medida haya sido impuesta desde fuera (requerimiento externo) o haya sido fruto de una decisión voluntaria (requerimiento interno).

Las medidas externas, de carácter obligatorio, presentan inconvenientes, que han sido puestos de manifiesto por distintos autores.

Para Bowerman y Humphrey (2001), las iniciativas basadas en la obligatoriedad corren el riesgo de quedarse en un puro formalismo. Se pierde de vista la verdadera finalidad del indicador y se centra el objetivo en cumplimentar los requerimientos externos.

En cambio, las iniciativas basadas en la voluntariedad y que cuentan con la participación proactiva de los interesados, favorecen la implantación de un proceso de aprendizaje y de mejora continua (Holloway et al. 1999 y Kouzmin et al. 1999).

Otros autores destacan factores distintos, como las diferencias entre las culturas administrativas de los países. Así (Van de Walle, 2009) los países de tradición anglosajona son más flexibles e innovadores que los países de tradición jurídica continental, más rígida y burocrática.

En cualquier caso, la aplicación obligatoria de indicadores de gestión puede generar reticencias tanto por parte de los directivos, como por parte de los trabajadores. Además, unas medidas impuestas desde fuera pueden desconocer los obstáculos estructurales y los medios con los que cuenta la entidad para implementarlos (Navarro et al., 2006)

Siguiendo a estos autores y para terminar este breve repaso, se pueden clasificar las limitaciones para la implantación de indicadores de gestión en tres grandes grupos: Las derivadas de la estructura organizativa, del factor humano y las debidas a la cultura de costes.

Por último y enlazando con la puesta en práctica de la metodología que expondremos en los siguientes apartados, hemos de referirnos al proyecto SINIGAL (Sistema Normalizado de Indicadores de Gestión para la Administración Local) (López-Hernández et al., 2004) fruto de la colaboración entre la Universidad de Granada, la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, que servirá de base para esta propuesta metodológica.

3 Metodología

Una vez expuestos los distintos pronunciamientos y, basándonos en las distintas experiencias, especialmente en la metodología empleada en el proyecto SINIGAL II (Sistema Normalizado de Indicadores de Gestión para la Administración Local) por López-Hernández et al. (2004), proponemos la puesta en práctica de la metodología que exponemos a continuación, adaptada a las particularidades de los entes instrumentales de la Junta de Andalucía y al carácter, más modesto, de un trabajo de esta naturaleza.

Esta propuesta metodológica para el análisis de eficiencia mediante indicadores de gestión se fundamenta en dos principios:

- Representatividad de los indicadores, esto es, deben ser relevantes y significativos para la toma de decisiones.
- Factibilidad del cálculo. Que los datos necesarios sean accesibles a los gestores, que no precisen complicadas operaciones de obtención y cálculo.

Para la efectiva implantación de los indicadores y en consonancia con los dos principios anteriores serían condiciones necesarias:

- Consenso con los gestores. Los indicadores deben ser percibidos por aquellos como una herramienta de ayuda en la gestión.
- Institucionalización, entendida como *“máximo grado de aceptación y consenso generalizado por parte de los implicados en el proceso de evaluación, acerca de la idoneidad de indicadores previamente seleccionados”* (López-Hernández et al., 2004).
- Estandarización, *“permanencia en el tiempo de un mismo listado de indicadores, así como uso por parte de diferentes entes, que serán sometidos a análisis comparativos”* (López-Hernández et al., 2004).

A estas premisas se añadiría, reforzando el principio de factibilidad: Aprovechamiento de las herramientas de las que ya dispone el gestor, como indicadores presupuestarios e información sobre el coste de los centros y actividades.

El proceso de diseño de indicadores de eficiencia de dicha propuesta constaría de las siguientes etapas:

1. Aproximación
 - a. Estudio de la entidad, legislación aplicable, estatutos
 - b. Comunicación del proyecto a los gestores
2. Determinación de las actividades clave
 - a. Obtención de un listado de actividades de la entidad
 - b. Obtención del listado de actividades clave a través de cuestionarios y en consenso con los gestores
3. Diseño de indicadores de eficiencia.
 - a. Propuesta de indicadores de eficiencia
 - b. Consulta a los gestores sobre la idoneidad y factibilidad del cálculo de los indicadores propuestos.
 - c. Definición de una batería de indicadores para cada actividad clave.

4 Aplicación de la propuesta metodológica a una agencia pública: El caso de AMAYA

Como expusimos en el primer epígrafe, “Antecedentes y objetivos”, de este trabajo vamos a poner en práctica la propuesta de metodología para el análisis de la eficiencia mediante indicadores de gestión en la agencia AMAYA.

Describimos a continuación el proceso seguido.

4.1 PRIMERA FASE: APROXIMACIÓN

4.1.1 Descripción de la entidad

La Agencia de Medio Ambiente y Agua fue creada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero de reordenación del sector público de Andalucía, como agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1b) de la LAJA, estando actualmente adscrita a dos Consejerías: La Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural y la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente, Economía Azul¹⁵.

Los fines generales de la Agencia son (art. 22.4 Ley 1/2011 de reordenación del sector público):

a) En materia de medio ambiente:

1.º La gestión y puesta en valor de toda clase de equipamientos, instalaciones, bienes muebles o inmuebles, incluidos montes públicos y redes de información, vigilancia y control ambiental, que le sean puestos a su disposición con motivo de las encomiendas de gestión que reciba o le sean adscritos.

2.º La realización de toda clase de programas, ejecución de equipamientos e instalaciones y, en general, de actuaciones ambientales en el medio natural y urbano, así como en relación con el cambio climático; la colaboración en la gestión de los programas de ayuda; la prestación de servicios relacionados con emergencias ambientales, incluidos los de prevención y extinción de incendios, en los términos que se establezcan en sus Estatutos.

b) En materia de agua:

1.º La adquisición, construcción, conservación, mantenimiento y mejora de obras, equipamientos e instalaciones hidráulicas con motivo de las encomiendas de gestión que reciba.

2.º La gestión y mantenimiento de las redes de información, vigilancia y control, así como la realización de actuaciones relacionadas con el dominio público hidráulico y la calidad del medio hídrico en los términos que se establezcan en sus Estatutos.

La actual AMAYA tiene su origen en la Empresa de Gestión Medio Ambiental, S.A. (EGMASA). Esta sociedad mercantil del sector público de la Junta de Andalucía, constituida en 1989, desarrollaba su actividad en el control de residuos, en régimen de derecho privado y en control ambiental como medio propio de la Administración de la Junta de Andalucía. En 1995 asumió

¹⁵ Artículos 7.2 y 12.2 Decreto del Presidente 10/2002, de 25 de julio, sobre reestructuración de Consejerías.

las actividades de gestión forestal de la extinta Empresa Andaluza de Gestión de Tierras, S.A. (GETISA), y con ello la participación en la prevención y extinción de incendios forestales. En 2005 también se hizo cargo de las actividades en materia hidráulica como medio propio de la extinta Agencia Andaluza del Agua.

Como Agencia Pública empresarial del artículo 68 1 b) de la LAJA, *“se rige por el Derecho Administrativo, salvo en lo relativo a sus relaciones empresariales con terceros que, de manera accesoria a las de carácter esencial que constituyen su objeto y sus fines generales, como ente instrumental de la Administración de la Junta de Andalucía, se realicen en régimen de derecho privado”* (artículo 1.4 Estatutos). Aunque la posibilidad de relacionarse con terceros en régimen de derecho privado se encuentra en la práctica bastante limitada tras la Ley 9/2017, de contratos del sector público, al tener la Agencia la consideración de Administración Pública a los efectos de dicha Ley.

Como ya expusimos, la Agencia ostenta también la consideración de medio propio personificado de la Administración de la Junta de Andalucía (Disposición Adicional Décima de la Ley de reordenación del sector público de la Junta de Andalucía y artículo 1.2 de sus Estatutos)

Por último, señalar que su régimen contable es el de contabilidad presupuestaria, desde el ejercicio 2021¹⁶ en el que se produjo su integración en el Sistema de contabilidad de la Junta de Andalucía (GIRO),

4.1.2 Comunicación del proyecto a los gestores

En una actuación real de control de la IGJA, El comienzo de los trabajos se formalizaría con una comunicación de inicio de las actuaciones y solicitud de documentación¹⁷. Al tratarse de un trabajo académico, el contacto con los responsables de la Agencia, en este caso un coordinador técnico que será nuestro interlocutor, se ha establecido por teléfono.

En la primera entrevista se expusieron las premisas y objetivos del trabajo y las distintas fases en las que se desarrollaría la metodología. Se solicitó, asimismo, documentación en formato de hoja de cálculo (la Agencia utiliza Open Office) sobre las actividades del Plan de actuación.

4.2 SEGUNDA FASE: DETERMINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES CLAVE

Para la determinación de las actividades de AMAYA, se ha llevado a cabo un análisis de la siguiente documentación: Estatutos; Memoria del Presupuesto 2023; Ficha de los programas presupuestarios 2023; Programa de Gestión 2022-2025; Plan de Acción Anual 2022 e informe de auditoría operativa del ejercicio 2019.

4.2.1 Estatutos

Los Estatutos¹⁸ (art. 2.1) definen el objeto de la Agencia:

¹⁶ La disposición final primera de la Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020, supuso la incorporación de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía al régimen de contabilidad presupuestaria desde el 1 de enero de 2021

¹⁷ Resuelvo Décimo de la *Resolución de 27 de octubre de 2021, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se establecen las condiciones para el ejercicio del control financiero de gastos, ingresos, órganos, servicios y entidades sometidas al régimen de contabilidad presupuestaria, así como determinados aspectos de su contabilización.*

¹⁸ Decreto núm. 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.

Presta servicios esenciales en materia de medio ambiente y agua en el territorio andaluz, especialmente con motivo de las situaciones de emergencia que se declaren (...).

Su objeto es la realización, por sí o a través de entidades públicas o privadas en las que participe, de actividades relacionadas con la protección, conservación, regeneración o mejora del medio ambiente y del agua, así como cualquier otra actividad que sea presupuesto, complemento, desarrollo o consecuencia de lo anterior.

