

Fedea Policy Papers - 2021/09

Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

**La evaluación de políticas públicas en España:
antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma**

Angel de la Fuente (coordinador), Ginés de Rus, María Fernández, Miguel Angel
García, Marcel Jansen, Sergi Jiménez, Alfonso Novales, Jorge Onrubia,
Jaime Pérez Renovales, Esteban Sastre y Jorge Sicilia

Octubre de 2021

fedea

Este documento es fruto del trabajo del conjunto de la Comisión. Aunque se ha buscado el consenso siempre que ha sido posible, sus miembros no comparten necesariamente todas y cada una de sus conclusiones y/o propuestas.

Grupo de Trabajo Mixto Covid-19
Comisión de seguimiento del Plan de Recuperación

**La evaluación de políticas públicas en España:
antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma ***

Octubre de 2021

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC), coordinador
Ginés de Rus (ULPGC y FEDEA)
María Fernández (Ramón y Cajal Abogados)
Miguel Angel García (URJC y FEDEA)
Marcel Jansen (UAM y FEDEA)
Sergi Jiménez (UPF y FEDEA)
Alfonso Novales (UCM)
Jorge Onrubia (UCM y FEDEA)
Jaime Pérez Renovales (Banco Santander)
Esteban Sastre (Instituto de la Empresa Familiar)
Jorge Sicilia (BBVA Research)

Resumen

El presente informe busca contribuir a concretar y mejorar las propuestas para generalizar y reforzar los procesos de evaluación de las políticas públicas incluidas en el Plan de Recuperación. Con este fin, ofrecemos algunas reflexiones generales sobre por qué es necesario evaluar las actuaciones públicas, quién habría de encargarse de la tarea y cómo debería realizarse ésta, seguidas de un repaso de la evolución de la normativa española sobre el tema y de algunos hitos en su institucionalización. Concluimos que sería necesario elaborar una norma con rango de ley que cree un organismo nacional de evaluación de políticas públicas, garantice su independencia efectiva, establezca con claridad sus responsabilidades y facilite su tarea, eliminando obstáculos para la obtención de los datos necesarios y garantizando el acceso al *expertise* adecuado. Con este fin, la propia ley de evaluación debería utilizarse también para retocar otras normas relacionadas que hasta el momento no contemplan las peculiaridades de esta actividad.

* Agradecemos los comentarios y sugerencias de Francisco Alcalá (IVIE y CEPR), Alicia Coronil (Singular Bank), Bruno de la Fuente (SEOPAN), Aurelia Modrego (U. Carlos III) y Clara Eugenia Núñez (UNED).

Índice

<i>Resumen ejecutivo</i>	2
1. Introducción	4
2. ¿Por qué es necesario evaluar y cómo y desde dónde hay que hacerlo?	5
- ¿Dónde ubicar las competencias de evaluación?	7
3. La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes	8
4. La evaluación de políticas en el Plan de Recuperación	12
5. Algunas propuestas	14
Anexo 1: Algunas consideraciones prácticas sobre el Análisis Coste-Beneficio	19
Anexo 2: Normativa española sobre la evaluación de políticas públicas	23
Referencias	32

Resumen ejecutivo

La implantación de la evaluación como práctica sistemática y generalizada en la administración pública es un proceso largo y gradual que está todavía lejos de completarse en nuestro país, aunque parece estar cobrando un cierto impulso en tiempos recientes, tal como sugiere la atención que se dedica al tema en el Plan de Recuperación. El presente informe busca contribuir a concretar y a mejorar las propuestas del Plan en este ámbito. El documento comienza con algunas reflexiones generales acerca de la necesidad de evaluar las actuaciones públicas, quién habría de encargarse de la tarea y cómo debería realizarse ésta. Seguidamente, se revisa la evolución de la normativa española sobre la evaluación de políticas públicas y algunos hitos en su institucionalización para concluir con una serie de recomendaciones.

Las administraciones públicas se enfrentan al reto de optimizar el uso de unos recursos escasos con el objetivo de maximizar el bienestar social. Gobiernos y parlamentos con capacidad de gestión limitada y acceso a bases tributarias ajustadas deben escoger qué actuaciones abordar dentro de un conjunto muy amplio de posibilidades. Para dar mayor rigor a estas decisiones, conviene apoyarse en procedimientos sistemáticos que ayuden a identificar y cuantificar los pros y los contras de las diferentes opciones para elegir las que a priori parecen mejores. A posteriori, conviene también analizar el grado de cumplimiento de los objetivos trazados y cuantificar los costes incurridos con el fin de ajustar el diseño de la actuación, o abandonarla en su caso, y de ir mejorando los procedimientos de decisión *ex ante*. Así pues, la evaluación *ex ante* y *ex post*, formal o informal, surge de forma natural como parte del proceso de decisión de las administraciones públicas. Su sistematización y perfeccionamiento aparecen como herramientas potencialmente importantes para la mejora de la calidad de tales decisiones y, por tanto, para la eficacia y eficiencia de la actuación pública. La evaluación de políticas es, además, precisa para que los gestores públicos rindan cuentas ante la sociedad de modo riguroso, cuantificando costes y beneficios, explicando a los ciudadanos el modo en que los recursos aportados por estos han sido utilizados.

El documento caracteriza la evaluación como el intento de identificar y medir hasta donde es posible todos los costes y beneficios, directos y externos, generados por una actuación determinada y destaca la necesidad de contar desde el principio con un plan sistemático de recogida de los datos necesarios para ello. En muchos casos, un ingrediente imprescindible para la evaluación *ex post* es la existencia de información sobre un grupo de control integrado por individuos similares a los beneficiarios de la intervención analizada, pero no afectados por ella.

Otra cuestión importante tiene que ver con la ubicación óptima de las competencias de evaluación. Los departamentos gestores disponen de la mejor información sobre las políticas que implementan y las necesidades que éstas sirven, pero generalmente carecen de personal especializado que pueda llevar a cabo evaluaciones sofisticadas y se enfrentan a problemas obvios de incentivos a la hora de evaluar sus propias actuaciones o iniciativas. Las evaluaciones externas, a cargo de agencias o equipos especializados, pueden ser más rigurosas e imparciales, con pros y contras diferentes según su ubicación concreta en la administración. Una unidad central de evaluación cercana al núcleo del poder ejecutivo tendrá mayor capacidad para impulsar reformas basadas en los resultados de las evaluaciones, pero sólo será efectiva si existe un firme compromiso político con la utilización de los resultados de la evaluación para mejorar el diseño de las políticas. Una agencia independiente, adscrita al Parlamento y de carácter técnico, correría seguramente un riesgo mucho menor de caer en un exceso de complacencia a la hora de evaluar las políticas que gestiona el ejecutivo, pero también tendría una capacidad más limitada para traducir sus recomendaciones en mejoras en el diseño de tales políticas. Posiblemente, lo ideal sería establecer ambos tipos de unidades de evaluación, con un reparto claro de competencias entre ellas. La agencia independiente sería la responsable de

la ejecución o supervisión de la evaluación *ex post*, mientras que la unidad interna debería centrarse fundamentalmente en el seguimiento de los resultados de la evaluación y el impulso de reformas basadas en los mismos, trabajando en colaboración con las unidades gestoras.

La Constitución Española incluye en su artículo 31.2 la exigencia de que la programación y ejecución del gasto público respondan a criterios de eficiencia y economía. Para asegurar el cumplimiento de este precepto, la legislación ordinaria ha ido estableciendo a lo largo del tiempo ciertas obligaciones y mecanismos de evaluación que afectan a las políticas de gasto, a la creación de organismos públicos y a la elaboración de leyes y otras normas. Tres hitos importantes en este proceso han sido la creación y posterior disolución de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (AEVAL), las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), implementadas en buena parte a través de la ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, y los *spending reviews* encomendados recientemente por el Gobierno a la AIReF.

Del repaso de estas experiencias, se concluye que España cuenta con una normativa ambiciosa que obliga a una evaluación *ex ante* de cualquier nueva norma u organismo por parte de sus departamentos impulsores pero que, en la práctica, no garantiza la existencia de un filtro efectivo de calidad. Esto se explica por la escasez de personal con los conocimientos técnicos que serían necesarios y por la ausencia de incentivos por parte de unos evaluadores excesivamente cercanos a los evaluados para someter las iniciativas políticas a un análisis riguroso de coste-beneficio. La normativa sobre evaluación *ex post* también presenta importantes carencias. Pese a los intentos que se han hecho de avanzar en esta línea, a día de hoy no existen criterios claros sobre qué políticas, programas o proyectos han de someterse a evaluación y con qué métodos y estándares técnicos, ni protocolos para recoger la información que sería necesaria para ello. Hasta el momento, además, no hemos conseguido organizar unidades especializadas estables con los medios técnicos necesarios y los incentivos correctos para realizar evaluaciones rigurosas y con una cierta capacidad de influencia para convertir sus recomendaciones en reformas.

Para avanzar en la solución de las carencias de nuestro sistema de evaluación, consideramos que sería necesario elaborar una norma con rango de ley que cree un organismo nacional de evaluación de políticas públicas, garantice su independencia efectiva, establezca con claridad sus responsabilidades y facilite su tarea, eliminando obstáculos para la obtención de los datos necesarios y garantizando el acceso al *expertise* adecuado. Con este fin, la propia ley de evaluación debería utilizarse también para retocar otras normas relacionadas que, hasta el momento, no contemplan las peculiaridades de esta actividad.

Entre las medidas concretas que se proponen está la creación de una Agencia de Evaluación adscrita a las Cortes, dotada de autonomía presupuestaria y dirigida por un profesional de acreditada experiencia y reconocido prestigio, nombrado por mayoría del Congreso a propuesta del Presidente del Gobierno para un mandato largo y no renovable, así como el establecimiento de una unidad de seguimiento de la evaluación en Presidencia. La nueva Agencia sería responsable de la evaluación *ex post* y filtraría las memorias de impacto normativo de las leyes y proyectos con mayor impacto presupuestario. Se proponen también diversas medidas para reforzar la evaluación, incluyendo la exigencia de que las propias leyes sujetas a evaluación *ex post* tengan que establecer una dotación presupuestaria para la evaluación y los procedimientos para recoger la información necesaria a tal efecto. Finalmente, se proponen medidas para facilitar la obtención de los datos necesarios para la evaluación y su puesta a disposición de la comunidad investigadora, incluyendo la obligación de todas las administraciones de proporcionarlos, así como mecanismos para agilizar la contratación por parte de la Agencia de personal especializado y la introducción de mejoras en los procedimientos de licitación en este campo.

