

#68

Revista Española de Control Externo



CONSEJO EDITORIAL

DIRECTOR

Pascual Sala Sánchez
Tribunal de Cuentas

Ángel Antonio Algarra Paredes
Tribunal de Cuentas

Susana Casado Robledo
Ministerio de Hacienda

José Antonio Pajares Giménez
Tribunal de Cuentas

José Luis Cea Claver
Tribunal de Cuentas

Andrés Fernández Díaz
Universidad Complutense

Dolores Genaro Moya
Tribunal de Cuentas

M.^a Luz Martín Sanz
Tribunal de Cuentas

Vicente Montesinos Julve
Universidad de Valencia

Carmen Moral Moral
Tribunal de Cuentas

José Pascual García
*Intervención General
de la Administración del Estado*

José Manuel Suárez Robledano
Tribunal de Cuentas

Juan Velarde Fuertes
*Real Academia de Ciencias
Morales y Políticas*

SECRETARIO

Carlos Cubillo Rodríguez
Tribunal de Cuentas

La *Revista Española de Control Externo* aborda las principales materias económicas y jurídicas que afectan a la gestión pública, a su control y a las responsabilidades derivadas de la irregular administración de los recursos públicos y va dirigida a investigadores y profesionales.

El contenido completo de los ejemplares puede consultarse en la página web del Tribunal de Cuentas www.tcu.es.

PERIODICIDAD

Cuatrimestral

EDITA

Tribunal de Cuentas
Calle Fuencarral, 81
28004 Madrid
recex@tcu.es
www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/

PRODUCCIÓN Y MAQUETACIÓN

Moonbook

ISSN 1.575-1333

DL M. 8.696-1999



Índice

PRESENTACIÓN

05 Pascual Sala Sánchez

ARTÍCULOS

10 *La experiencia de la Cour des Comptes de Francia en la evaluación de las políticas públicas*, de Pierre Moscovici

26 *La elección de los temas de evaluación: un privilegio único y una gran responsabilidad para las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, de Emmanuel Sangra

38 *Evaluación de políticas públicas: no perdamos el momento*, de Cristina Herrero

48 *Institucionalización de la evaluación y auditoría operativa. ¿Rivalidad o complementariedad?*, de Juan Antonio Garde Roca y Antonio M. López Hernández

66 *Enfoque evaluador en las fiscalizaciones operativas efectuadas por el Tribunal de Cuentas: ejemplos prácticos*, de Alfredo Campos Lacoba

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

85 *Primer Cuatrimestre del año 2021*, por Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez

PUBLICACIONES

109 *Recensión sobre el libro de Jorge Urbaneja Cillán: La ordenación internacional y europea de las entidades de crédito*, elaborada por José Manuel Suárez Robledano

Presentación

PASCUAL SALA SÁNCHEZ

Director

El presente ejemplar n.º 68 de la *Revista Española de Control Externo* tiene carácter monográfico y versa sobre la evaluación de las políticas públicas. Una vez más esta publicación ha elegido una materia de especial actualidad e interés profesional o social. Los diversos trabajos que integran el número reflejan datos y reflexiones de evidente relevancia para la correcta gestión de los fondos públicos y su control, en el contexto de la valoración de la forma en que se articulan y aplican las políticas públicas que se sufragan con el patrimonio de una ciudadanía que exige transparencia y eficiencia.

El apartado de artículos empieza con el titulado: *La experiencia de la Cour des Comptes de Francia en la evaluación de las políticas públicas*, de Pierre Moscovici, Primer Presidente de la Cour des Comptes de Francia. Se trata de un trabajo que expone con claridad la posición del Tribunal de Cuentas francés dentro del ámbito de las instituciones dotadas de competencias evaluadoras en Francia y que explica el proceso a través del que dicha Entidad se ha ido adaptando a lo que era para ella una nueva función. También se recoge en esta aportación doctrinal la influencia de la Cour des Comptes francesa en la orientación de la INTOSAI en materia de evaluación de políticas públicas.