En el artículo 4.3 se enumeran las materias en relación con las cuales la Agencia realiza sus actividades:

- a) En materia de prevención y calidad ambiental
 - a) Funciones empresariales y de auxilio técnico a la consejería competente en materia de medio ambiente.
 - b) Encomiendas de gestión sobre restauración de espacios afectados por actividades extractivas
- b) En materia de gestión del medio natural
 - a) La realización de todo tipo de actividades empresariales relacionadas con dicha materia.
 - b) Auxilio técnico a la planificación y ejecución de las competencias de la Consejería en esta materia.
- c) En materia de gestión de Espacios Naturales Protegidos: Realización de actividades de contenido empresarial relacionadas con dicha materia, especialmente la gestión y puesta en valor de equipamientos, infraestructuras, productos y servicios asociados al disfrute de la naturaleza.
- d) En materia de gestión de vías pecuarias: Encomiendas relativas al programa de recuperación y gestión de las mismas
- e) En materia de Formación y Educación ambiental: Apoyo técnico en la planificación y ejecución de las competencias que corresponden a la Consejería competente en materia de Medio Ambiente.
 - a) En materia de información ambiental: Encomiendas referidas a la Red de información ambiental de Andalucía y a la difusión de información ambiental.
 - b) En materia de planificación sobre medio ambiente y agua: Colaboración con la Consejería en la redacción, tramitación, seguimiento y evaluación de Estrategias, planes y programas.
- f) En materia de cambio climático y medio ambiente urbano
 - a) Auxilio técnico en materia de medio ambiente urbano
 - b) Seguimiento y control del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, contabilidad de las emisiones y huella de carbono.
 - c) Desarrollo de trabajos relacionados con las políticas de mitigación, adaptación y comunicación del cambio climático
 - d) Apoyo técnico en el seguimiento y control en materia de contaminación acústica y lumínica.

- g) Obras e instalaciones relacionadas con la protección, conservación, regeneración y mejora del medio ambiente.
 - a) Ejecución de actividades de contenido empresarial relacionadas con dicha materia.
 - b) Adquisición, construcción, mantenimiento y conservación de las obras e instalaciones que se le encomienden.
- h) En materia de agua
 - a) Actuaciones de contenido empresarial en relación con las competencias de la Consejería en dicha materia.
 - b) Encomiendas adquisición, construcción, conservación y mantenimiento de obras hidráulicas
 - c) Apoyo técnico en expedientes de expropiación forzosa relacionados con obras hidráulicas
 - d) Auxilio técnico en las funciones de vigilancia y control de la calidad de las aguas.
 - e) Auxilio técnico en el mantenimiento y conservación de los sistemas de información hidrológica y demás redes.
 - f) Ejecución de actuaciones relacionadas con emergencias, para la solución y prevención de situaciones derivadas de fenómenos extremos.
 - g) En materia de ayudas y subvenciones: Auxilio técnico con el alcance que se le encomienden.
- i) En materia de gestión patrimonial de bienes de la Comunidad Autónoma o gestionados por la Agencia:
 - a) Ejercicio de las competencias patrimoniales respecto a los bienes adscritos
 - b) Actividades de auxilio y colaboración en la defensa y gestión del patrimonio que se le encomienden, especialmente el patrimonio forestal y el dominio público pecuario e hidráulico.

Esta profusa enumeración tiene sobre todo un carácter jurídico y, aunque puede servir para una primera aproximación a las actividades que desempeña la Agencia, su función es sobre todo la de norma habilitante, la necesaria cobertura legal para el desarrollo de aquellas.

4.2.2 Documentos presupuestarios

Desde otra perspectiva, examinamos la Memoria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 2023¹⁹. En este documento las actividades se vinculan a objetivos jerarquizados en objetivos estratégicos y objetivos operativos.

El Estado de Gastos por Programa²⁰, contiene la Ficha de Programa que proporciona información sobre los indicadores asociados a los objetivos estratégicos, objetivos operativos y actividades

¹⁹<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiahaciendayfondoseuropeos/areas/presupuestos/presupuesto-2023/paginas/memoria2023.html>

²⁰ <https://www.juntadeandalucia.es/export/presup2023/estado/programas/estadoIII-d-11.pdf>

de la Agencia. Se trata de indicadores destinados a medir la consecución de los objetivos del Programa. Son, por su naturaleza, indicadores de eficacia.

Del análisis de estos documentos destaca que la Agencia participa en la ejecución de 6 programas presupuestarios:

- 1.2.S Dirección y Servicios Generales
- 4.4.B Prevención y Calidad Ambiental
- 4.4.E Gestión del Medio Natural
- 4.4.F Información, Planificación y Sensibilización Ambiental
- 5.1.D Actuaciones en Materia de Agua
- 7.1.B Ordenación y Mejora de la Producción Agrícola. y Ganadera

Observamos que los objetivos estratégicos no se identifican con un programa concreto, como se expresa en el cuadro 3.1.

CUADRO 3.1 Objetivos estratégicos de los programas presupuestarios

	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS
OE.01	Promover la actividad económica y la mejora de la calidad de vida en las zonas rurales de Andalucía	44E y 44F, 71B
OE.02	Acelerar la transición hacia un nuevo modelo productivo	44B y 44E, 44F
OE.03	Fomentar el uso eficiente del agua y la calidad del medio hídrico.	44B; 51D
OE.04	Fomentar la economía circular y la gestión sostenible de los residuos	44B
OE.05	Mejorar la eficacia y eficiencia de la administración.	12S y 44E, 44F
OE.06	Contribuir a la consolidación del sector minero de Andalucía desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental.	Objetivo estratégico recogido en el programa de Gestión de la Agencia, pero que no se contempla en la Memoria del Presupuesto 2023

Fuente: Elaboración propia

Además, la adscripción de AMAYA a dos Consejerías añade complejidad a su estructura presupuestaria. En el cuadro 3.2 se relacionan los programas presupuestarios con la Consejería a la que corresponden.

CUADRO 3.2 Programas presupuestarios y Consejerías de adscripción

	PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS	CONSEJERÍA
12S	Dirección y servicios generales	La dos
44B	Prevención y Calidad ambiental	Sostenibilidad
44E	Gestión del medio Natural	Sostenibilidad
44F	Planificación y sensibilización ambiental	Sostenibilidad
51D	Actuaciones en materia de Agua	Agricultura
71B	Ordenación y Mejora de la producción agrícola y ganadera	Agricultura

Fuente: Elaboración propia

La organización en varios programas presupuestarios, que comparten objetivos y que, además no son ejecutados en exclusiva por la Agencia, pues participan también otros órganos de las Consejerías, más la adscripción de la Agencia a dos Consejerías, hacen que, por su fragmentación, estos documentos, concebidos para la programación presupuestaria general de la Junta de Andalucía y no como instrumentos de gestión específicos de la Agencia, no sean los más idóneos al objeto de realizar la evaluación de la eficiencia objeto de nuestro trabajo.

4.2.3 Instrumentos de programación de AMAYA

Como un paso más de la aproximación a la delimitación de las actividades de la Agencia, seguidamente abordamos el análisis de los documentos de programación plurianual y anual específicos de AMAYA: El Programa de Gestión 2022-2025²¹ y el Plan de Acción Anual 2022²².

El Plan de Acción Anual 2022, que desarrolla y concreta las previsiones del Programa de Gestión, es el documento que recoge con mayor detalle las actividades de la Agencia, su vinculación a los objetivos, asignándoles indicadores. Es por ello, el documento que más se adecúa al propósito de obtención de un listado sistematizado de actividades.

En el ejercicio 2022, AMAYA tenía previsto desarrollar 208 actividades distribuidas en cuatro áreas, que se resumen en el cuadro 3.3:

CUADRO 3.3 Número de actividades por área funcional

Áreas	Actividades (número)
Medio ambiente y Sostenibilidad	91
Gestión del Agua y Calidad Ambiental	66
Servicios Técnicos y Planificación	36
Servicios horizontales y otras actividades	15
Total actividades	208

Fuente: Plan de Acción Anual AMAYA 2022

²¹ Acuerdo de 18 de enero de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Programa de Gestión de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía para el periodo 2022-2025.

²²<https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2022-05/Plan%20de%20acci%C3%B3n%20anual%202022.pdf>

Al objeto de asignar las actividades a los departamentos de la Agencia encargados de su ejecución, se expone la estructura organizativa de la Agencia, regulada en su Reglamento de Régimen Interior:

- a) Dirección Gerencia
 - a.1) Servicios Jurídicos
 - a.2) Control interno
 - a.3) Subdirección de Servicios Técnicos y Planificación
- b) Subdirección General
 - b.1) Gerencias Provinciales
- c) Dirección de Servicios Corporativos
 - c.1) Subdirección de Recursos Humanos
 - c.2) Subdirección de Contratación y Recursos Materiales
 - c.3) Subdirección de Recursos Financieros
- d) Dirección de Gestión del Agua y Calidad Ambiental
- e) Dirección de Medio Ambiente y Sostenibilidad
 - e.1) Subdirección de Incendios Forestales y otras Emergencias Ambientales

4.2.4 Auditoría operativa 2019 de PwC. Determinación del alcance

Contamos con el precedente de la Auditoría Operativa que realizó la consultora PricewaterhouseCoopers (en adelante, PwC) en el ejercicio 2019²⁴, en el marco del contrato celebrado para dar cumplimiento a lo previsto en la disposición adicional vigesimonovena de la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019, sobre auditorías operativas de la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre el sector instrumental.

A continuación, procedemos a la exposición de los principales aspectos de dicho informe (en adelante, Auditoría PwC 2019) para profundizar en el conocimiento de las actividades de la Agencia y contar con más elementos que permitan delimitar las actividades que servirán de base a la propuesta de indicadores de eficiencia. Para ello es particularmente útil observar la descripción del funcionamiento de la entidad y las consideraciones sobre el alcance del informe.

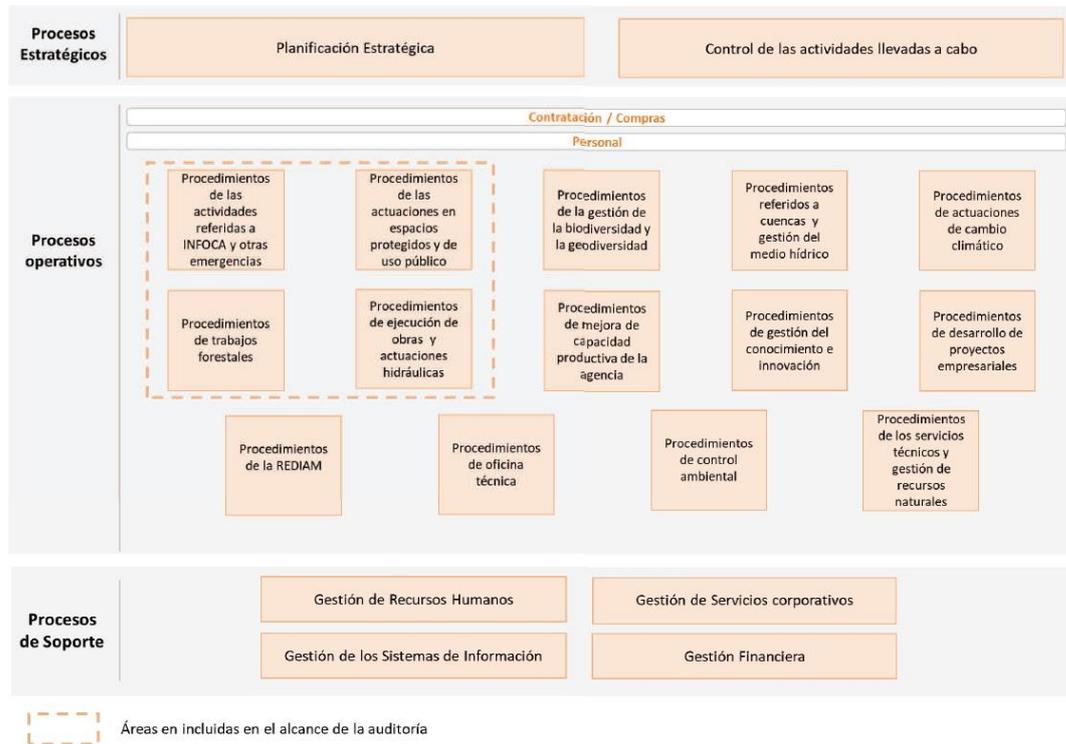
El análisis del funcionamiento de la entidad se ilustra mediante un mapa de procesos (cuadro 3.4.)