1. Introducción

La evaluación de las políticas públicas es una herramienta imprescindible para asegurar su eficacia y eficiencia. La evaluación *ex-ante* debe examinar la viabilidad y necesidad de las posibles actuaciones y la idoneidad de sus instrumentos a la vista de los objetivos que las motivan, así como estimar su rentabilidad social frente a las alternativas existentes para resolver el mismo problema. La evaluación *ex-post* debe examinar el grado de cumplimiento de los objetivos, cuantificar los efectos de las políticas adoptadas y analizar las causas de posibles ineficiencias e incumplimientos con la finalidad de aprender para el futuro, ayudando a mejorar el diseño de las actuaciones y a identificar las que habría que abandonar porque no funcionan de forma satisfactoria. La evaluación no debe confundirse con las actividades de supervisión y control económico-financiero, que también resultan imprescindibles para el buen funcionamiento de la Administración, pero toman como dadas las políticas existentes y su diseño general.

La implantación de la evaluación como práctica sistemática y generalizada en las administraciones públicas es un proceso largo y gradual que está todavía lejos de completarse en nuestro país. Una de las razones ha sido seguramente la ausencia de una cultura asentada de la evaluación, tanto en la administración como en la sociedad civil. En años recientes, sin embargo, se detecta en ambos ámbitos una creciente sensibilidad al tema, que ha sido alimentada en parte por las recomendaciones de la Comisión Europea, la OCDE y otros organismos internacionales en aras de una mayor racionalidad en el uso de los recursos públicos. A esto hay que añadir la conciencia generalizada de la importancia de acertar en el diseño de las políticas públicas y maximizar su eficacia y eficiencia en un momento crucial en el que estamos saliendo de la crisis y necesitamos sentar unas bases sólidas para un crecimiento robusto e inclusivo, así como hacer frente a retos como la transición ecológica, la transformación digital, el envejecimiento de la población o la reconducción de nuestras cuentas públicas hacia una trayectoria sostenible.

Quizás por ello, el Plan de Recuperación incluye algunas propuestas para generalizar y reforzar los procesos de evaluación de las políticas públicas. El objetivo principal de este informe es el de contribuir a concretar y a mejorar esas propuestas, que deberían aplicarse con urgencia al propio Plan con el fin de asegurar la calidad de las inversiones y mejorar el diseño de las reformas que en él se contemplan. Para ello, comenzamos con algunas reflexiones generales sobre por qué es necesario evaluar las actuaciones públicas, cómo habría que hacerlo y desde dónde. Seguidamente, revisamos la evolución de la normativa española sobre el tema y algunos hitos de interés en la institucionalización de la evaluación para pasar finalmente a las propuestas del Plan de Recuperación y a nuestras recomendaciones sobre cómo mejorarlas.

2. ¿Por qué es necesario evaluar y cómo y desde dónde hay que hacerlo?

Como todos los agentes económicos, las administraciones públicas se enfrentan al problema de optimizar el uso de unos recursos escasos para alcanzar unos objetivos que en su caso tendrían que ver con la mejora del bienestar social. Gobiernos y parlamentos con capacidades de gestión limitadas y acceso a bases tributarias finitas han de escoger qué actuaciones abordar en cada momento dentro de un conjunto muy amplio de posibilidades, decidiendo qué necesidades públicas priorizar y la mejor forma de tratar de satisfacer cada una de ellas. Aunque el conjunto de posibilidades estará restringido también por programas electorales y criterios ideológicos, al final habrá que elegir un subconjunto determinado. Para ello, es seguramente buena idea establecer procedimientos sistemáticos que ayuden a identificar y cuantificar los pros y los contras de las diferentes opciones para elegir las que a priori parecen mejores. A posteriori, convendría también ver hasta qué punto se han alcanzado los objetivos esperados y con qué coste, con el fin de ajustar el diseño de la actuación, o abandonarla en su caso, y de ir mejorando los procedimientos de decisión *ex ante*. Así pues, la evaluación *ex ante* y *ex post*, formal o informal, surge de forma natural como parte del proceso de decisión de las administraciones públicas y su sistematización y perfeccionamiento aparecen como herramientas potencialmente importantes para la mejora de la calidad de tales decisiones y, por tanto, para la eficacia y eficiencia de la actuación pública.

En este contexto, el Análisis Coste-Beneficio (ACB) aparece como un marco natural de referencia para el diseño de la evaluación, especialmente en el caso *ex ante*. Aunque las propuestas de actuación que compiten por los recursos de gestión y los fondos públicos pueden ser enormemente heterogéneas (subvenciones a empresas, ERTES, inversiones en sanidad, energía, agua o transportes, cambios en el marco regulatorio o en el diseño de las prestaciones sociales, etc.), todas ellas generan beneficios y costes sociales que incluyen efectos directos sobre ingresos y costes monetarios, pero con frecuencia también efectos indirectos o externos sobre terceros (p. ej. cambios en la siniestralidad y en el nivel de congestión o de emisiones contaminantes). Para valorar las distintas actuaciones, es necesario comenzar por identificar todos los beneficios y costes relevantes y cuantificarlos, midiéndolos en la medida de lo posible en términos monetarios y calculando su valor descontado cuando estos se producen de forma continuada a lo largo de un período extendido de tiempo. Hecho esto, el criterio de decisión natural parece claro. Una condición necesaria para dar luz verde a una actuación determinada será que el valor descontado del flujo de beneficios sociales que genera sea superior al de los costes sociales que ocasiona, actualizando ambos flujos con una tasa de descuento apropiada. Si hubiera más proyectos con valor neto positivo de los que se pueden financiar en un momento determinado, habría que elegir la combinación de estos que maximice el beneficio social neto agregado.¹

El cálculo de la rentabilidad social de un proyecto o actuación también se puede realizar a posteriori, una vez transcurrido el tiempo suficiente como para poder observar los efectos reales de la intervención. Este análisis *ex post* puede ser también de gran utilidad para la mejora del

¹ Para una discusión algo más detallada de los principios básicos de la metodología ACB, véase el Anexo 1.

análisis *ex ante*, ya que proporciona información útil para la evaluación de proyectos similares en el futuro.²

Muchos programas públicos intentan modificar el comportamiento de individuos o empresas con el fin de mejorar su situación o desempeño en algún sentido. Un prerrequisito esencial para poder plantear siquiera la posibilidad de medir a posteriori los efectos de una intervención o *tratamiento* de este tipo sobre alguna variable de desempeño de los individuos tratados es disponer de información sobre tal variable, antes y después del tratamiento, y no sólo para los beneficiarios de la intervención sino también para individuos similares a estos que no han recibido el tratamiento. Aunque pueda parecer una obviedad, la observación es pertinente porque en no pocas ocasiones sólo se dispone de datos para los individuos que han participado en el programa que se quiere evaluar, lo que hace inviable el ejercicio por la ausencia de un grupo de control.

Estas consideraciones ponen de manifiesto la importancia para la evaluación de las políticas públicas de contar desde el principio con un plan sistemático de recogida de datos que incluya la construcción y seguimiento de un grupo de control adecuado, lo que con frecuencia no es sencillo. Desde un punto de vista estadístico, la forma ideal de estimar los efectos de un tratamiento consiste en la realización de un experimento en el que éste se aplica de forma aleatoria a un subconjunto del grupo de potenciales receptores y la variable de resultados se mide, antes y después del tratamiento, tanto para los individuos tratados como para los no tratados. De esta forma, se garantiza que los grupos de tratamiento y control son similares en todos los aspectos, observables y no observables, lo que nos permite concluir con confianza que las diferencias en la variable de resultados que observamos entre ambos grupos se deben fundamentalmente a la aplicación del tratamiento (y a la “suerte”) y no a posibles diferencias sistemáticas entre los mismos en términos de alguna característica relevante. En estas circunstancias, por tanto, la diferencia media de desempeño entre ambos grupos sería un buen estimador del efecto medio del tratamiento.

A diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en el ámbito biosanitario, en el caso de las ciencias sociales muy difícil realizar experimentos de laboratorio. Aunque en ocasiones se ha conseguido realizar experiencias piloto en las que nuevas políticas se aplican aleatoriamente dentro de un grupo de posibles sujetos, en la mayor parte de los casos contemplados en la evaluación de políticas hay que trabajar con datos que no han sido generados por experimentos aleatorios, lo que complica el análisis y exige la utilización de métodos estadísticos relativamente sofisticados, a los que se suele denominar “cuasi-experimentales.” El principal riesgo en este contexto es el denominado “sesgo de selección”, que surge cuando los individuos tratados no son representativos del conjunto de la población, sino que difieren de ella sistemáticamente en términos de alguna característica no observada que afecta a su desempeño.

Entre los métodos “cuasi-experimentales,” están las técnicas de emparejamiento o *matching*, como el *propensity score matching*. Dada la información existente para la muestra completa de tratados y no tratados, estos métodos sirven básicamente para elegir como grupo de control

² Los estudios de este tipo revelan un patrón bastante común consistente en la subestimación de los costes y la sobreestimación de los beneficios en las evaluaciones *ex ante*, con el consiguiente sesgo al alza de la rentabilidad inicialmente esperada.

a un subconjunto de los no tratados lo más similar posible al conjunto de tratados en términos de sus características observables. La idea es básicamente la de introducir algún indicador de distancia o diferencia entre individuos que permita identificar a aquel o aquellos no tratados que son más similares a cada uno de los tratados para incluirlos en el grupo de control.³

Además de análisis completos de coste-beneficio o estimaciones de impacto que ayuden a valorar la eficacia y eficiencia de distintas intervenciones públicas, las evaluaciones también pueden incluir ejercicios muy diversos, con objetivos menos ambiciosos y de carácter fundamentalmente descriptivo, incluyendo el análisis de la sostenibilidad financiera o presupuestaria de programas y proyectos, así como la medición de la cantidad y calidad del output de servicios públicos, de su coste y de la satisfacción ciudadana con los mismos.

¿Dónde ubicar las competencias de evaluación?

Otra cuestión importante tiene que ver con la ubicación óptima de las competencias de evaluación. Desviándonos un poco de la terminología habitual en este campo⁴, podemos distinguir entre evaluaciones *internas*, que serían las realizadas por los propios departamentos u organismos gestores de las políticas u originadores de las normas de interés, y las *externas*. Dentro de estas últimas, a su vez, cabría distinguir entre las realizadas o supervisadas por unidades distintas de las gestoras pero adscritas al propio ejecutivo (externas en sentido débil) y las que corren a cargo de organismos independientes del poder ejecutivo (externas en sentido estricto). La división de competencias en este ámbito varía mucho entre países.⁵ En todos ellos se realizan evaluaciones internas, más o menos formales, en prácticamente todos los departamentos gubernamentales, pero la responsabilidad sobre las externas se reparte de forma muy variada de un país a otro. Cuando se mantienen dentro del perímetro del ejecutivo, las competencias suelen corresponder a la oficina del presidente o primer ministro o al ministerio de hacienda. En caso contrario, se suele recurrir a entes adscritos al Parlamento. Entre ellos suelen estar los supremos organismos auditores (los homólogos de nuestro Tribunal de Cuentas) que, especialmente en el caso de los países nórdicos y anglosajones, suelen contar también con amplias competencias de evaluación y no sólo de control.

Como argumenta la OCDE (2020, p. 64), las evaluaciones internas y externas han de verse más como complementos que como sustitutos. Los departamentos gestores son los que tienen mejor información sobre las políticas que implementan y las necesidades que éstas sirven, pero generalmente carecen de personal especializado que pueda llevar a cabo evaluaciones sofisticadas y se enfrentan a problemas obvios de incentivos a la hora de evaluar sus propias iniciativas y actuaciones. Las evaluaciones externas, a cargo de agencias o equipos especializados, pueden ser más rigurosas e imparciales, con pros y contras diferentes según su ubicación concreta en la administración. Una unidad central de evaluación cercana al núcleo del poder ejecutivo tendrá mayor capacidad para impulsar reformas basadas en los resultados

³ Existen diversos métodos econométricos de utilidad en contextos no experimentales, incluyendo las regresiones en discontinuidad, el método de diferencias en diferencias y la estimación con variables instrumentales.

⁴ La OCDE (2020) denomina *internas* a todas las realizadas por entidades gubernamentales, reservando el calificativo de *externas* para las realizadas por entidades privadas.

⁵ Véase por ejemplo OECD (2020, ch. 2), Albi y Onrubia (2018, pp. 235-45) y Lázaro (2015).

de las evaluaciones, pero sólo será efectiva si existe un firme compromiso político con la evaluación y la utilización de sus resultados para mejorar el diseño de las políticas. Una agencia independiente, adscrita al Parlamento y de carácter técnico, correría seguramente un riesgo mucho menor de caer en un exceso de complacencia a la hora de evaluar las políticas que gestiona el ejecutivo, pero también tendría una capacidad más limitada para traducir sus recomendaciones en mejoras en el diseño de tales políticas. Posiblemente, lo ideal sería establecer ambos tipos de unidades de evaluación, con un reparto claro de competencias entre ellas. La agencia independiente, adscrita al Parlamento, sería la responsable de la ejecución o supervisión de la evaluación *ex post*, mientras que la unidad interna debería centrarse fundamentalmente en el seguimiento de los resultados de la evaluación y el impulso de reformas basadas en los mismos, trabajando en colaboración con los departamentos gestores.

3. La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes

La Constitución Española incluye en su artículo 31.2 la exigencia de que la programación y ejecución del gasto público respondan a criterios de eficiencia y economía. Para asegurar el cumplimiento de este precepto, la legislación ordinaria ha ido estableciendo a lo largo del tiempo ciertas obligaciones y mecanismos de evaluación que afectan a las políticas de gasto, a la creación de organismos públicos y a la elaboración de leyes y otras normas. Las disposiciones más relevantes se recogen en el Anexo 2.

El art. 72 de la Ley General Presupuestaria asigna al Ministerio de Hacienda, en colaboración con los centros gestores de gasto, la responsabilidad de coordinar la evaluación continuada de las políticas de gasto para asegurar que estas alcanzan los objetivos que persiguen. Por otra parte, la ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público incluye entre los principios generales que han de regir la actuación de éste el control de la gestión y la evaluación de los resultados de las políticas públicas (art. 3) y establece la sujeción de las entidades integrantes del sector público institucional estatal al control de eficacia y supervisión continua a través, respectivamente, de las inspecciones de servicios del departamento correspondiente y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), adscrita al Ministerio de Hacienda (art. 85).

En la práctica, la actuación de la IGAE se ha centrado casi exclusivamente en el control contable, financiero y de legalidad, en vez de en la evaluación de las políticas públicas en sentido estricto. En este último ámbito, quizás el primer intento ambicioso de sistematización ha sido la creación en 2007 de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (AEVAL), aunque su supresión en 2017, nunca adecuadamente justificada, frustró las expectativas de avance en este ámbito.

Siguiendo las recomendaciones de una comisión de expertos creada en 2004, la AEVAL comenzó a funcionar como agencia estatal en 2007 con la misión de promover y realizar evaluaciones de las políticas y programas de la Administración Central con el fin de favorecer el uso racional de sus recursos y la mejora de la calidad de sus servicios. Su creación fue autorizada en la Disposición Adicional primera de la ley 28/2006 de agencias estatales (luego derogada), donde, además de fijar sus objetivos, la nueva agencia se adscribía al Ministerio de Administraciones Públicas (AAPP) y se establecía que sería el Consejo de Ministros el que

aprobaría los programas y políticas estatales que se incluirían cada año en su plan de trabajo. La nueva agencia heredaba el personal funcionario y las funciones de la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del Ministerio de AAPP, con muy poco margen para contratar nuevo personal con conocimiento de técnicas avanzadas de evaluación (Lázaro, pp. 71-2).

El Estatuto de la nueva agencia se aprobó mediante el Real Decreto 1418/2006. En él se establecía que la AEVAL sería dirigida por un Presidente y un Consejo Rector. El Presidente contaría con amplios poderes ejecutivos (art. 11) y sería nombrado y cesado por el Consejo de Ministros, a propuesta del titular de Administraciones Públicas (art. 10). El Consejo Rector estaría integrado por seis representantes de diversos ministerios (AAPP, economía y hacienda, presidencia y asuntos exteriores) con un rango mínimo de director general, tres funcionarios o profesionales independientes de reconocido prestigio designados por el ministro de AAPP y un representante de los trabajadores, a los que podrían sumarse representantes de las CCAA que suscribieran convenios de colaboración con la Agencia (art. 12).

Como se ha señalado repetidamente (véase p. ej. Albi y Onrubia, 2018), uno de los grandes problemas de diseño de la AEVAL ha sido, junto a la falta de personal con las cualificaciones necesarias, su muy limitado grado de independencia en la práctica. Aunque su estatuto señala como el primero de sus principios básicos de actuación la “independencia de criterio, dictamen y juicio en la realización de sus trabajos” (art. 7), la agencia estaba adscrita al poder ejecutivo, era dirigida por un presidente y unos consejeros nombrados por los Ministerios, en su mayoría altos cargos de estos, y su plan de trabajo había de ser aprobado por el Consejo de Ministros. En tales circunstancias, no resulta de extrañar que, huyendo de cualquier posible confrontación con el ejecutivo, el grueso de la producción de la Agencia se haya concentrado en la realización de “estudios sobre la calidad de los servicios públicos, mientras que los análisis de eficiencia o evaluaciones de impacto de programas y políticas públicas, al menos bajo los estándares técnicos exigibles, prácticamente resultaron inexistentes.” (Albi y Onrubia, (2018, p. 251), Labeaga y Muñoz (2013, p. 45) coinciden).⁶

Tras ser vaciada gradualmente de recursos y contenido a partir de 2012, la AEVAL fue disuelta en 2017 en una de las reorganizaciones del Ministerio de Hacienda y Función Pública (mediante el real decreto 769/2017). La misma norma disponía que sus funciones serían asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública y creaba un nuevo Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, con rango de subdirección general dentro de esta Secretaría de Estado, cuyas funciones serían “la evaluación de las políticas públicas, especialmente en los ámbitos educativo, sanitario y social a nivel nacional, así como ofrecer el apoyo instrumental necesario para realizar los análisis que requieran los procesos de modernización o planificación que se impulsen desde la Secretaría de Estado de Función Pública” (art 13.7). Desde su creación, el Instituto ha tenido una actividad limitada en la que tampoco parecen abundar las evaluaciones rigurosas de impacto o los análisis coste-beneficio de políticas o programas de cierta entidad.⁷

⁶ Los informes de evaluación elaborados por la Agencia pueden descargarse aquí:

http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/index.html

⁷ Los informes generados por el Instituto pueden consultarse aquí:

Mientras la AEVAL languidecía, la normativa sobre evaluación recibió un nuevo impulso gracias a la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada por el Gobierno en octubre de 2012 para analizar la situación del sector público español y hacer propuestas para mejorar su funcionamiento y reducir sus costes. El informe de la Comisión (CORA, 2013) incluía un gran número de recomendaciones entre las que se incluía el establecimiento de requisitos para la creación y mantenimiento de organismos públicos y algunas propuestas para mejorar los procedimientos de elaboración de las leyes y reglamentos que implicaban la introducción de ciertos mecanismos de evaluación *ex ante* y *ex post*, tal como se recoge en mayor detalle en el Anexo 2 (pp. 23 y siguientes), donde se reproducen las disposiciones más relevantes. El grueso de estas disposiciones se introdujo a través de la ya mencionada ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, en parte mediante una disposición final en la que se modificaban algunos aspectos de la Ley del Gobierno. Así, el nuevo artículo 26 de la ley del Gobierno establece la obligación de elaborar, para cada norma con rango de ley o reglamento, una memoria de análisis del impacto normativo (o *memoria de impacto normativo*, para abreviar) que cabría considerar, al menos potencialmente, como un informe de evaluación *ex ante*.⁸