²³ Resolución de 10 de diciembre de 2021 por la que se modifica el Reglamento de Régimen Interior.

<https://www.juntadeandalucia.es/boja/2021/241/41>

²⁴ https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/AUDITORIA_AMAYA_.pdf

CUADRO 3.4 Mapa de procesos



Fuente: Auditoría PwC 2019

Podemos observar que el alcance del informe de auditoría operativa de PwC estuvo centrado en cuatro procesos operativos:

- INFOCA
- Espacios protegidos y de uso público
- Trabajos Forestales
- Ejecución de obras y actuaciones hidráulicas

Dada la dimensión de la Agencia, PwC limitó el alcance a estas áreas, que representaban aproximadamente un 70% del PAIF²⁵ de AMAYA.

En el desarrollo de este trabajo y por razones análogas, la dimensión de la Agencia, limitaremos el alcance a un grupo de actividades determinado, y dado que éstas han sido sistematizadas por áreas funcionales y por los departamentos de la Agencia responsables de su desarrollo, hemos optado por seleccionar una de estas áreas para ponerla en práctica.

En primer lugar, descartamos a efectos de realizar nuestra propuesta de indicadores de eficiencia centrar el análisis en la Dirección Gerencia y en la Dirección de Servicios Generales y Corporativos, pues llevan a cabo actividades de carácter transversal (planificación, control y soporte) y no procesos operativos específicos de AMAYA. Estos son desarrollados por la

²⁵ PAIF (Presupuesto de Actuación Inversión y Financiación). Antes de su integración en 2021 en la contabilidad presupuestaria de la Junta de Andalucía, el presupuesto de la entidad se articulaba en PAIF y PEC (Presupuestos de Explotación y Capital). Actualmente se compone de Estados de Ingresos y Gastos.

Dirección de Medio Ambiente y Sostenibilidad y la Dirección de Gestión del Agua y Calidad Ambiental. En estos sentidos, se observa que los procesos operativos que formaban parte del alcance de la Auditoría PwC 2019, son competencia, excepto la ejecución de obras y actuaciones hidráulicas, de la Dirección de Medio Ambiente y Sostenibilidad.

Puesto que el objetivo de este Trabajo Fin de Máster es aplicar las competencias y conocimientos adquiridos en el desarrollo de la actividad docente a situaciones reales, al objeto de potenciar la utilidad de los trabajos de auditoría operativa, supervisión continua y control de subvenciones y contratos, nos ha parecido oportuno centrar el análisis en aquellos procesos operativos que habían quedado fuera del alcance de la auditoría operativa precedente (Auditoría PwC 2019).

Por tanto, el diseño de indicadores de eficiencia lo pondremos en práctica en las actividades que desarrolla la Dirección de Agua y Calidad Ambiental, que gestiona un total de 66 actividades en áreas tales como gestión de cuencas y del medio hídrico, control de la calidad ambiental y el cambio climático.

4.2.5 Determinación del listado de actividades clave a través del consenso con los gestores.

Una vez limitado el alcance de la propuesta metodológica a la Dirección de Gestión del Agua y Calidad Ambiental y tomando como base el listado de actividades del Anexo III del Plan de Acción 2022, hemos obtenido el listado de las 66 actividades que desarrolla la Dirección de Agua y Calidad Ambiental (ANEXO I).

Siguiendo la metodología establecida, dicho listado fue remitido a los gestores, solicitándoles la ponderación del peso de cada una de las actividades por su relevancia en función de estos tres criterios (López-Hernández et al., 2004): 1) tiempo empleado en la preparación y desarrollo de la actividad; 2) cantidad de usuarios y/o beneficiarios de la actividad; 3) coste de los recursos humanos y materiales dedicados a la actividad.

Una vez realizada la ponderación y asignados los pesos, los gestores mostraron su insatisfacción con el resultado, ya que a su juicio no quedaron reflejadas realmente las actividades clave del Área. Al parecer, el resultado estaba desvirtuado pues asignaron los pesos a las actuaciones concretas que componen cada una de las actividades, en lugar de asignarlos a las actividades directamente. Los elementos de la ponderación no eran homogéneos, puesto que el número de estas actuaciones concretas varía mucho de una actividad a otra; hay actividades que constan de más de 10 actuaciones, frente a otras que sólo comprenden una.

Siguiendo el principio metodológico de consenso con los gestores, planteamos la alternativa de que seleccionen directamente, según su percepción y tomando en consideración los tres criterios expuestos más arriba, las actividades más relevantes para la gestión del Área.

De este modo, los gestores proponen un listado (Cuadro 3.5) con las que, a su juicio, son las 15 actuaciones clave de la Dirección de Gestión del Agua y Control Ambiental de AMAYA.

CUADRO 3.5 Actividades clave. Primer listado

Línea funcional (INTERNO)	Cod OO	OBJETIVO OPERATIVO	Código ACT	ACTIVIDAD
1.10.- Control ambiental	OO.34	OO - Garantizar niveles de calidad exigidos por las directivas europeas en los datos de calidad del aire de estaciones de vigilancia.	34.01	ACT - Gestión, mantenimiento y funcionamiento operativo del Laboratorio Andaluz de Referencia de la Calidad del Aire (LARCA).
	OO.36	OO - Supervisar permanentemente los datos de las estaciones de vigilancia de calidad ambiental, con atención a incidentes.	36.01	ACT - Gestión del CDCA 24 horas para supervisión de datos, atención a incidentes, y activación de protocolos de actuación.
	OO.40	OO - Supervisar presencialmente la calidad ambiental en la zona de Bahía de Algeciras.	40.01	ACT - Supervisión anual diaria de focos de emisión a la atmósfera, puntos de vertido y emisarios o cualquier otra incidencia ambiental.
			41.02	ACT - Trabajos de planificación, muestreo, análisis y evaluación de conformidad en el ámbito de los suelos contaminados y aguas subterráneas.
			42.03	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de calidad del suelo.
			42.04	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de inspección ambiental y PRTR.
	OO.45	OO - Asesorar y prestar apoyo técnico en el seguimiento y control de la calidad de aguas, de los vertidos y del estado de los humedales.	45.01	ACT - Seguimiento y control de la calidad de aguas.
			45.02	ACT - Seguimiento y control de vertidos.
			46.02	ACT - Mantenimiento técnico y metodológico de las herramientas de cambio climático.
			46.04	ACT - Asesoramiento técnico en el desarrollo y seguimiento del Plan Andaluz de Acción por el Clima 2030.
1.8.- Obras y actuaciones hidráulicas	OO.29	OO - Satisfacer las necesidades de la población en materia de depuración de aguas residuales.	29.01	ACT - Gestión de actuaciones hidráulicas.
			29.04	ACT - Dirección de Obra y/o Asistencia Técnica a la Dirección de Obra en Obras Hidráulicas.
	OO.31	OO - Mantener y conservar los sistemas de explotación hidráulica para asegurar la prestación de servicios.	31.01	ACT - Mantenimiento y conservación de infraestructuras de agua bruta y zonas regables asociadas.
1.9.- Cuencas y gestión del medio hídrico	OO.32	OO - Colaborar en el impulso de la gestión del Dominio Público Hidráulico.	32.01	ACT - Tareas de apoyo de campo en la vigilancia y el control del Dominio Público Hidráulico.
			32.02	ACT - Apoyo técnico y administrativo en la tramitación de procedimientos en materia de aprovechamientos de aguas.

Fuente: Elaboración propia

A continuación, vamos a proceder al análisis del listado de actividades clave propuesto por los gestores junto con los indicadores que cada una de éstas tiene asociado en el Anexo III del Plan

de Acción Anual 2022, con objeto de validarlo o introducir las modificaciones que se consideren necesarias.

De este modo, una vez efectuado el análisis, vamos a proponer la eliminación de 5 actividades.

Las tres primeras actividades eliminadas corresponden a la línea funcional Obras y Actuaciones Hidráulicas:

- 29.01 ACT - Gestión de actuaciones hidráulicas.
- 29.04 ACT - Dirección de Obra y/o Asistencia Técnica a la Dirección de Obra en Obras Hidráulicas.
- 31.01 ACT - Mantenimiento y conservación de infraestructuras de agua bruta y zonas regables asociadas.

Los motivos por los que estas tres actividades son excluidas son los siguientes:

- Los indicadores de eficacia, asignados en el Plan de Acción Anual, están definidos por un porcentaje de avance en la realización, no en unidades físicas.
- Es una actividad en recesión en la Agencia tras la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público²⁶.
- Además, ya formaron parte de la Auditoría PwC 2019 y en nuestra propuesta pretendemos avanzar de cara a completar aquella otra evaluación.

Dentro de la línea de control ambiental excluirémos dos actuaciones:

- 46.02 ACT - Mantenimiento técnico y metodológico de las herramientas de cambio climático.
- 46.04 ACT - Asesoramiento técnico en el desarrollo y seguimiento del Plan Andaluz de Acción por el Clima 2030.

El motivo para su exclusión es que el *output* previsto en el indicador de eficacia asignado en el Plan de Acción Anual 2022 para cada una de éstas es de un solo informe, por lo cual, los indicadores de eficacia que se obtuviesen tomando como base dichos *outputs* no proporcionarían información significativa.

Aceptada la propuesta por los gestores, obtenemos el listado (Cuadro 3.6) con las 10 actividades clave de la Dirección de Gestión de Agua y Calidad Ambiental de AMAYA:

²⁶ En la actualidad los contratos son gestionados directamente por la Consejería competente, pero con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, AMAYA recibía encargos de intermediación para la ejecución de infraestructuras hidráulicas. La Agencia no cuenta con los medios de ejecución de los proyectos, que subcontractaba, superando el límite del 50 % que establece el artículo 32.7 b) de la Ley.