Esta memoria, cuyo contenido se regula en mayor detalle en el Decreto Ley 931/2017, ha de ser preparada por el departamento responsable de la redacción de la norma y ha de incluir, entre otras cosas, una justificación de su necesidad y un análisis de su impacto jurídico, económico y presupuestario, así como de sus costes de cumplimiento. Por otra parte, la disposición final tercera de la ley 40/2015 modifica varios artículos de la Ley del Gobierno. En el nuevo art. 25 se establece la obligatoriedad de preparar un *plan anual normativo* detallando las iniciativas legislativas que se propone poner en marcha cada año e indicando cuáles de ellas habrán de someterse a una evaluación *ex post*. Según el nuevo artículo 28 de la Ley del Gobierno, los resultados de estas evaluaciones se incluirán en el llamado *informe anual de evaluación*, que elaborará el Ministerio de la Presidencia, y podrán servir de base a recomendaciones para la modificación o derogación de las normas evaluadas. El art. 2 del RD 931/2017 establece que será en la memoria de impacto normativo donde se indique quien será responsable de la evaluación *ex post* y cómo se realizará ésta. En la práctica, parece optarse generalmente por el departamento responsable del diseño de las normas y por no establecer demasiadas prescripciones metodológicas.

Así pues, la responsabilidad sobre la evaluación se deja una vez más en manos del ejecutivo y, de hecho, generalmente en las de los propios departamentos responsables del diseño de las normas y de la gestión de las políticas de interés, lo que plantea problemas obvios de incentivos. Si a esto le añadimos la falta de personal cualificado para realizar evaluaciones rigurosas de políticas complejas y la falta de la información y de las herramientas necesarias para llevarlas

<https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion.html>

⁸ En principio, las memorias de impacto normativo y otros informes y dictámenes de interés están disponibles en el apartado de *publicidad activa* del portal de transparencia (https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html), clasificados por ministerios y distinguiendo entre normas en tramitación y ya aprobadas. En la práctica, no siempre resulta sencillo encontrar los documentos deseados por esta vía, pero una búsqueda en Google del nombre de la ley, acompañado de la expresión “memoria de impacto normativo”, suele dar resultado.

a cabo, no resulta sorprendente que las memorias de impacto normativo e informes relacionados se hayan convertido en muchos casos en puros trámites formales que se solventan a posteriori, con el núcleo del proyecto ya redactado, y que rara vez sirven, por tanto, como filtros para descartar proyectos de baja calidad o para mejorar su diseño.

Como ilustración, bastarán quizás algunos comentarios sobre las memorias de impacto normativo correspondientes a dos normas recientes, el Real Decreto-ley 20/2020 por el que se crea el Ingreso Mínimo Vital (IMV, MISSM, 2020) y el Real Decreto 1462/2018 por el que se fija el SMI para 2019 (MTMSS, 2018), con una subida del 22% en relación con el año anterior. Comenzando por el segundo decreto, aunque en el apartado en el que se describe la tramitación del texto se toma nota de las reservas de la patronal sobre los posibles efectos adversos de la medida, entre otras cosas para el empleo de ciertos colectivos vulnerables, la sección dedicada en principio al impacto económico de la norma no incluye ningún análisis de tales efectos. De hecho, esta sección se limita a comentar la evolución durante la década anterior del SMI, los salarios medios y las variables que, de acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores, han de tenerse en cuenta a la hora de fijar el SMI (IPC, productividad, participación del trabajo en la renta nacional y coyuntura económica general), así como la situación de España en relación con otros países europeos en esta materia. Todas ellas son consideraciones relevantes, pero desde luego la descripción de su evolución no constituye un análisis de impacto de la subida del SMI. En cuanto al IMV, la memoria de impacto normativo ni siquiera identifica los principales problemas jurídicos o económicos que planteaba su norma de creación, comenzando por la posible invasión de las competencias autonómicas sobre asistencia social, la ausencia de competencias estatales sobre las políticas activas de empleo necesarias para facilitar la integración de los beneficiarios de la prestación en el mercado laboral o los desincentivos al empleo derivados de la existencia de un tipo marginal efectivo del 100% sobre las rentas del trabajo. De hecho, el texto considera evidente que “el ingreso mínimo vital fomentará el empleo y la inserción social y laboral de las personas beneficiarias” (p. 21) gracias a “incentivos” y “estrategias inclusivas” que o no aparecen o sólo se esbozan, en el texto de la norma.

Otro ejemplo llamativo es de la memoria de impacto normativo correspondiente al reciente proyecto de ley por la que se actúa sobre la retribución en el mercado eléctrico del CO₂ no emitido (MITECO, 2021). Como se indica en su exposición de motivos, esta medida legislativa busca ayudar a limitar la escalada de los precios de la electricidad. Sin embargo, el apartado de la memoria dedicado al impacto económico y presupuestario se limita a presentar información sobre la utilización de las diferentes fuentes de generación eléctrica por parte de las empresas productoras y a ofrecer un nuevo reparto de costes, recogiendo el efecto previsto de este cambio en los precios de la electricidad, sin aportar información sobre las estimaciones que se han realizado para llegar a las reducciones de precios previstas.

El lector puede consultar en la web de Transparencia los sucesivos planes anuales normativos y los correspondientes informes de evaluación, además de las memorias de leyes específicas.⁹

⁹ Véase en particular, <https://transparencia.gob.es/transparencia/transparenciaHome/index/PublicidadActiva/Normativa/PlanAnualNormativo.html>

Como allí verá, los planes y las propias memorias de impacto¹⁰ ofrecen muy pocos detalles sobre cómo han de realizarse las evaluaciones de las normas sujetas a seguimiento *ex post*, y el único informe anual de evaluación que hemos podido encontrar viene a ser, en la práctica, un simple listado de las normas previstas en el Plan del año anterior que han sido aprobadas o están en trámite, pero no contiene información alguna sobre sus evaluaciones *ex post* o las de otras normas aprobadas en años anteriores.

El intento más reciente de reforzar la evaluación de las políticas públicas antes del actual Plan de Recuperación han sido los llamados *spending reviews* (revisiones de gasto) realizados por la AIREF en años recientes con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto público. El proyecto se realiza por encargo del Gobierno, motivado a su vez por una recomendación de la Comisión Europea que surge en torno a la discusión del Plan Presupuestario para 2017. De las tres fases inicialmente previstas, hasta el momento se han completado dos, la última en octubre de 2020, en las que se han incluido evaluaciones de diversas políticas de gasto estatales y autonómicas, algunas con un elevado peso presupuestario, siguiendo procedimientos mucho más cuidadosos de lo que había sido habitual hasta el momento en nuestro país. Entre ellas se incluyen las políticas activas e incentivos al empleo, algunos componentes del gasto sanitario, las becas y ayudas universitarias y para la contratación de personal investigador, los beneficios fiscales y ciertas inversiones ferroviarias.¹¹ Los estudios pertinentes se llevaron a cabo por personal propio de la AIREF en colaboración con grupos externos de consultores y académicos y con diversas administraciones públicas. El proyecto actual se completará con una tercera fase, centrada en los préstamos y ayudas públicas a las empresas y la gestión de los residuos urbanos, que se prevé finalizar antes de julio de 2022.¹²

4. La evaluación de políticas en el Plan de Recuperación

Dos de los “componentes” del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PdG, 2020)¹³ incluyen propuestas para reforzar la evaluación de las políticas públicas mediante cambios normativos, la creación de un nuevo organismo de evaluación y la institucionalización de los *spending reviews*.

Entre las reformas que se contemplan en el Componente 11 (C11, PdG 2020b), dedicado a la modernización de las administraciones públicas, se incluye la promulgación de una ley de evaluación de políticas públicas para implantar “la evaluación sistemática de las políticas

y el informe anual de evaluación normativa de 2020

https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:7ee61eb9-977a-4558-b9ee-e3453f1b132a/310821-Informe_evaluacion_Plan_Anuual_Normativo_2020.pdf

que parece ser el único disponible por el momento.

¹⁰ A título de ejemplo, véase la memoria de impacto normativo del real decreto ley de creación del Ingreso Mínimo Vital (MISSM, 2020). En la p. 32 del texto se establece que el programa será objeto de seguimiento, evaluación *ex post* y, en su caso, rediseño permanente, pero sin indicación alguna de la metodología a seguir. La responsabilidad sobre la evaluación se asigna al Ministerio de Inclusión y, en su caso, a la AIREF a solicitud del propio ministerio.

¹¹ Para más detalles, véase <https://www.airef.es/es/spending-review/>.

¹² <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2021/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/29-06-21-NP-FASE-III-SPENDING-REVIEW.pdf>

¹³ Para un resumen comentado del Plan de Recuperación, véase de la Fuente, Fernández, Rodríguez y otros (2021).

públicas” y crear “un organismo con un alto grado de autonomía” (p. 18), posiblemente una agencia estatal con competencias en la materia. También se propone nombrar a un responsable de evaluación en cada ministerio y regular las obligaciones de suministro de información y los mecanismos de recogida de datos para la evaluación, entre otras cuestiones. Por otra parte, en el C29, dedicado a la mejora de la eficacia del gasto público (PdG, 2020c), se propugna el mantenimiento e institucionalización de los *spending reviews* (SR) de la AIREF, así como el reforzamiento de este organismo mediante la creación de una nueva unidad de evaluación y la potenciación de su capacidad de influencia, estableciendo la obligación para el Gobierno de cumplir las recomendaciones de los SR o explicar por qué no lo hace.

Ya se ha empezado a trabajar en ambos frentes. En particular, se está elaborando un anteproyecto de ley de evaluación, que ya ha sido sometido a consulta previa,¹⁴ y acaba de promulgarse el decreto que autoriza la creación de la nueva división de evaluación de la AIREF.¹⁵ En relación con este último asunto, algunos miembros del presente Grupo de Trabajo mantienen ciertas reservas sobre la ubicación óptima de los SR. La evaluación no es la función para la que fue creada la AIREF, y es posible que no convenga concentrar tareas muy distintas en una misma institución. Si en algún momento se establece una verdadera agencia de evaluación, parecería lógico residenciar allí la responsabilidad sobre los *spending reviews*, en vez de en una autoridad de vigilancia fiscal cuya función es en principio muy distinta. Alternativamente, si se opta por añadir la evaluación a las competencias de la AIREF, lo que vería con buenos ojos otra parte del Grupo de Trabajo, sería conveniente revisar su status y organización en línea con lo que se propone en la siguiente sección de este informe – y, muy especialmente, adscribir este organismo a las Cortes en vez de a un ministerio.

Por lo demás, el Plan apunta generalmente en la dirección correcta, aunque peca de una cierta inconcreción y de algunas inconsistencias. A lo largo del documento, la concepción de la evaluación de proyectos y políticas es un tanto confusa. No se aclara si se piensa en un análisis coste-beneficio para calcular el VAN social de los proyectos, en una evaluación cualitativa menos ambiciosa o simplemente en la introducción de indicadores, lo que podría comportar ciertos riesgos si estos terminan confundándose con los objetivos. Tampoco se aclara el modo en el que se propone organizar la evaluación o el reparto de responsabilidades entre la AIREF, una posible nueva autoridad independiente de evaluación de proyectos de infraestructuras de transporte y el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas de la Secretaría de Estado de Función Pública, que parece verse como el germen de una nueva agencia estatal de evaluación. Finalmente, no queda claro tampoco el compromiso del Gobierno con la independencia de la institución evaluadora, que es fundamental para que ésta pueda realizar correctamente su tarea. El Plan hace una referencia difusa al fortalecimiento del Instituto como organismo evaluador de políticas y su “posible” transformación en Agencia Estatal, pero no apuesta de forma decidida por esta forma de organización. Sorprendentemente, se añade que dicho órgano contará con una amplia participación por parte de los actores afectados (PdG 2020b, p. 19), lo

¹⁴https://www.mptfp.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-05-17.html

¹⁵ Se trata del Real Decreto 793/2021, de 14 de septiembre, disponible aquí: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/09/15/pdfs/BOE-A-2021-14976.pdf>

que plantea algunas dudas sobre lo que los responsables del Plan entienden por una agencia independiente de evaluación.

5. Algunas propuestas

Como hemos visto en secciones anteriores, España cuenta con una normativa en principio ambiciosa que obliga a una evaluación *ex ante* de cualquier nueva norma u organismo por parte de sus departamentos impulsores pero que, en la práctica, no garantiza la existencia de un filtro efectivo de calidad. Esto se explica por la escasez de personal con los conocimientos técnicos que serían necesarios y por la ausencia de incentivos por parte de unos evaluadores excesivamente cercanos a los evaluados, o dependientes de ellos, para someter las iniciativas políticas a un análisis riguroso de coste-beneficio. La normativa sobre evaluación *ex post* también presenta importantes carencias. Pese a que se han hecho algunos intentos de avanzar en esta línea, a día de hoy no existen criterios claros sobre qué políticas, programas o proyectos han de someterse a evaluación y con qué métodos y estándares técnicos, ni protocolos para recoger la información que sería necesaria para ello. Hasta el momento, además, no hemos conseguido organizar unidades especializadas estables con los medios técnicos necesarios y los incentivos correctos para realizar evaluaciones rigurosas y con una cierta capacidad de influencia para convertir sus recomendaciones en reformas.

Para avanzar en la solución de las carencias de nuestro sistema de evaluación, resulta necesario en nuestra opinión elaborar una norma con rango de ley que cree un organismo nacional de evaluación de políticas públicas, garantice su independencia efectiva, establezca con claridad sus responsabilidades y facilite su tarea, eliminando obstáculos para la obtención de los datos necesarios y garantizando el acceso al *expertise* adecuado, sea por vía laboral o no. Con este fin, la propia ley de evaluación debería utilizarse también para retocar otras normas relacionadas que hasta el momento no contemplan las peculiaridades de esta actividad. En el resto de esta sección, se ofrecen algunas propuestas específicas para avanzar en esta dirección.

- *Creación de una agencia u organismo independiente de evaluación de políticas públicas, adscrito al Parlamento*, con competencias sobre evaluación *ex ante* y *ex post* de políticas, programas e inversiones públicas según se indica más adelante. En lo que sigue, nos referiremos a este organismo como la *Agencia de Evaluación*, o simplemente la *Agencia* para acortar, pero lo esencial es asegurar la independencia efectiva del organismo, lo que podría conseguirse también con otras fórmulas jurídicas.

- El director o presidente de la Agencia tendrá un mandato largo (de al menos seis años) y no renovable y habrá de ser un profesional de reconocido prestigio con acreditados conocimientos y experiencia en las áreas relevantes. Será nombrado por mayoría del Congreso a propuesta del Presidente del Gobierno. No podrá ser cesado sin causa justificada y no podrá incorporarse al Gobierno como ministro o secretario de estado durante el período habitual de incompatibilidad tras el final de su mandato.

- Si se establece también un consejo rector, éste no podrá estar integrado por representantes de los Ministerios sino por académicos, profesionales y funcionarios de prestigio, nombrados a título personal, y con acreditada trayectoria en el ámbito de actividad de la institución.

- La Agencia deberá contar con la capacidad de establecer, al menos parcialmente, su propio programa de trabajo, que podrá incluir la evaluación de cualquier programa, política o inversión que considere de interés. Los planes de evaluación anuales, con su correspondiente calendario, deberán hacerse públicos una vez aprobados.
- La Agencia contará también con autonomía presupuestaria y, en particular, con la facultad de elaborar su propio presupuesto, que será integrado en una sección independiente de los PGE para su aprobación por las Cortes.
 - También sería recomendable la *creación de una unidad* dentro del núcleo del Gobierno, preferentemente *en Presidencia*, que se encargaría *del seguimiento* de los resultados de la evaluación de las políticas más importantes, de su traducción a propuestas de reforma y del impulso de tales reformas. Esta unidad podría encargar evaluaciones a la Agencia.
 - *Reforzar la evaluación ex ante*. Se propone mantenerla en lo esencial en los departamentos promotores o gestores, pero reforzándola con medidas que aumenten su utilidad para la mejora del diseño de nuevas normas, organismos y proyectos.
- Para las leyes con mayor dotación presupuestaria o de especial interés por otros motivos, las memorias de impacto normativo deberán someterse a revisión por parte de la Agencia de Evaluación. Si ésta cuestiona las principales conclusiones del informe o aspectos esenciales de su metodología, podrá “devolver” la ley a su departamento promotor para que revise la memoria y el propio anteproyecto o, en su caso, le dé curso igualmente, pero adjuntando al expediente un informe justificativo que responda explícitamente a las cuestiones planteadas por la Agencia.
- En el área de infraestructuras, sería conveniente crear un organismo/departamento técnico de evaluación fuera de la cadena ordinaria de mando de los ministerios afectados para hacer un análisis previo de coste-beneficio de los proyectos de inversión con un presupuesto superior a un determinado umbral.¹⁶
- La Agencia debería organizar cursos de formación sobre técnicas de evaluación, posiblemente en colaboración con el INAP, para los funcionarios responsables de la elaboración de las memorias de impacto normativo en los ministerios.
 - *Reforzar la evaluación ex post*
- La evaluación *ex post* será responsabilidad de la Agencia. Esta podrá realizar sus trabajos directamente, con personal propio o temporal, o apoyándose en recursos externos a través de los mecanismos que se detallan más adelante.
- Debería establecerse la obligación de una evaluación *ex post* para las leyes/proyectos con dotaciones presupuestarias por encima de un cierto umbral, con especial atención a las ayudas y subvenciones que buscan modificar comportamientos o mejorar la situación de determinados agentes (e.g. políticas activas de empleo, incluyendo incentivos a la contratación, ayudas a empresas, becas y ayudas al estudio y a la investigación, etc.), así como para las que determine el departamento de origen o la Agencia de evaluación. El umbral presupuestario para la obligatoriedad de la evaluación *ex post* y para la revisión por parte de la Agencia de las

¹⁶ Para una propuesta en esta línea, véase de Rus y de la Fuente (2017).

memorias de impacto normativo se irá reduciendo gradualmente, según se incremente la capacidad de la Agencia, y en cualquier caso se revisará periódicamente a propuesta de la propia Agencia.

- Cuando una ley requiera una evaluación *ex post*, su propio texto habrá de incluir una sección específica en la que se indicará el tipo de evaluación que ha de llevarse a cabo, así como la información necesaria a tal efecto (para lo que se recabará la opinión de la Agencia), estableciéndose también los procedimientos necesarios para su recogida. En esa sección se establecerá también la dotación presupuestaria necesaria para financiar la evaluación.

- Los informes de evaluación *ex post* habrán de hacerse públicos y podrán incluir recomendaciones de supresión o de modificación de los programas evaluados. Si el Gobierno decide no seguir tales recomendaciones, deberá explicar los motivos ante la comisión parlamentaria pertinente.

• *Facilitar la obtención de los datos necesarios y su buen aprovechamiento*

- Con carácter general, las administraciones públicas tendrán la obligación de recoger los datos necesarios para la evaluación de las políticas públicas y de proporcionar dichos datos a la Agencia de Evaluación, que podrá reclamarlos por vía administrativa o judicial en caso necesario.