CUADRO 3.6 Actividades clave. Definitivo

Línea funcional	Código	ACTIVIDAD
1.9.-Cuencas y gestión del medio Hídrico	32.01	ACT – Tareas de apoyo de campo en la vigilancia y el control del Dominio Público Hidráulico.
	32.02	ACT -Apoyo técnico y administrativo en la tramitación de procedimientos en materia de aprovechamientos de aguas.
1.10.- Control ambiental	34.01	ACT - Gestión, mantenimiento y funcionamiento operativo del Laboratorio Andaluz de Referencia de la Calidad del Aire (LARCA).
	36.01	ACT - Gestión del CDCA 24 horas para supervisión de datos, atención a incidentes, y activación de protocolos de actuación.
	40.01	ACT - Supervisión anual diaria de focos de emisión a la atmósfera, puntos de vertido y emisarios o cualquier otra incidencia ambiental.
	41.02	ACT - Trabajos de planificación, muestreo, análisis y evaluación de conformidad en el ámbito de los suelos contaminados y aguas subterráneas.
	42.03	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de calidad del suelo.
	42.04	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de inspección ambiental y PRTR.
	45.01	ACT - Seguimiento y control de la calidad de aguas.
	45.02	ACT - Seguimiento y control de vertidos.

Fuente: Elaboración propia

4.3 TERCERA FASE: DISEÑO DE INDICADORES DE EFICIENCIA.

4.3.1 Propuesta de indicadores

4.3.1.1 El precedente del informe de PwC en 2019

Volviendo al análisis de la Auditoría PwC 2019 al objeto de identificar los indicadores de gestión utilizados, hemos de tener en cuenta la siguiente limitación al alcance:

Existe una limitación al alcance de nuestro trabajo en las áreas de análisis de la eficacia y la eficiencia de la Agencia para los ejercicios 2015, 2016 y 2017 ya que la entidad no trabajaba con indicadores de gestión basados en unidades físicas y monitorizaba su actividad formalmente en función del grado de ejecución de los presupuestos. El grado de ejecución de una partida presupuestaria no tiene por qué estar necesariamente relacionado con la consecución de un objetivo y no arroja evidencia sobre la consecución de los objetivos de la Agencia. Los instrumentos de planificación de los que se dotó a partir del ejercicio 2018 no son adecuados para comprender el verdadero desempeño de la Entidad.

La mencionada auditora también consigna como debilidad en el análisis DAFO, “el deficiente diseño de los indicadores de desempeño”.

Por ello, no podemos identificar indicadores de gestión en la Auditoría PwC 2019, ya que ni la Entidad dispone, a juicio de los auditores, de indicadores válidos, ni estos han propuesto indicadores alternativos. De ahí que el análisis de eficiencia en la Auditoría PwC 2019, tenga un carácter fundamentalmente descriptivo, señalando situaciones y prácticas que provocan ineficiencias, tales como:

- Existencia de posibles duplicidades con otros órganos de la Junta de Andalucía
- Elevada edad media de la plantilla de extinción de incendios forestales
- Disminución y tendencia a la desaparición de los encargos de obras hidráulicas

4.3.1.2 *Indicadores de eficacia del Plan de Acción Anual 2022*

No obstante, en el tiempo transcurrido desde la emisión del informe de Auditoría PwC 2019 han sido aprobados nuevos documentos de planificación, como el Programa de Gestión de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía para el periodo 2022-2025 y el Plan de Acción Anual 2022.

Los citados documentos ponen en evidencia el esfuerzo de la Agencia por mejorar su sistema de indicadores, haciéndose eco de algunas de las recomendaciones propuestas en el informe de auditoría PwC 2019, como la expresión en unidades físicas de la mayor parte de aquellos, si bien es cierto que aún se mantienen algunos indicadores que reflejan el grado de avance de algunas actuaciones, que el citado informe consideró inadecuados.

Para este trabajo, considerando la puesta en práctica de las recomendaciones del citado informe por parte de la entidad y con la premisa enunciada como uno de los fundamentos de esta metodología de utilizar preferentemente las herramientas ya implementadas por los gestores de la entidad, vamos a tomar como base los indicadores contenidos en el Anexo III del Plan de Acción Anual 2022.

De estos, consideraremos válidos aquellos indicadores de outputs, expresados en unidades físicas.

Conceptualmente, se trata de indicadores de eficacia y fijan el resultado objetivo que debe alcanzar la Entidad en esa anualidad, expresados en unidades físicas, como número de informes, de expedientes, de muestras, de emplazamientos investigados o de consultas atendidas.

Para este trabajo, centrado en la evaluación de eficiencia, hemos descartado algunos indicadores, como los que representan *inputs* (kilómetros recorridos, por ejemplo).

Por otra parte, hemos agregado algunos de los indicadores para obtener una información más significativa para los evaluadores ajenos a la Agencia. Así, para actividades que contemplaban un indicador por cada tipo de informe, los hemos aunado en un solo indicador.

Finalmente, aceptadas por los gestores las modificaciones propuestas, se ha obtenido la batería de indicadores de eficacia, que servirá de base para el diseño de indicadores de eficiencia.

4.3.1.3 *Indicadores de eficiencia. Obtención del coste de las actividades*

Para el diseño de los indicadores de eficiencia, necesitamos poner en relación los outputs, con los recursos empleados para su consecución.

De nuevo, priorizando la utilización de los medios de los que ya dispone la Agencia, debemos averiguar qué tipo de información pueden proporcionar los gestores sobre los recursos empleados, como número de trabajadores, horas, vehículos, estaciones de medición, kilómetros recorridos, etc.

En este punto, preferentemente, vamos a utilizar información sobre los recursos económicos consumidos en el desarrollo de la actividad. Para ello, la entidad debe disponer de un sistema de contabilidad de costes. En caso de no disponer de éste, habremos de tomar los datos de la ejecución presupuestaria, si bien somos conscientes de la limitación que supone esta opción.

Debe tenerse en cuenta que el Plan de General del Contabilidad Financiera de la Junta de Andalucía²⁷ no obliga, a diferencia del Plan General de Contabilidad Pública²⁸, a incluir en la memoria información sobre indicadores de gestión, ni sobre el coste de las actividades. Tampoco ha sido desarrollado un sistema de contabilidad de costes equivalente al proyecto CANOA (Sistema de Contabilidad Analítica Normalizada para las Organizaciones Administrativas) en la Administración del Estado.

En el caso de AMAYA, como se ha puesto de manifiesto en las entrevistas mantenidas para la elaboración de este trabajo, los gestores pueden proporcionar información sobre el coste de las actividades. Sobre las características de este sistema, transcribimos la descripción proporcionada por aquellos:

Para poder llevar a cabo la contabilidad analítica de las actividades que se realizan en la Dirección se hace uso de la figura del centro de coste cuyas características se pasan a detallar.

El código denominado “Centro de Coste” representa la unidad de acumulación de información homogénea y relevante para la toma de decisiones.

Como herramienta útil de gestión, está diseñada para adaptar el grado de acumulación de la información al nivel deseado por el usuario de manera que le resulte relevante y significativa. Se adecua, preferentemente, al concepto de proceso, entendido éste como el conjunto coordinado de actividades por las que se obtiene un producto o servicio.

La información que contiene es básicamente económica, aunque identifica, asimismo, información sobre todos los elementos de naturaleza física que tienen lugar en los procesos. Debe contener información coherente en el nivel de agregación elegido y estar directamente relacionada con el proceso que se gestiona.

El centro de coste se identifica por un código seis dígitos, cuya numeración es secuencial sin ningún otro atributo.

Cada actividad realizada debe poseer su centro de coste que pasará por distintos estados desde el solicitado cuando se va a iniciar una nueva actuación hasta la situación de bloqueado en el que se verifica la congruencia entre la planificación inicial y el resultado del desarrollo de la actividad correspondiente.

Para que un centro de coste quede activado y, por tanto, pueda ser utilizado para realizar cualquier tipo de gasto bien sea de personal o de contratación debe aprobarse la correspondiente planificación.

²⁷ Orden de 30 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Financiera de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Agencias Administrativas y de Régimen Especial. Modificada por Orden de 7 de septiembre de 2020, por la que se modifica la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 19 de febrero de 2015, por la que se regula la contabilidad pública de la Junta de Andalucía y la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 30 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Financiera de la Junta de Andalucía y de sus Agencias Administrativas y de Régimen Especial. Modificación que incluye en su ámbito de aplicación a las Agencias Públicas Empresariales.

²⁸ Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública

La planificación de los presupuestos operativos se realizará por cada centro de coste. La planificación es la expresión cifrada de los gastos correspondientes a un centro de costes por razón de su naturaleza y su distribución en el tiempo.

La planificación se deberá realizar por el responsable-conformador de cada centro de coste. Un centro de coste podrá ser objeto de diferentes planificaciones. Por el contrario, una planificación no podrá estar asociada a diferentes centros de coste.

De manera continua se pueden consultar las imputaciones de gasto realizadas al centro de coste permitiendo controlar la adecuación de los gastos a lo inicialmente planificado.”

Llegados a este punto del proceso, estimamos que sería conveniente realizar una evaluación sobre la fiabilidad del sistema de contabilidad de costes de la entidad. Pero una evaluación de este tipo, a pesar de su importancia para obtener indicadores de eficiencia fiables y comparables con los de otras entidades, debido a su extensión y complejidad, excede ampliamente del alcance de este trabajo.

Una vez que hemos comprobado que la Agencia puede proporcionar información sobre el coste de las actividades, cumpliendo con el principio de factibilidad y con la salvedad expresada en el párrafo anterior, decidimos hacer uso de esta información para el diseño y cálculo de los indicadores de eficiencia.

En línea con la metodología establecida, el siguiente paso fue solicitar a los gestores que cuantifiquen los costes en el ejercicio 2022 de las actividades clave seleccionadas.

La información facilitada, la hemos recogido en el cuadro 3.7, en el que coste total de la actividad aparece desagregado en cuatro componentes: Personal, otros, vehículos y mensajería.