- Las administraciones públicas tendrán la obligación de diseñar, elaborar y mantener ciertas bases de datos o repositorios de información de especial interés para el análisis de las políticas públicas y la investigación de alto interés social. Por ejemplo, los ministerios de Trabajo y Seguridad Social deberán mantener una base de microdatos sobre vidas laborales ampliada con datos sobre salarios, ayudas recibidas y actuaciones de políticas activas, entre otras variables de interés. La Agencia Tributaria deberá crear y mantener bases de microdatos con información detallada sobre las liquidaciones de los principales impuestos pagados por los hogares y las empresas, enriquecidas con información sobre los activos y pasivos de los contribuyentes y otras variables socioeconómicas relevantes para el análisis económico. Entre otras, deberán crearse también una base de datos de ayudas concedidas a empresas, incluyendo la cuantía de las mismas y el CIF de los receptores para poder acceder a información complementaria sobre estos últimos a través de los registros públicos o bases de datos especializadas, así como muestras amplias de historiales médicos y académicos, ampliadas con datos complementarios sobre renta y características familiares.

- Las bases de datos indicadas arriba deberán ser anonimizadas por las administraciones responsables y puestas a disposición de la comunidad investigadora y centros de análisis, que deberán comprometerse a hacer un uso adecuado de la información recibida. La Agencia de Evaluación podrá actuar como depositario de tales datos, que deberá hacer accesibles al público de la forma más sencilla posible, y estará facultada para recabar la colaboración de otras administraciones con el fin de realizar cruces entre variables de interés de distinta procedencia.

- Se revisará la ley de protección de datos para eliminar obstáculos innecesarios a la recogida y utilización de información de interés para la evaluación de políticas y la investigación en general.

- La Agencia de Evaluación mantendrá también un repositorio organizado de las evaluaciones realizadas por entidades públicas y privadas sobre las políticas de mayor interés.

- *Facilitar el acceso al talento especializado y su buen aprovechamiento*

La realización de evaluaciones rigurosas de políticas públicas y proyectos de inversión exige un *know-how* muy especializado que se concentra en las universidades y centros de investigación, así como en ciertas entidades privadas, incluyendo algunas empresas. Es crucial, por tanto, establecer mecanismos que faciliten el acceso de la Agencia de Evaluación y de otros organismos similares al personal con los conocimientos necesarios. Deberían contemplarse distintas vías:

- *Mecanismos flexibles de contratación laboral*, que permitan contar con la colaboración de personal especializado procedente de universidades, centros de investigación y otras organizaciones mediante fórmulas de contratación temporal a tiempo completo (posiblemente en régimen de comisión de servicios) y a tiempo parcial. Para facilitar estos flujos de personal, podría ser conveniente retocar algunos aspectos de la normativa universitaria, la ley de la ciencia y otras normas relevantes.

- *Proyectos de investigación*. La Agencia deberá establecer convocatorias de proyectos de investigación centrados en, o de interés para, la evaluación de políticas públicas. Además de la correspondiente dotación económica, la Agencia podrá colaborar aportando datos o ayudando a conseguirlos.

- *¿Un procedimiento especial de licitación?* El procedimiento habitual de licitación pública no está pensado para la compra de servicios especializados, como los de evaluación. La elevada ponderación que el precio ofertado recibe en tales concursos y la ausencia de filtros técnicos cuidadosos hacen que exista un riesgo importante de que el adjudicatario del contrato no cuente con un nivel satisfactorio de competencia técnica, especialmente si éste combina tareas muy especializadas con otras intensivas en trabajo más rutinario. Para mitigar este problema, convendría establecer en la normativa sobre contratación pública un procedimiento especial de licitación para este tipo de contratos, posiblemente restringido a aquellas empresas, organizaciones o equipos que cuenten con personal que haya superado un filtro previo de competencia, que podría ser una acreditación nacional o internacional como entidades de evaluación.

- Debería estudiarse la posibilidad de considerar a las universidades y organismos públicos de investigación como *medios propios* de la Administración General del Estado para este tipo de servicios con el fin de facilitar y agilizar su contratación, así como la opción de establecer mecanismos flexibles de cooperación con centros y empresas privados.

- *Reforzar la posición de los asesores externos* en grupos adjudicatarios de contratos de evaluación. Los participantes en concursos públicos para la adjudicación de tales contratos suelen incluir en sus equipos como asesores externos a especialistas en métodos avanzados de evaluación, en principio con la misión de garantizar la calidad técnica del producto, pero también para dar una buena imagen a su propuesta. En muchos casos, sin embargo, la presencia de estos expertos termina siendo casi meramente simbólica, pues no están en posición de condicionar o cuestionar el contenido del informe, y tampoco suelen tener incentivos para ello. Convendría incentivar la implicación real de los asesores académicos y reforzar su posición dentro de equipos más amplios, estableciendo la exigencia de que los expertos que supuestamente participan como asesores en cada proyecto se pronuncien explícitamente sobre

su calidad técnica a través una nota firmada que deberá publicarse junto con los informes correspondientes.

- *Sería conveniente establecer un código de conducta del personal y entidades participantes en la actividad de evaluación* similar a los existentes en el ámbito de la auditoría de cuentas. Este código debería garantizar la independencia de los evaluadores respecto de las entidades o instituciones responsables de las políticas, programas o proyectos sometidos a evaluación.

Anexo 1: Algunas consideraciones prácticas sobre el Análisis Coste-Beneficio

El ACB de un proyecto de inversión, de un programa de gasto, o de cualquier política pública que implique cambios significativos en la situación sin intervención, consiste en identificar, medir y comparar los beneficios sociales y costes esperados de dichas acciones, tanto en el mercado objetivo al que van dirigidas como a otros mercados relacionados con el primario y que se vean afectados de manera significativa. Frente al ACB, el análisis financiero compara ingresos y costes del proyecto o política. En la medida en que los costes netos de las propuestas de gasto exceden el presupuesto disponible, el ACB de cualquier propuesta debe acompañarse del análisis financiero.

En muchos casos los ACB ligados por ejemplo a las memorias de impacto normativo que han de acompañar los proyectos de ley tendrán que realizarse en poco tiempo y sin muchos recursos técnicos, por lo que habrá que apoyarse en la transferencia de valores de estudios previos para España y de otros países. Hay evidencia suficiente en cada sector de actividad para los parámetros más importantes que se requieren para poder realizar la evaluación (valores del tiempo, valor de una vida estadística, de las unidades de contaminación, etc.).

Existirán muchos proyectos y políticas fáciles de evaluar y otros de mayor dificultad, porque o bien los beneficios son difíciles de medir, o es complicado imputarles un valor monetario o ambas cosas. En cualquier caso, es preferible tener el resultado de un esfuerzo de identificación y medición incompleta de los efectos que basarlo todo en la discrecionalidad del decisor de turno. Pueden establecerse varias categorías de propuestas atendiendo a las dificultades de evaluación y diseñar un protocolo que facilite la comparación entre actuaciones para distintos sectores que compiten por los mismos y limitados fondos públicos.

El ACB de cada propuesta de gasto ha de incorporar políticas de precios basadas en cubrir como mínimo los costes sociales marginales (costes evitables de operación y mantenimiento evitables y externalidades). Este es una referencia práctica muy útil para cribar las malas propuestas.

Resumiendo: cada propuesta de actuación se valorará por sus consecuencias y sólo se aprobará si sus beneficios sociales son mayores que sus costes sociales y buscando que en conjunto, dentro del límite presupuestario, se seleccione el conjunto de propuestas que hacen máximo el bienestar social; esto es, se eligen las propuestas cuyo valor actual neto social es positivo, siempre que no impidan ejecutar otras que contribuyen más al bienestar social. Los beneficios y costes no monetizables deben ser explicados cualitativamente para buscar valores umbrales que permitan una elección más fundamentada.

En el resto de esta sección se describen brevemente los principales elementos que han de incluirse en un ACB. Para una discusión detallada de esta metodología, véase de Rus (2021).

1. Descripción y justificación de las propuestas

Antes de evaluar la propuesta, su objetivo debe estar claramente definido y las alternativas pertinentes identificadas. Debe justificarse por qué la propuesta es la alternativa que más contribuye al bienestar social. Pasar por alto algunas alternativas relevantes puede conducir a errores importantes.

La consideración de diferentes alternativas para lograr el mismo objetivo es una etapa anterior para la identificación y cuantificación de beneficios y costes de la propuesta, dado que la omisión de alternativas más eficientes es perder la oportunidad de obtener mejores resultados.

No basta con tener beneficios sociales netos positivos; se requiere que dichos beneficios sean mayores que los correspondientes a la mejor alternativa disponible.

La dimensión de cada propuesta debe adecuarse al objetivo que se busca. Hay que evitar dos errores. El primero es definir una propuesta excesiva con VAN social positivo pero que incluye elementos separables con rentabilidad social negativa, ocultos en la evaluación positiva del agregado. El segundo es plantear una propuesta incompleta con rentabilidad social positiva pero inviable sin elementos o acciones complementarias (por ejemplo, la construcción de un parque eólico sin incluir una infraestructura de acceso imprescindible).

Establecer los límites precisos de cada propuesta no es siempre es fácil, pero una discusión cuidadosa de la misma con expertos puede facilitar distinguir la complejidad intrínseca y las complementariedades ineludibles de la inclusión de acciones innecesarias y evitables.

2. Identificación de beneficios y costes

La identificación de los beneficios y costes no debe plantear mayores dificultades cuando las propuestas no tienen efectos significativos en los mercados secundarios o si los tienen pueden ser ignorados por las características de dichos mercados (cuanto más razonable sea suponer que el precio es cercano al coste marginal social en los mercados secundarios más justificado está ignorar los efectos indirectos).

En el análisis financiero, la identificación es mucho más simple: los beneficios son los ingresos y los costes son el pago de inputs valorados a precios de mercado. Sin embargo, en el ACB, los beneficios son los que disfruta cualquier individuo independientemente de su conversión en ingresos, y los costes son los beneficios sociales netos perdidos en la mejor alternativa disponible.

Es importante tener en cuenta los costes derivados de la influencia que proyecto evaluado pueda tener sobre otras actuaciones o proyectos previos con objetivos similares. Por ejemplo, la ampliación de la conexión ferroviaria entre dos localidades con una reducción importante de tiempos de viaje o aumento de frecuencias supondrá un desplazamiento de la demanda desde otros medios alternativos de transporte, como el avión. Este tipo de interacciones también pueden dar lugar a beneficios, como los derivados de una disminución del uso de automóvil, con las consiguientes reducciones del nivel de contaminación o el número de accidentes.

3. El contrafactual

En el ACB de una propuesta hay que comparar dos situaciones, con la propuesta y sin ella. La situación sin la propuesta es dinámica. El mundo cambia en ausencia de la intervención que se evalúa. Es esencial comparar los efectos esperados de la propuesta con lo que hubiese ocurrido si la misma no se llevase a cabo, el contrafactual. El sesgo de sobreestimación o subestimación de la rentabilidad social de la propuesta puede ser importante si no se define bien el caso base en ausencia de intervención con respecto al cual se estimará el cambio incremental de la actuación.

4. Medición de los beneficios y costes

Los beneficios de los proyectos se miden a través de la disposición a pagar de los individuos. A veces mediante la observación del comportamiento de los individuos en el mercado; es decir, a partir de datos de mercado. Esta aproximación es aplicable a los efectos directos, indirectos y para los bienes para los que no hay mercado, cuando se encuentra un mercado “aliado” en el que se revela cierta información útil sobre la disposición a pagar de sus beneficiarios. Cuando no se pueden obtener datos directos de los mercados, los beneficios del proyecto pueden

estimarse preguntando directamente a los individuos por su disposición a pagar (*método de valoración contingente*), aunque esto tiene ciertos riesgos.

En general, las propuestas que se evaluarán suponen la utilización (y a veces el ahorro) de recursos. Los costes de una propuesta estándar que suponga inversión pueden clasificarse como: materiales de construcción y mantenimiento, trabajo, equipo y energía – costes que se miden a partir de la cantidad de los inputs y respectivos precios en el análisis financiero. En el ACB, el coste del uso de los inputs es el beneficio social neto perdido en la mejor alternativa disponible. Los precios de mercado a veces serán una buena aproximación de dicho coste de oportunidad, pero en otros casos será necesario introducir algún ajuste en los precios de mercado para estimar el coste de oportunidad social de los recursos utilizados.

Las implicaciones distributivas de los proyectos también deben ser tenidas en cuenta. En muchos casos, la realización de un proyecto o la aplicación de un programa generan efectos distributivos relevantes, con la aparición de ganadores y perdedores que ven alteradas de forma significativa sus rentas. En muchos casos, la viabilidad efectiva de estos programas exige medidas redistributivas o compensatorias.

5. Beneficio social neto de la propuesta

Como objetivo más ambicioso se calculará el valor actualizado neto (VAN) social de la propuesta para lo que hay que fijar una duración en el tiempo de los efectos de esta y utilizar una tasa de descuento (la Comisión Europea recomienda el 3% en términos reales para España).

Cuando no sea posible cuantificar con precisión el VAN, pueden calcularse rangos razonables de valores para las variables con más dificultad de cuantificación. Hay casos en los que puede ser apropiado hacer una descripción cualitativa de algunos efectos, y luego adjuntar esta información al beneficio social neto obtenido con los efectos que se pueden medir con más facilidad. Otro enfoque útil es adoptar algunos puntos de referencia monetarios relacionados para comparar los beneficios o costes cualitativos con esos valores.

En principio, si el VAN de la propuesta es positivo, dicha intervención estará entre las candidatas para su aprobación, a menos que se observen efectos redistributivos indeseables cuya incorporación convierta en negativa la rentabilidad social de la propuesta.

Finalmente, para las propuestas que solicitan un mayor volumen de fondos públicos y cuyos valores de variables decisivas como la demanda esperada, es aconsejable realizar un análisis de riesgo con los rangos en los que se espera que las variables se muevan, de acuerdo con la experiencia acumulada en actuaciones similares. Introducir variables aleatorias en lugar de utilizar valores deterministas permite conocer la distribución de probabilidad de la rentabilidad social de la propuesta.

Idealmente, es preferible calcular una distribución de probabilidad de VAN en lugar de obtener un VAN determinista. El análisis de riesgos permite tener información sobre la probabilidad de los posibles resultados de la propuesta y no sólo sobre su valor esperado.

6. Rentabilidad económica y resultado financiero

El ACB de la propuesta facilitará una estimación de la rentabilidad social de los proyectos. Aunque el análisis financiero utiliza los ingresos en lugar de los beneficios sociales y los costes privados en lugar de los costes sociales, es importante adjuntar a la rentabilidad social de la propuesta el resultado financiero. Habrán muchos casos en los que la propuesta genere beneficios sociales superiores a sus costes sociales y al mismo tiempo, presente un resultado financiero negativo.

En algunas propuestas puede ser útil calcular varios VAN sociales como una función de la política de precios aplicada. Es habitual que los proyectos que admiten la posibilidad de cobrar a los usuarios presenten diferentes combinaciones posibles de VAN social y VAN financiero. Dependiendo de la severidad de la restricción presupuestaria esta información puede ser de gran utilidad.

7. El Análisis Coste-Efectividad (ACE) como variante del ACB

El denominado Análisis Coste-Efectividad (ACE) es una variante simplificada del ACB que se utiliza cuando no es posible obtener estimaciones monetarias fiables de los beneficios de un proyecto o programa. La alternativa que contempla el ACE es sustituir esos beneficios monetarios por indicadores finalistas de efectividad o desempeño vinculados al proyecto y susceptibles de medición, como es el caso del rendimiento escolar, la reducción de días de ingreso hospitalario o la reducción de tiempo en desplazamientos.

La interpretación de los resultados del ACE es intuitiva, lo que la convierte en una técnica atractiva para los decisores públicos: qué alternativa de las consideradas para desarrollar un proyecto incurrirá en menores costes para alcanzar un nivel de efectividad prefijado a través del indicador elegido; o alternativamente, cuál de ellas permitirá obtener una mayor efectividad, dado un coste presupuestario preestablecido. A pesar de las ventajas de simplificación del ACE, debe advertirse que establecer la relación entre costes y efectividad no siempre es fácil, siendo necesarios análisis empíricos previos dirigidos a validar indicadores de efectividad fuertemente relacionados con el objetivo u objetivos finalistas del programa o proyecto.¹⁷

¹⁷ Sobre los condicionantes de la aplicación del ACE puede consultarse Albi y Onrubia (2015).

Anexo 2: Normativa española sobre la evaluación de políticas públicas

- **Constitución Española**

Art. 31.2: El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

- **Ley 47/2003, General Presupuestaria**

Artículo 72. Evaluación de políticas de gasto.

El Ministerio de Hacienda, en colaboración con los distintos centros gestores de gastos, **impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas de gasto** con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden.

- **Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.**

Disposición adicional primera. Autorización para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios e Informe anual al Congreso de los Diputados.

1. Se autoriza al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo objeto es la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios.

2. El Consejo de Ministros aprobará anualmente los programas y políticas públicas cuya evaluación incluirá la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en su Plan de Trabajo.

3. La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, presentará anualmente un Informe al Congreso de los Diputados, acerca de la actividad desplegada por las agencias estatales, y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

4. La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios podrá evaluar políticas y programas públicos gestionados por las Comunidades Autónomas, previo convenio con éstas y en los términos que el propio convenio establezca.

- **Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público**

Artículo 3. Principios generales

1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.
- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.

- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- f) Responsabilidad por la gestión pública.
- g) Planificación y dirección por objetivos y **control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.**
- h) **Eficacia** en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- i) **Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines** institucionales.
- j) **Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.**
- k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Artículo 85. Control de eficacia y supervisión continua.

1. **Las entidades integrantes del sector público institucional estatal estarán sometidas al control de eficacia y supervisión continua**, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 110. Para ello, todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal contarán, en el momento de su creación, con un plan de actuación, que contendrá las líneas estratégicas en torno a las cuales se desenvolverá la actividad de la entidad, que se revisarán cada tres años, y que se completará con planes anuales que desarrollarán el de creación para el ejercicio siguiente.

2. **El control de eficacia será ejercido por el Departamento al que estén adscritos, a través de las inspecciones de servicios**, y tendrá por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad específica de la entidad y la adecuada utilización de los recursos, de acuerdo con lo establecido en su plan de actuación y sus actualizaciones anuales, sin perjuicio del control que de acuerdo con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, se ejerza por la Intervención General de la Administración del Estado.

3. Todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal están sujetas desde su creación hasta su extinción a la **supervisión continua del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Intervención General de la Administración del Estado**, que vigilará la concurrencia de los requisitos previstos en esta Ley. En particular verificará, al menos, lo siguiente:

- a) La subsistencia de las circunstancias que justificaron su creación.
- b) Su sostenibilidad financiera.
- c) La concurrencia de la causa de disolución prevista en esta ley referida al incumplimiento de los fines que justificaron su creación o que su subsistencia no resulte el medio más idóneo para lograrlos.

Las actuaciones de planificación, ejecución y **evaluación** correspondientes a la supervisión continua se determinarán reglamentariamente.

4. Las actuaciones de control de eficacia y supervisión continua tomarán en consideración:

- a) La información económico financiera disponible.
- b) El suministro de información por parte de los organismos públicos y entidades sometidas al Sistema de control de eficacia y supervisión continúa.
- c) Las propuestas de las inspecciones de los servicios de los departamentos ministeriales. **Los resultados de la evaluación efectuada tanto por el Ministerio de adscripción como por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se plasmarán en un informe sujeto a procedimiento contradictorio que, según las conclusiones que se hayan obtenido, podrá**

contener recomendaciones de mejora o una propuesta de transformación o supresión del organismo público o entidad.

Disposición final tercera. Modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Se introducen o modifican entre otros los siguientes artículos de la Ley del Gobierno

Artículo 25. Plan Anual Normativo.