CUADRO 3.7 Coste de las actividades

ACTIVIDAD	Centro de Coste	PERSONAL	OTROS	VEHÍCULOS	MENSAJERÍA	Costes a considerar
ACT – Tareas de apoyo de campo en la vigilancia y el control del Dominio Público Hidráulico.	612144	16.281,70	17,42	896,27		17.195,39
ACT -Apoyo técnico y administrativo en la tramitación de procedimientos en materia de aprovechamientos de aguas.	612141	184.762,12	101,42	-00		184.863,54
ACT - Gestión, mantenimiento y funcionamiento operativo del Laboratorio Andaluz de Referencia de la Calidad del Aire (LARCA).	605541	572.143,03	234.178,42	25.614,18		831.935,63
ACT - Gestión del CDCA 24 horas para supervisión de datos, atención a incidentes, y activación de protocolos de actuación.	610641	805.524,09	10.147,51	-00		815.671,60

ACTIVIDAD	Centro de Coste	PERSONAL	OTROS	VEHÍCULOS	MENSAJERÍA	Costes a considerar
ACT - Supervisión anual diaria de focos de emisión a la atmósfera, puntos de vertido y emisarios o cualquier otra incidencia ambiental.	610633	123.491,76	492,55	12.263,71		136.248,02
ACT - Trabajos de planificación, muestreo, análisis y evaluación de conformidad en el ámbito de los suelos contaminados y aguas subterráneas.	611262	128.966,45	36.980,20	2.624,07		168.570,72
ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de calidad del suelo.	611263	483.300,53	15.775,21	99,82		499.175,56
ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de inspección ambiental y PRTR.	611260	350.911,53	3.518,15	4.530,87		358.960,56
ACT - Seguimiento y control de la calidad de aguas.	610760	211.030,00		62.595,25	8.144,02	634.072,19
	610761	141.983,20		55.902,28	11.350,13	
	610762	90.743,60		42.902,64	9.421,07	
ACT - Seguimiento y control de vertidos.	610760	316.545,00		93.892,88	12.216,04	951.108,29
	610761	212.974,80		83.853,41	17.025,19	
	610762	136.115,40		64.353,96	14.131,61	

Fuente: AMAYA

Según nos informan los gestores, los gastos de personal están disponibles en la aplicación SICUEN (Sistema de Imputación a Cuentas Subsistema de imputaciones horarias) cuyo principal objetivo es la obtención de la distribución real de las horas de cada trabajador a cada uno de los centros de coste en los que está planificado y como consecuencia, un conocimiento preciso de los costes laborales en base a centros de coste. Los trabajadores de la Agencia van imputando sus horas de trabajo a los centros de coste y el sistema “tira” de la nómina proporcionalmente al tiempo empleado en cada centro.

Los otros tres componentes del coste (otros, vehículos y mensajería) están calculados a partir de un programa de facturación (GESFAC) desarrollado por la propia Agencia, que permite imputar las facturas a cada uno de los centros de coste.

Esta aplicación de facturación, a pesar de la incorporación al sistema de gestión de facturas PUEF²⁹ (Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía) operada tras la incorporación de la Agencia al sistema de contabilidad presupuestaria de la Junta, sigue siendo utilizada de forma interna, pues el nuevo sistema no proporciona esta funcionalidad para el cálculo de costes, que resulta muy útil para la gestión.

Con esta información, podemos deducir que la Agencia utiliza un sistema de costes que imputa los costes directos, pero que no incorpora los costes indirectos, ni el consumo de inmovilizado.

²⁹ <https://juntadeandalucia.e-factura.net/puef/home.htm>

No obstante, en aplicación del principio de factibilidad y de utilización preferente de los datos de los que dispone la Agencia, con la salvedad de no haberse llevado a cabo una evaluación del sistema de contabilidad de costes, estimamos que los datos aportados tienen una fiabilidad razonable y pueden ser utilizados para el diseño y cálculo de los indicadores de gestión de esta propuesta, teniendo siempre en cuenta de la que la forma de obtención del coste de cada actividad debe quedar descrita para conocimiento de los destinatarios de la información.

Para finalizar con el proceso de obtención de datos sobre el coste, y teniendo en cuenta que la información la contabilidad analítica de AMAYA proporciona la información por centros de coste. Para aquellos centros donde encontramos asociados varios indicadores, aceptaremos la propuesta de los gestores de distribuir el coste del centro proporcionalmente en función del peso que los gestores asignan a la actividad que dichos indicadores miden.

Por último, debemos indicar que cuando un centro de coste lleva asociado más de un indicador, que mide un aspecto concreto o una parte de la actividad, el coste total del centro debe repartirse proporcionalmente entre los distintos indicadores en función del peso asignado por el gestor.

4.3.2 Definición de una batería de indicadores para cada actividad clave

Seguidamente proponemos la batería de indicadores de gestión para la Dirección de Gestión del Agua y Calidad Ambiental y su cuantificación en el ejercicio 2022, compuesta por:

- Indicadores de eficacia del Anexo III de plan de Acción Anual 2022, con las adaptaciones expuestas anteriormente.
- Indicadores de eficiencia general, ratio resultante de relacionar los indicadores de eficacia con el coste total de la actividad.
- Indicadores de eficiencia parcial de los gastos de personal, ya que el desglose del coste por componentes lo permite. Se eligen los gastos de personal por ser estos el principal componente del mismo, superando en todas las actividades el 75% del total.

CUADRO 3.8 Batería de indicadores

Línea funcional (INTERNO)	Código ACT	ACTIVIDAD	EFICACIA	EFICIENCIA GENERAL	EFICIENCIA PARCIAL COSTE DE PERSONAL	CENTRO DE COSTE	COSTE DE PERSONAL	COSTE DE LA ACTIVIDAD	Resultado ³⁰ indicador eficacia	Resultado indicador eficiencia	Resultado indicador de eficiencia parcial (personal)
1.9.- Cuencas y gestión del medio hídrico	32.01	ACT – Tareas de apoyo de campo en la vigilancia y el control del Dominio Público Hidráulico.	N.º Informes	N.º Informes/Coste actividad	N.º Informes/Coste personal	612144	16.281,70	17.195,39	120	0,00698	0,00737
	32.02	ACT -Apoyo técnico y administrativo en la tramitación de procedimientos en materia de aprovechamientos de aguas.	N.º Expedientes revisados en el sistema AguaCero	N.º Expedientes revisados en el sistema AguaCero/Coste actividad	N.º Expedientes revisados en el sistema AguaCero/Coste personal	612141	73.904,85	73.945,42	1200	0,01623	0,01624
			N.º Expedientes asistidos técnica y administrativamente en materia de aprovechamientos de aguas	N.º Expedientes asistidos técnica y administrativamente en materia de aprovechamientos de aguas/Coste actividad	N.º Expedientes asistidos técnica y administrativamente en materia de aprovechamientos de aguas/Coste personal		110.857,27	110.918,12	900	0,00811	0,00812
1.10.- Control ambiental	34.01	ACT - Gestión, mantenimiento y funcionamiento operativo del Laboratorio Andaluz de Referencia de la Calidad del Aire (LARCA).	N.º Informes de calibración y/o verificación del LARCA	N.º Informes de calibración y/o verificación del LARCA/Coste actividad	N.º Informes de calibración y/o verificación del LARCA/Coste personal	605541	114.428,61	166.387,13	146	0,00088	0,00128
			N.º operaciones de calibración del LARCA	N.º operaciones de calibración del LARCA/Coste actividad	N.º operaciones de calibración del LARCA/Coste personal		228.857,21	332.774,25	130	0,00039	0,00057
			N.º operaciones de verificación del LARCA	N.º operaciones de verificación del LARCA/Coste actividad	N.º operaciones de verificación del LARCA/Coste personal		228.857,21	332.774,25	16	0,00005	0,00007

³⁰ Se ha tomado el dato del Plan de Acción Anual 2022. Se trata, por tanto, de previsiones. El dato definitivo debe obtenerse del Plan de Seguimiento que debe aprobar el Consejo Rector, aún no disponible en la fecha de elaboración de este estudio

Línea funcional (INTERNO)	Código ACT	ACTIVIDAD	EFICACIA	EFICIENCIA GENERAL	EFICIENCIA PARCIAL COSTE DE PERSONAL	CENTRO DE COSTE	COSTE DE PERSONAL	COSTE DE LA ACTIVIDAD	Resultado ³⁰ indicador eficacia	Resultado indicador eficiencia	Resultado indicador de eficiencia parcial (personal)
	36.01	ACT - Gestión del CDCA 24 horas para supervisión de datos, atención a incidentes, y activación de protocolos de actuación.	N.º partes de incidencias	N.º partes de incidencias/coste actividad	N.º partes de incidencias/coste personal	610641	805.524,09	815.671,60	365	0,00045	0,00045
	40.01	ACT - Supervisión anual diaria de focos de emisión a la atmósfera, puntos de vertido y emisarios o cualquier otra incidencia ambiental.	N.º partes elaborados	N.º partes elaborados/coste actividad	N.º partes elaborados/coste personal	610633	123.491,76	136.248,02	730	0,00536	0,00591
	41.02	ACT - Trabajos de planificación, muestreo, análisis y evaluación de conformidad en el ámbito de los suelos contaminados y aguas subterráneas.	N.º emplazamientos investigados	N.º emplazamientos investigados/Coste actividad	N.º emplazamientos investigados/Coste personal	611262	128.966,45	168.570,72	8	0,00005	0,00006
	42.03	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de calidad del suelo.	N.º de informes técnicos sobre estudios de caracterización, análisis de riesgos y proyectos de descontaminación de suelos	N.º de informes técnicos sobre estudios de caracterización, análisis de riesgos y proyectos de descontaminación de suelos/coste actividad	N.º de informes técnicos sobre estudios de caracterización, análisis de riesgos y proyectos de descontaminación de suelos/coste personal	611263	241.650,27	249.587,78	70	0,00028	0,00029

Línea funcional (INTERNO)	Código ACT	ACTIVIDAD	EFICACIA	EFICIENCIA GENERAL	EFICIENCIA PARCIAL COSTE DE PERSONAL	CENTRO DE COSTE	COSTE DE PERSONAL	COSTE DE LA ACTIVIDAD	Resultado ³⁰ indicador eficacia	Resultado indicador eficiencia	Resultado indicador de eficiencia parcial (personal)
			N.º de consultas en relación a los sistemas de información (AUGIAS)	N.º de consultas en relación a los sistemas de información (AUGIAS)/Coste actividad	N.º de consultas en relación a los sistemas de información (AUGIAS)/Coste personal		241.650,27	249.587,78	200	0,00080	0,00083
	42.04	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de inspección ambiental y PRTR.	N.º de documentos de apoyo a inspecciones ambientales elaborados (IAT_LC)	N.º de documentos de apoyo a inspecciones ambientales elaborados (IAT_LC)/Coste actividad	N.º de documentos de apoyo a inspecciones ambientales elaborados (IAT_LC)/Coste personal	611260	105.273,46	107.688,17		0,00000	0,00000
			N.º de instalaciones o actividades sometidas a evaluación de riesgos ambientales	N.º de instalaciones o actividades sometidas a evaluación de riesgos ambientales/Coste actividad	N.º de instalaciones o personales sometidas a evaluación de riesgos ambientales/Coste personal		140.364,61	143.584,22	155	0,00108	0,00110
			Documentos/informes técnicos/PRTR	Documentos/informes técnicos/PRTR/Coste actividad	Documentos/informes técnicos/PRTR/Coste personal		105.273,46	107.688,17		0,00000	0,00000
	45.01	ACT - Seguimiento y control de la calidad de aguas.	N.º muestras	N.º muestras/Coste actividad	N.º muestras/Coste personal	610760	527.575,00	634.072,19	3000	0,00473	0,00569
						610761	354.958,00				
						610762	226.859,00				
	45.02	ACT - Seguimiento y control de vertidos.	N.º muestras	N.º muestras/Coste actividad	N.º muestras/Coste personal	610760	527.575,00	951.108,29	9600	0,01009	0,01820
						610761	354.958,00				
						610762	226.859,00				

Fuente: Elaboración propia

5 Resultado del estudio realizado

En el presente estudio, en el que hemos puesto en práctica una metodología de diseño de indicadores de eficiencia en AMAYA, que ha permitido realizar una propuesta de indicadores para algunas actividades clave de la Agencia, nos hemos basado en diversas experiencias, especialmente en la metodología seguida en el Proyecto SINIGAL II, con las adaptaciones necesarias para ser aplicada a dicha Agencia y las limitaciones que derivan de la naturaleza y el alcance de un trabajo de este tipo.