1. El Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

2. **El Plan Anual Normativo identificará, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos.**

3. Cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo al que se refiere el presente artículo será necesario justificar este hecho en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

4. El Plan Anual Normativo estará coordinado por el Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. El Ministro de la Presidencia elevará el Plan al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril.

Por orden del Ministerio de la Presidencia se aprobarán los modelos que contengan la información a remitir sobre cada iniciativa normativa para su inclusión en el Plan.

Artículo 26. Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

La elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias se ajustará al siguiente procedimiento:

1. **Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.**

2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, que deberá contener los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una **justificación de la necesidad de la nueva norma** frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

d) **Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma**, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el **coste de su cumplimiento** para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

4. Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, cumplidos los trámites anteriores, el titular o titulares de los Departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, y siempre que se hayan cumplimentado los trámites de carácter preceptivo, el Consejo de Ministros podrá prescindir de este y acordar la aprobación del anteproyecto de ley o proyecto de real decreto legislativo y su remisión, en su caso, al Congreso de los Diputados o al Senado, según corresponda.

5. A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

Salvo que normativamente se establezca otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días, o de un mes cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía.

El centro directivo competente podrá solicitar motivadamente la emisión urgente de los informes, estudios y consultas solicitados, debiendo éstos ser emitidos en un plazo no superior a la mitad de la duración de los indicados en el párrafo anterior.

En todo caso, los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

Asimismo, cuando la propuesta normativa afectara a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios, será necesario recabar la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes de ser sometidas al órgano competente para promulgarlos. Si transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud de aprobación por parte del citado Ministerio no se hubiera formulado ninguna objeción, se entenderá concedida la aprobación.

Será además necesario informe previo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

6. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

7. Se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.

8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación y, en caso de proyectos de ley, su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la documentación propia del procedimiento de elaboración a que se refieren las letras b) y d) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su normativa de desarrollo.

9. El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

- c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la **inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma** cuando fuere preceptivo.
- e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.
- f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.
- g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

Reglamentariamente se determinará la composición del órgano encargado de la realización de esta función así como su modo de intervención en el procedimiento.

10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.

11. Lo dispuesto en este artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

Artículo 28. Informe anual de evaluación.

1. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.

2. En el informe se incluirán las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas a que se refiere el artículo 25.2, que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva Memoria, hayan tenido que ser evaluadas en el ejercicio anterior. La evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y deberá comprender, en todo caso:

- a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.
- b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias.
- c) La sostenibilidad de la disposición.

El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.»

• *Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.*

“La finalidad última de la Memoria del análisis de impacto normativo será garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes. Para ello, resulta imprescindible motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las

diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias.” (exposición de motivos)

• **Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo**

Artículo 2. Estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo.

1. La memoria del análisis de impacto normativo deberá contener los siguientes apartados:

a) **Oportunidad de la propuesta** de norma que en todo caso incluirá:

1.º La identificación clara de los fines y objetivos perseguidos.

2.º Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en el preámbulo o exposición de motivos de la norma se incluirá en la Memoria una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. También deberá contener una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

3.º Un análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. Con carácter general se procurará valorar más de una alternativa.

4.º Asimismo, cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo, regulado en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, será necesario justificar este hecho en la memoria.

b) Contenido y **análisis jurídico**, que resumirá las principales novedades introducidas por la propuesta de norma, incluirá una referencia a su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea y contendrá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la misma.

En el caso de disposiciones que traspongan o desarrollen normativa de la Unión Europea, y que contengan normas específicas en materia de procedimiento administrativo, se deberá indicar también en la memoria sus efectos en relación con el procedimiento administrativo común.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando en materia de procedimiento administrativo mediante norma con rango de ley se establezcan trámites adicionales o distintos a los contemplados en la referida ley, la memoria justificará su inclusión indicando los motivos por los que resulta eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento. Dichos trámites deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta. Asimismo, se justificará en la memoria cuando reglamentariamente se establezcan especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

La memoria contendrá, además, una referencia a la vigencia indefinida o temporal de la norma. En este último caso se precisarán los motivos que justifican la opción escogida.

Igualmente, deberá justificarse en la memoria la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en el supuesto de que la entrada en vigor de las normas se apartara de la regla prevista en el citado artículo.

Asimismo, la atribución directa de la potestad de desarrollo reglamentario de una ley a un titular de un departamento ministerial, a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, deberá explicarse en la memoria. Se justificará, también el rango normativo propuesto para el proyecto.

c) Análisis sobre la **adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias**, precisando el título o títulos competenciales en el que se basa la norma.

d) **Impacto económico y presupuestario:**

1.º El impacto económico **evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad** y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. En el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea, en la Guía Metodológica.

2.º El Impacto presupuestario comprenderá, al menos, una referencia a los **efectos en los ingresos y gastos públicos** y que incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público.

e) La detección y **medición de las cargas administrativas** que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas. En aplicación del principio de eficiencia, la norma deberá evitar cargas administrativas innecesarias.

f) **Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia.** El impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica. Asimismo, se realizará un análisis de los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia.

g) **Otros impactos:** La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

h) **Análisis sobre coste-beneficio: con carácter potestativo** y, en todo caso, cuando una norma específica o sectorial así lo exija, se realizará un análisis sobre coste-beneficio que consistirá en un resumen de todos los costes y beneficios de la norma, tanto directos como indirectos, debiendo quedar acreditado que los beneficios esperados compensan o superan los costes derivados del proyecto y justifican la aprobación del mismo.

i) Descripción de la tramitación y consultas que incluirá:

1.º Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del

texto. En caso de prescindir de este trámite de consulta pública deberá justificarse en la memoria la concurrencia de alguna o varias de las razones, debidamente motivadas, previstas en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

2.º La referencia a las consultas realizadas y observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública así como su resultado y su reflejo en el texto del proyecto. Deberá ponerse de manifiesto expresamente en la memoria y justificarse la reducción de los plazos de audiencia e información pública, o la omisión de dicho trámite conforme a lo establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

3.º Asimismo, se hará referencia a los informes de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y a otros informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la propuesta de norma.

4.º En el caso de que el Consejo de Ministros acuerde la tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado, la memoria mencionará la existencia dicho acuerdo, así como las circunstancias que le sirven de fundamento conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

j) **Evaluación *ex post*** que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas, al que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Para ello, la memoria indicará si dicha norma se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente Plan Anual Normativo y, en su caso, describirá con claridad los objetivos y fines de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación, conforme a los criterios previstos en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 3.2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. A estos efectos, **se deberá indicar la sistemática que se va a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.**

2. El Ministerio o centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación. En especial, se actualizará el apartado relativo a la descripción de la tramitación y consultas.

3. Para la realización y estructuración de la memoria del análisis de impacto normativo se atenderá a las indicaciones contenidas en la Guía Metodológica. En todo caso, se incluirá al principio de la Memoria una ficha con el resumen ejecutivo de la misma, conforme a lo establecido en la Guía Metodológica a la que se refiere la disposición adicional primera de este real decreto.

Referencias

- Albi, E. y J. Onrubia (2015). *Economía de la Gestión Pública: Cuestiones fundamentales*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid.
- Albi, E. y J. Onrubia (2018). *Supervisión, control y evaluación para una gestión pública transparente*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas (CORA, 2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de Presidencia. Madrid.
<https://datos.gob.es/es/catalogo/e05024601-informes-cora>
- de la Fuente, A., M. Fernández, D. Rodríguez y otros (2021). “El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: un resumen anotado.” *Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2021-22*. Madrid.
<https://bit.ly/3v5Avja>
- de Rus, G. (2021). *Análisis Coste-Beneficio. Evaluación de Políticas Públicas y Proyectos de Inversión*. Antoni Bosch, 4ª edición.
- de Rus, G. y de la Fuente, A. (2020). “Algunas propuestas para una revisión de la política de infraestructuras.” *Fedea Policy Papers no. 2020/17*. Madrid.
- Labeaga, J. M. y C. Muñoz (2013). “La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional.” *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas no. 1*, pp. 31-53.
- Lázaro, B. (2015) “Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America.” *Eurosocial, Programme for social cohesion in Latin America, study no. 15*. Madrid. http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM, 2020). *Memoria del análisis de impacto normativo. Real decreto ley 20/2020 por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital*, Madrid.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjE5fi685_zAhVL8BQKHSLVAtMQFnoECAcQAQ&url=https%3A%2F%2Fprensa.inclusion.gob.es%2FWebPrensaInclusion%2FdownloadFile.do%3Ftipo%3Ddocumento%26id%3D3.879%26idContenido%3D3.918&usg=AOvVaw0Qx0IJnlNReBA7Yd8_SacF
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTMSS, 2018). “Memoria del análisis de impacto normativo. Proyecto de real decreto por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019.” Madrid.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiL3dvq85_zAhWE5OAKHU_yCyAQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fexpinterweb.mites.gob.es%2Fparticipa%2Flistado%2Fdownload%2Fce77fc9d-3e07-4b57-94d5-3a090a0b33e8&usg=AOvVaw29FrsW_xYX96bkzfY-F92O
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO, 2021). *Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de ley por la que se actúa sobre la retribución del CO2 no emitido del mercado eléctrico*. Madrid.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiB9q_T9J_zAhVnAGMBHcCyDhs4ChAWegQICRAB&url=https%3A%2F%2Fenergia.gob.es%2F_layouts%2F15%2FHttppHandlerParticipacionPublicaAnexos.ashx%3Fk%3D26997&usg=AOvVaw34cgJafqZTBECVX1cAmT81

OECD (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation. Lessons from country experiences*. Paris.

Presidencia del Gobierno (PdG, 2020a). Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Gobierno de España, Madrid. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

Presidencia del Gobierno (PdG, 2020b). Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Componente 11: modernización de las Administraciones Públicas. Gobierno de España, Madrid.

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente11.pdf>

Presidencia del Gobierno (PdG, 2020c). Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Componente 29: mejora de la eficacia del gasto público. Gobierno de España, Madrid.

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente29.pdf>