Tomando como referente la auditoría PwC 2019, hemos podido comprobar la positiva evolución de AMAYA en la tarea de dotarse de mejores instrumentos de evaluación y seguimiento de la gestión, haciéndose eco de las recomendaciones formuladas en el citado informe.

Dada la dimensión de la Agencia, el alcance ha estado limitado al estudio de la Dirección de Gestión de Aguas y Calidad Ambiental. Hemos definido las actividades clave del citado departamento, en procesos operativos que habían quedado fuera del alcance de la Auditoría PwC 2019.

Como paso previo al diseño de indicadores de eficiencia, objeto de este estudio, delimitamos una batería de indicadores de eficacia. Para ello, hemos adaptado los indicadores ya definidos por la Agencia en el Plan Anual de Acción 2022.

Tomando como base dichos indicadores de eficacia, hemos propuesto una batería de indicadores de eficiencia, relacionando los *outputs* con los costes de la actividad, habiendo descrito la composición y la forma de obtención de los datos de coste.

El desglose de los elementos de coste proporcionado permite el diseño de indicadores de eficiencia parcial de los costes de personal.

Hemos cuantificado los indicadores con los datos de costes proporcionados por los gestores y con las previsiones del Plan de Acción Anual 2022. El valor final del indicador ha de obtenerse con los datos del Informe Anual de Seguimiento, una vez aprobado por el Consejo Rector de la Entidad.

En todo este proceso, favorecemos que las decisiones sean adoptadas contando con la participación y el consenso de los gestores, que es uno de los fundamentos de la metodología SINIGAL II que hemos tomado como base.

Por último, hemos elaborado fichas descriptivas de cada actividad y de las fuentes de obtención de los indicadores, que se reproducen más abajo.

Respecto a las fichas, conviene observar, que las actividades de AMAYA pueden clasificarse en dos grandes grupos: Actividades propias y encargos de ejecución. Las primeras se financian con transferencias de las Consejerías de Adscripción, mientras que las segundas se financian con los pagos recibidos por la ejecución del encargo.

Otro rasgo que las distingue es que los encargos se regulan en la resolución en la que este se formaliza, mientras que las actividades propias se rigen por protocolos de actuación internos de la Entidad.

FICHA 32.01.01

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	32.01.01	
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
ACT – Tareas de apoyo de campo en la vigilancia y el control del Dominio Público Hidráulico.	Competencia del organismo de Cuenca. Labor de policía sobre el dominio público hidráulico: Aprovechamientos, vertidos, obras... La planificación de las actuaciones corresponde a la Consejería.	Nº de informes de apoyo de campo en la vigilancia y control del dominio público Hidráulico	Numerador: Nº de informes
Régimen: Encargo de ejecución	Los informes que elaboran los técnicos de la agencia sirven de base a las resoluciones que adopte la Consejería.		Denominador: Coste de la actividad
Financiación: Autofinanciada	Cuando se trata de expedientes sancionadores, deben ir acompañados de un funcionario de la Consejería.	Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia

FICHA 32.02.01

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	32.02.01	
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
ACT -Apoyo técnico y administrativo en la tramitación de procedimientos en materia de aprovechamientos de aguas.	Amaya es responsable del mantenimiento del Sistema Aguacero: Base de datos para del sistema de autorizaciones sobre aprovechamientos de aguas. Se mantienen los datos técnicos (estado de la red de acuíferos) y administrativos (solicitudes, informes, resoluciones etc).	N.º Expedientes revisados en el sistema AguaCero	Numerador: Nº de Expedientes
Régimen: Encargo de ejecución			Denominador: Coste de la actividad
Financiación: Autofinanciada		Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia
	DESCRIPCIÓN	32.02.02	
	INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA	
	Apoyo técnico para la tramitación de autorizaciones de aprovechamientos de aguas: abastecimiento, riego, abrevadero ganado, usos industriales.	N.º Expedientes asistidos técnica y administrativamente en materia de aprovechamientos de aguas	Numerador:
	Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Denominador:	Coste de la actividad
		Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia	

FICHA 34.01.01

	DESCRIPCIÓN	34.01.01			
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA		
<p>ACT - Gestión, mantenimiento y funcionamiento operativo del Laboratorio Andaluz de Referencia de la Calidad del Aire (LARCA).</p> <p>Régimen: Actividad propia</p> <p>Financiación: Autofinanciada</p>	<p>Laboratorio acreditado por ENAC. Se verifican y calibran los equipos de medida de la contaminación</p>	N.º Informes de calibración y/o verificación del LARCA	Numerador: Nª de informes		
			Denominador: Coste de la actividad		
		Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia		
		34.01.02		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
		N.º operaciones de calibración del LARCA	Numerador: Nª de operaciones		
			Denominador: Coste de la actividad		
		Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia		
		34.01.03		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
		N.º operaciones de verificación del LARCA	Numerador: Nª de operaciones		
			Denominador: Coste de la actividad		
		Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia		

FICHA 36.01.01

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	36.01.01	
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
ACT - Gestión del CDCA 24 horas para supervisión de datos, atención a incidentes, y activación de protocolos de actuación.	Centro de Datos de Calidad Ambiental. Se monitorizan 24 horas los datos de las estaciones de medidas de la calidad del Aire y del Agua. En caso de emergencia, existen unos protocolos de actuación en coordinación con protección civil. Para que se tomen las decisiones necesarias para la protección de la población. Se da la alerta si suben los niveles de CO2, por ejemplo.	N.º partes de incidencias	Numerador: Nª de partes
Régimen: Actividad propia			Denominador: Coste de la actividad
Financiación: Autofinanciada		Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia

FICHA 40.01.01

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	40.01.01	
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
ACT - Supervisión anual diaria de focos de emisión a la atmósfera, puntos de vertido y emisarios o cualquier otra incidencia ambiental. Zona: Bahía de Algeciras	Bahía de Algeciras, al ser una zona especialmente sensible. Ha habido proyectos para implantar otra en la Ría de Huelva. Hay un gran número de alarmas por vertido, pues confluyen en la zona empresas de riesgo. Refinerías, Acerinox. Gabarras, que son gasolineras flotantes. Dos vehículos patrullan permanentemente la zona. Complementa el control automatizado que se hace desde el CDCA, con agentes sobre el terreno.	N.º partes elaborados	Numerador: Nª de partes
Régimen: Actividad propia			Denominador: Coste de la actividad
Financiación: Autofinanciada		Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia

FICHA 41.02.01

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	41.02.01	
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
ACT - Trabajos de planificación, muestreo, análisis y evaluación de conformidad en el ámbito de los suelos contaminados y aguas subterráneas.	Actividad competencia de la Consejería, las actuaciones materiales de comprobación corresponden a la Agencia, que actúa visitando los vertederos según la planificación o la demanda planteada. Es una actividad de inspección de los vertederos en los que se analiza la incidencia sobre el suelo y las Aguas subterráneas.	N.º emplazamientos investigados	Numerador: Nª de emplazamientos
Régimen: Actividad propia			Denominador: Coste de la actividad
Financiación: Autofinanciada		Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuente coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia

FICHA 42.03.01

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	42.03.01		
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA	
ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de calidad del suelo.	Actividad de asesoramiento para la ubicación de nuevos vertederos. La planificación corresponde a la Consejería.	N.º de informes técnicos sobre estudios de caracterización, análisis de riesgos y proyectos de descontaminación de suelos	Numerador: Nª de Informes	
Régimen: Actividad Propia			Denominador: Coste de la actividad	
Financiación: Autofinanciada	DESCRIPCIÓN	42.03.02		
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA	
	Base de datos AUGIAS Base de datos de residuos. AMAYA es responsable del mantenimiento de este sistema de información: - Declaraciones de los generadores de residuos. Todos los residuos (Empresas, puntos limpios) - Tipo de residuo - Destino (vertedero, planta de reciclaje...).	N.º de consultas en relación a los sistemas de información (AUGIAS)	Numerador: Nª de consultas	Denominador: Coste de la actividad
			Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia	
Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector		Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia		

FICHA 42.04.01

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	42.04.01	
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de inspección ambiental y PRTR Régimen: Encargo Financiación: FEDER	PRTR (registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes) Las siglas PRTR corresponden a (Pollutant Release and Transfer Register) de la Unión Europea. Este registro recopila información sobre las emisiones de contaminantes y su transferencia dentro de una empresa, incluyendo información sobre emisiones atmosféricas, vertidos de agua, generación de residuos y su posterior tratamiento. La finalidad de este registro es mejorar la transparencia y la participación del público en la gestión ambiental, así como fomentar la prevención y reducción de la contaminación. La ejecución de la Actividad regulada en este Protocolo no alcanzará el ejercicio de potestades administrativas que quedan reservadas a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible y a los órganos directivos de la misma. Expresamente, el desempeño de toda aquella actividad de vigilancia, seguimiento y control ambiental que implique el ejercicio directo o indirecto de potestades públicas o sea susceptible de producir deberes, de carácter positivo o negativo, en el administrado, quedará reservado al personal funcionario.	N.º de documentos de apoyo a inspecciones ambientales elaborados	Numerador: Nª de documentos Denominador: Coste de la actividad
		Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia
		42.04.02	
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
		N.º de instalaciones o actividades sometidas a evaluación de riesgos ambientales	Numerador: Nª de Instalaciones Denominador: Coste de la actividad
		Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia
42.04.03			
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
		Documentos/informes técnicos/PRTR	Numerador: Nª Documentos Denominador: Coste de la actividad
		Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia

FICHA 45.01.01

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	45.01.01	
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
ACT - Seguimiento y control de la calidad de aguas.	Toma de muestras de inmisión, para comprobar la calidad de las aguas en el medio natural (ríos, lagos, playas, acuíferos...).	Nº de Muestras de inmisión	Numerador: Nª de muestras
			Denominador: Coste de la actividad
Régimen: Encargo de ejecución	A diferencia del resto de los indicadores, se agregan tres centros de coste. Los laboratorios de: - Huelva - Palmones (Cádiz) - Motril (Granada).	Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia
Financiación: FEDER	Están especializados en metales (Huelva), biológicos (Palmones) y presión urbanística (Motril), por este motivo los gestores recomiendan su agregación. No son aptos para comparaciones benchmarking		

FICHA 45.02.02

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	45.02.02	
		INDICADOR EFICACIA	INDICADOR EFICIENCIA
ACT - Seguimiento y control de vertidos.	Toma de muestras de emisión, para comprobar si los puntos de vertido (EDAR, por ejemplo) cumplen con los parámetros exigidos.	Nº de Muestras de emisión	Numerador: Nª de muestras
			Denominador: Coste de la actividad
Régimen: Encargo de ejecución	A diferencia del resto de los indicadores, se agregan tres centros de coste. Los laboratorios de: - Huelva - Palmones (Cádiz) - Motril (Granada).	Fuente: informe sobre el desarrollo y ejecución del Programa de Gestión y del Plan de Acción Anual aprobado por el Consejo Rector	Fuentes coste actividad: Datos del sistema de contabilidad analítica de la Agencia
Financiación: FEDER	Están especializados en metales (Huelva), biológicos (Palmones) y presión urbanística (Motril), por este motivo los gestores recomiendan su agregación. No son aptos para comparaciones benchmarking		

6 Reflexiones sobre la metodología empleada y sobre la implantación de indicadores de gestión en la Junta de Andalucía.

- Existencia de limitaciones y obstáculos para la implantación de indicadores de gestión derivada de la información contable que están obligadas a suministrar las entidades de la Junta de Andalucía.

- Las agencias de la Junta de Andalucía no están obligadas a suministrar información sobre indicadores de gestión en sus cuentas anuales.

A pesar del acuerdo doctrinal sobre la utilidad de los indicadores de gestión y de las previsiones legales, incluso constitucionales, que fundamentan la implantación de estas herramientas, las agencias de la Junta de Andalucía, sujetas al Plan General de Contabilidad Financiera de la Administración de la Junta de Andalucía, no están obligadas a presentar en la memoria de las cuentas anuales información sobre indicadores de gestión de un modo análogo al de las entidades de la Administración del Estado, en el apartado 26 de memoria del Plan General de Contabilidad Pública.

- Las agencias de la Junta de Andalucía no están obligadas a suministrar información sobre costes en sus cuentas anuales. No ha sido objeto de desarrollo un sistema normalizado de contabilidad analítica para las entidades instrumentales de la Junta de Andalucía. La existencia de un sistema de contabilidad analítica es la base para el diseño de un sistema de indicadores de gestión, una condición previa, según el Manual de la IGAE (2007, cit. pág. 7)

El apartado 20 de la memoria del Plan General de Contabilidad Financiera de la Administración de la Junta de Andalucía, sí prevé la posibilidad de presentar información sobre costes, pero no tiene carácter obligatorio, ni ha sido objeto de desarrollo el sistema de contabilidad analítica previsto.

La entidad podrá presentar información sobre el coste de las actividades de acuerdo con la normativa de desarrollo que sobre contabilidad analítica y de coste se apruebe por resolución de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

- Los indicadores de gestión en la Administración de la Junta de Andalucía y en sus entes instrumentales están ligados al proceso de elaboración del Presupuesto, concretamente a la cumplimentación de las fichas de los programas presupuestarios. Su finalidad es medir el cumplimiento de los objetivos del programa. Conceptualmente, son indicadores de eficiencia, pero no están concebidos como un instrumento efectivo de apoyo a la toma de decisiones por los gestores. Su principal finalidad es dar respuesta al requerimiento de los órganos encargados de la elaboración del Presupuesto.

- Puntos fuertes y débiles de la metodología empleada
 - Puntos fuertes
 - Metodología práctica, pues toma como base la realidad de las entidades y de los datos que estas pueden proporcionar.
 - Al estar basada en la participación y el consenso con los gestores, facilita datos significativos y relevantes para la gestión de la entidad, además de su implantación y permanencia.
 - Prevalencia de la utilidad práctica sobre la precisión técnica. Sin perjuicio de su credibilidad y consistencia. Factibilidad del cálculo de los indicadores.
 - Permite salvar las limitaciones de información de las entidades, como las derivadas de la ausencia de un sistema normalizado de contabilidad analítica. En este estudio de caso, la Agencia podía suministrar datos sobre el coste de las actividades, pero de no haber sido así, la metodología prevé la utilización de otros datos, como la ejecución presupuestaria, por ejemplo.
 - Derivado del anterior, permite cumplir con el objetivo: el diseño de una batería de indicadores de eficacia en una Agencia de la junta de Andalucía.
 - El proceso metodológico, en sí mismo, proporciona un conocimiento detallado sobre el funcionamiento de la Agencia y las actividades que desarrolla.
 - Se trata de una metodología viable, si se toma la decisión de diseñar y mantener un sistema de indicadores de gestión para las agencias de la Junta de Andalucía.
 - Puntos débiles.
 - Al tratarse de un estudio de caso y dada la heterogeneidad de las entidades instrumentales de la Junta de Andalucía, no se puede afirmar que el resultado de la aplicación de la metodología en otras entidades resulte similar al conseguido en AMAYA.
 - Al basarse en indicadores de eficacia tomados del Plan de Acción Anual de la Entidad, no hemos realizado un análisis más detallado de las actividades que hubiese podido llevar a propuestas de indicadores alternativos, que midiesen otros aspectos de las aquellas.
 - La ausencia de indicadores de segundo nivel, o de *outcomes* es una limitación derivada de la propia naturaleza de la Agencia como medio instrumental de la Consejería que es la titular de la competencia.
 - Derivada de la anterior, la complejidad para el análisis de las estructuras de costes, pues en la misma actividad confluyen personal y medios de las Consejerías con los de la Agencia.
 - La ausencia de un sistema normalizado de contabilidad analítica afecta al grado de fiabilidad y comparabilidad de los datos con los de otras entidades. Aunque, en puridad, no se trata de una debilidad de la metodología, sino de los sistemas de información económica y contable de la Junta de Andalucía.
 - En relación con el anterior, no hemos realizado el examen y evaluación del sistema de contabilidad analítica de la entidad, sólo hemos procedido, a partir de los datos facilitados por los gestores, a describir una forma de obtener el coste de las actividades y su composición.

- La dificultad para encontrar referentes comparables para aplicar técnicas de benchmarking:
 - Entidades similares en otras Comunidades Autónomas. Diferencias en la organización y en el tipo de entidad que asume competencias similares e imposibilidad de acceso a la información necesaria.
 - Gerencias provinciales, los gestores no consideran esta comparación adecuada a la estructura funcional de la Agencia, ni a su sistema de información y seguimiento del desempeño.
 - Sector privado. Si bien es cierto que hay determinadas actividades de las consideradas en las que se puede acudir al mercado, como los análisis de los laboratorios, por ejemplo. Los gestores no lo consideran adecuado y ciertamente, las comparaciones con el sector privado son siempre arriesgadas sin un conocimiento muy detallados de las entidades de ambos sectores y de sus respectivos entornos. Además, la integración de las estructuras de costes de las Agencias y las Consejerías anteriormente comentada dificulta aún más este tipo de análisis.
 - Derivado de la imposibilidad de establecer comparaciones, al tratarse de datos de un único ejercicio y no disponer de una serie temporal, no pueden practicarse análisis, ni extraerse conclusiones significativas de los datos obtenidos de la cuantificación de los indicadores.
- Sobre AMAYA
 - La Agencia está dotada de instrumentos de planificación como el Programa de Gestión 2022-2025 y el Plan de Acción Anual, que nos han permitido determinar las actividades de la entidad y emplear los indicadores en ellos previstos.
 - Puede observarse una mejora de los sistemas de planificación y de seguimiento del desempeño. Particularmente se ha hecho un esfuerzo en mejorar el diseño de los indicadores en la línea de las recomendaciones de la Auditoría PwC 2019.
 - Ha implantado un sistema de seguimiento del cumplimiento de objetivos, que además del informe anual del seguimiento, incluye informes cuatrimestrales.
 - La Agencia es capaz de suministrar información sobre el coste de las actividades,
 - Disposición del personal de la Agencia a la colaboración en la implantación de indicadores.
 - El personal tiene la cualificación y los conocimientos necesarios para la implantación de un sistema de indicadores.
 - Posibilidad de implantación de un sistema de indicadores en las agencias Públicas Empresariales de la Junta de Andalucía.

Teniendo en cuenta las limitaciones expuestas anteriormente sobre la ausencia de obligación para las APE de la Junta de Andalucía de proporcionar información sobre indicadores de gestión y sobre costes en sus cuentas anuales, en el marco normativo actual, la posibilidad de implantación de un sistema de indicadores de gestión en la Junta de Andalucía pasaría por la realización de auditorías operativas.

El control financiero permanente al que se encuentran sometidas estas entidades no incluye entre su contenido mínimo la realización de este tipo de auditorías, por lo cual, su inclusión en

el Plan anual de Control financiero sería el medio de introducir estas herramientas de medida en las APE.

- Ventajas de su implantación.

Además de las ventajas inherentes a los indicadores de gestión como instrumentos de apoyo a la gestión y al control de las entidades a las que nos hemos referido en este trabajo, en el ámbito del control interno que ejerce la IGJA, la implantación de sistemas de indicadores de gestión en las APE conllevaría, adicionalmente, las siguientes:

- Dar continuidad a la evaluación del cumplimiento de los objetivos de las APE.

Hasta el ejercicio 2020, al estar incluidas en el sistema de control financiero permanente de entidades no sometidas a contabilidad presupuestaria, el contenido mínimo de los controles (art. 79.3 f ROFIGA) incorporaba la *“Evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas de actuación, inversión y financiación y de las previsiones de los presupuestos de explotación y capital”*. En la actualidad, al pasar al régimen de control de las entidades sometidas a contabilidad presupuestaria, el contenido mínimo del control financiero permanente no incluye control alguno sobre el cumplimiento de los objetivos.

- Instrumento de apoyo para la implantación de la supervisión continua.

La implementación efectiva de las competencias en supervisión continua que el artículo 96 bis del TRLHPJA atribuye a la IGJA, precisa datos sobre el desempeño de las actividades. La implantación y estandarización de indicadores de gestión, además de proporcionar dichos datos, puede contribuir al desarrollo del sistema de supervisión continua automatizada previsto en el Plan de auditoría, control financiero y supervisión continua para 2023, aprobado por Resolución de la IGJA de 26 de enero de 2023.

7 Referencias y bibliografía

7.1 Legislación

Constitución española

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía

Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

Ley 1/2011, de 17 de febrero de reordenación del sector público de Andalucía

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público,

Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020

Ley 1/2022, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2023

Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía

Decreto 92/2022, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención General de la Junta de Andalucía

Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública

Orden de 30 de marzo de 2015, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Financiera de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Agencias Administrativas y de Régimen Especial. Modificada por Orden de 7 de septiembre de 2020

Resolución de 1 de septiembre de 1998, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se ordena la publicación de la Resolución que aprueba las Normas de Auditoría del Sector Público. BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 1998

Resolución de 28 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regulan los criterios para la elaboración de la información sobre los costes de actividades e indicadores de gestión a incluir en la memoria de las cuentas anuales del Plan General de Contabilidad Pública

Acuerdo de 6 de octubre de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se sustituye el control previo de determinados gastos, órganos y servicios por el control financiero permanente y se actualiza la relación de gastos, órganos y servicios sometidos a dicho régimen de control en virtud de Acuerdos anteriores

Resolución de 27 de octubre de 2021, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se establecen las condiciones para el ejercicio del control financiero de gastos, ingresos, órganos, servicios y entidades sometidas al régimen de contabilidad presupuestaria, así como determinados aspectos de su contabilización

Acuerdo de 18 de enero de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Programa de Gestión de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía para el periodo 2022-2025

7.2 Bibliografía

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), (2000) Indicadores de gestión para las entidades públicas. Documento Nº16, Madrid.

Bowerman, M., & Humphrey, C. (2001). *Should Non-Financial Performance Information be Audited? The Case of Public Service Agreements in UK Government*. *Australian Accounting Review*, 11(25), 35-43.

Farrell, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the royal statistical society: series A (General)*, 120(3), 253-281.

Guinart i Solá, J. M. G. (2003). Indicadores de gestión para las entidades públicas. In VIII Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, Panamá (pp. 28-31).

Holloway, J., Francis, G., & Hinton, M. (1999). A vehicle for change? A case study of performance improvement in the "new" public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 12(4), 351-365.

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), (2007). Indicadores de Gestión en el ámbito del Sector Público. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

Julnes, P. D. L., & Holzer, M. (2001). Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public administration review*, 61(6), 693-708.

Kouzmin, A., Löffler, E., Klages, H., & Korac-Kakabadse, N. (1999). Benchmarking and performance measurement in public sectors: Towards learning for agency effectiveness. *International Journal of Public Sector Management*, 12(2), 121-144.

López-Hernández, A. M., Navarro-Galera, A., & Ortiz-Rodríguez, D. (2004). Un sistema normalizado de indicadores de gestión aplicable a los ayuntamientos andaluces. El proyecto Sinigal II y su aplicación al servicio de cultura. *Periférica Internacional. Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, (5), 142-156.

López-Hernández & Ortiz-Rodríguez. (2004). Los indicadores de gestión y el control de eficiencia del sector público. *Revista española de control externo*, 6(18), 189-220.

Navarro Galera, A., Ortiz Rodríguez, D., & López Hernández, A. (2006). La aplicación de indicadores de gestión en la administración local: una propuesta para facilitar su viabilidad.

Ortigosa López, R. & Rodríguez Plaza, S. (2012). Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas. *Revista española de control externo*, 14(40), 11-46.

Ortiz Rodríguez, D. (2003). Los indicadores como instrumento para la evaluación pública. Una investigación empírica en el ámbito municipal (Tesis doctoral, Universidad de Granada).

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ) [en línea]. < <https://dpej.rae.es/> > [Fecha de la consulta: 16/02/2023].

Van de Walle, S. (2009). International comparisons of public sector performance: how to move ahead?. *Public Management Review*, 11(1), 39-56.

ANEXO I

CódigoA	ACTIVIDAD
29.01	ACT - Gestión de actuaciones hidráulicas.
29.02	ACT - Elaboración de informes técnicos de cualquier índole a petición de la Junta de Andalucía.
29.03	ACT - Redacción de proyectos de saneamiento y depuración.
29.04	ACT - Dirección de Obra y/o Asistencia Técnica a la Dirección de Obra en Obras Hidráulicas.
30.01	ACT - Redacción de estudios y planes para restauración de zonas afectadas por drenajes ácidos de minas.
31.01	ACT - Mantenimiento y conservación de infraestructuras de agua bruta y zonas regables asociadas.
32.01	ACT - Tareas de apoyo de campo en vigilancia y el control del Dominio Público Hidráulico.
32.02	ACT - Apoyo técnico y administrativo en la tramitación de procedimientos en materia de aprovechamientos de aguas.
32.03	ACT - Apoyo técnico y administrativo a la tramitación de procedimientos de autorizaciones de actuaciones en D.P.H.
32.04	ACT - Apoyo técnico y administrativo en la tramitación de procedimientos en materia de autorizaciones de vertidos.
32.05	ACT - Realización de estudios e informes de supervisión para delimitación de Dominio Público Hidráulico, Zona Policia y Zona Inundabilidad.
32.06	ACT - Realización de informes sectoriales en materia de aguas en instrumentación de planificación urbanística.
33.01	ACT - Toma de datos de la red piezométrica y foronómica de las cuencas intra-comunitarias Andaluzas.
33.02	ACT - Mantenimiento y conservación de la red piezométrica y foronómica de las cuencas intracomunitarias Andaluzas.
34.01	ACT - Gestión, mantenimiento y funcionamiento operativo del Laboratorio Andaluz de Referencia de la Calidad del Aire (LARCA).
34.02	ACT - Gestión, mantenimiento y funcionamiento operativo de las unidades móviles de medida de Inmisión y Calidad del Aire (UMI).
34.03	ACT - Gestión, mantenimiento y funcionamiento operativo de la unidad de captadores difusivos y apoyo analítico a las unidades móviles.
35.01	ACT - Mantenimiento operativo de la unidad móvil de emisiones (UME).
35.02	ACT - Tramitación y estudio de solicitudes y desarrollo de las campañas para la elaboración de informes de medida de emisiones difusas.
35.03	ACT - Tramitación y estudio de solicitudes y desarrollo de campañas para la elaboración de informes de medida de emisiones canalizadas.
35.04	ACT - Evaluación y elaboración de informes del estado de acondicionamiento de focos de instalaciones industriales.
36.01	ACT - Gestión del CDCA 24 horas para supervisión de datos, atención a incidentes, y activación de protocolos de actuación.
36.02	ACT - Soporte técnico y asesoramiento para la explotación de los datos de la Red de Vigilancia y Control de la Calidad del Aire.
36.03	ACT - Soporte técnico y asesoramiento en explotación de datos de la Red de Vigilancia y Control de Calidad de Aguas Litorales y vertidos.
37.01	ACT - Mantenimiento operativo de la unidad móvil de medida de la contaminación acústica (UMMCA).
37.02	ACT - Tramitación y estudio de campañas de medida solicitadas y elaboración de informes sobre medida de ruidos, vibraciones y aislamiento.
37.03	ACT - Actuaciones no planificadas: asistencia como peritos a actuaciones judiciales.
38.01	ACT - Asesoramiento en materia de contaminación lumínica.
39.01	ACT - Mantenimiento y actualización de información relativa a ZSP y DPMT y co-laboración con su divulgación.
39.02	ACT - Gestión de tasaciones económicas relacionadas con procedimientos sancionadores en la zona de ZSP y en el DPMT.
40.01	ACT - Supervisión anual diaria de focos de emisión a la atmósfera, puntos de vertido y emisarios o cualquier otra incidencia ambiental.
40.02	ACT - Cobertura mediante servicio de guardias para asistencia a llamadas telefónicas por posibles incidentes en horario nocturno.
41.01	ACT - Trabajos de planificación, muestreo, análisis y evaluación de conformidad en el ámbito de los residuos.
41.02	ACT - Trabajos de planificación, muestreo, análisis y evaluación de conformidad en el ámbito de los suelos contaminados y aguas subterráneas.
41.03	ACT - Trabajos de planificación, muestreo, análisis y evaluación de conformidad en el ámbito de las aguas residuales y superficiales.
42.01	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de residuos.
42.02	ACT - Apoyo en la elaboración y desarrollo de planes y proyectos en materia de residuos.
42.03	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de calidad del suelo.
42.04	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de inspección ambiental y PRTR.
42.05	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero.
42.06	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de vertidos.
42.07	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en materia de fiscalidad ecológica y tributos ambientales.
42.08	ACT - Asesoramiento técnico y consultoría en prevención ambiental.
43.01	ACT - Tratamiento de documentos de información ambiental.
43.02	ACT - Grabación de datos provenientes de documentos de información ambiental en aplicaciones informáticas de la Consejería.
43.03	ACT - Clasificación y gestión o archivo de documentos de información ambiental.
44.01	ACT - Validación de datos referentes a residuos.
44.02	ACT - Validación de datos referentes a calidad de suelos.
44.03	ACT - Validación de datos en materia de PRTR.
44.04	ACT - Validación de datos en materia de fiscalidad ecológica y tributos ambientales.
44.05	ACT - Validación de datos en materia de comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero.
45.01	ACT - Seguimiento y control de la calidad de aguas.
45.02	ACT - Seguimiento y control de vertidos.
45.03	ACT - Seguimiento del estado de conservación de los humedales.
46.01	ACT - Validación técnica registro SACE.
46.02	ACT - Mantenimiento técnico y metodológico de las herramientas de cambio climático.
46.03	ACT - Asesoramiento técnico para la elaboración del Inventario Andaluz de Emisiones.
46.04	ACT - Asesoramiento técnico en el desarrollo y seguimiento del Plan Andaluz de Acción por el Clima 2030.
46.05	ACT - Otras funciones de apoyo a la actividad de Oficina Andaluza de Cambio Climático.
47.01	ACT - Dirección de obras civiles, industriales o de restauración medioambiental.
47.02	ACT - Redacción de proyectos civiles, industriales o de restauración medioambiental.
47.03	ACT - Gestión de obras civiles, industriales o de restauración medioambiental.
48.01	ACT - Rehabilitación de las superficies donde hubiera explotaciones mineras.
48.02	ACT - Impulso de buenas prácticas y técnicas innovadoras/avanzadas en restauración y paisajismo en canteras.
48.03	ACT - Seguimiento de la actividad de minería sostenible y segura en el ámbito de la Administración.
48.04	ACT - Difusión del desarrollo de una minería sostenible y segura para la sociedad.