A continuación aparece el artículo: *La elección de los temas de evaluación: un privilegio único y una gran responsabilidad para las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, elaborado por Emmanuel Sangra, Head of Evaluation Unit at The Swiss Federal Audit Office. En este texto se presenta la experiencia concreta de la unidad de evaluación del Tribunal Federal de Cuentas suizo. En concreto se describe el proceso de selección de actividades, el papel de los análisis de riesgo y los criterios utilizados. Además se aporta una revisión de más de 42 evaluaciones unos años después de su finalización y se describen los criterios utilizados de forma concreta, utilizando como ejemplo los temas de evaluación que podrían considerarse tras la pandemia de coronavirus.

Seguidamente, Cristina Herrero, Presidenta de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, plantea el interesante desafío: *Evaluación de políticas públicas: no perdamos el momento*. En este artículo, la autora nos advierte de que nos encontramos en un momento clave para impulsar este tipo de evaluaciones que puede marcar el cambio de rumbo hacia una verdadera cultura de evaluación, una tarea en la que administraciones, gestores y evaluadores deben trabajar de la mano, especialmente en el contexto de la reactivación de la economía tras el azote de la pandemia.

Institucionalización de la evaluación y auditoría operativa. ¿Rivalidad o complementariedad?, es el título del artículo que presentan Juan Antonio Garde Roca, Expresidente de la Comisión de Expertos para la creación de la Agencia de Evaluación, y Antonio M. López Hernández, Consejero y Expresidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Se trata de un trabajo que examina en profundidad el modelo institucional español existente en materia de evaluación y sus debilidades, aportando posibles soluciones de futuro para hacerlo más eficiente.

El apartado de artículos se cierra con el presentado por Alfredo Campos Lacoba, Auditor del Tribunal de Cuentas y Subdirector Técnico del Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social del propio Tribunal, titulado *Enfoque evaluador en las fiscalizaciones operativas efectuadas por el Tribunal de Cuentas: ejemplos prácticos*. En este trabajo, el autor enfatiza que la introducción del enfoque evaluador en las fiscalizaciones operativas efectuadas por el Tribunal de Cuentas permite incorporar los criterios, metodología, técnicas y herramientas propios de la evaluación de programas y políticas públicas, que enriquecen los trabajos y posibilitan mejorar la respuesta a la demanda social de información.

Como en los ejemplares anteriores, este n.º 68 de la revista cuenta también con el apartado reservado a legislación y jurisprudencia, elaborado por Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez, que en el presente caso viene acotado al período correspondiente al primer cuatrimestre de 2021.

Finalmente, dentro del apartado de publicaciones, se presenta una interesante reseña realizada por José Manuel Suárez Robledano sobre el libro: *La ordenación internacional y europea de las entidades de crédito*, de Jorge Urbaneja Cillán.

En síntesis, este ejemplar de la *Revista Española de Control Externo* aborda una materia de especial actualidad en el escenario de los efectos de la pandemia y lo hace acudiendo a autores del mayor prestigio nacional e internacional y a través de trabajos caracterizados por el rigor científico y por aunar la vertiente doctrinal y la profesional con equilibrio.

ARTÍCULOS





La experiencia de la *Cour des comptes* de Francia en la evaluación de las políticas públicas

PIERRE MOSCOVICI

Primer Presidente de la *Cour des comptes* de Francia

RESUMEN

La evaluación de las políticas públicas es un método de control específico, diferente de la auditoría operativa o de desempeño. Permite emitir un juicio de valor sobre la pertinencia y la utilidad de una política pública y contribuye a reforzar el debate público y la buena gobernanza. En Francia, la *Cour des comptes* forma parte de una variada comunidad de evaluadores, pero su papel se está reforzando, sobre todo gracias a las ambiciones estratégicas de la *Cour des comptes* para 2025. Aunque esta misión de evaluación es relativamente reciente para la *Cour des comptes* (2008), desde entonces ha revisado profundamente sus métodos de trabajo con el fin de profesionalizar a sus expertos mediante una renovación de los procedimientos de control. La evaluación también tiene sus propias especificidades, que se han normalizado internamente. Por otra parte, aunque el papel de la *Cour des comptes* como evaluador es ahora central en Francia, también lleva a cabo una importante acción de promoción de la evaluación a nivel internacional, en particular a través del Grupo de Trabajo de INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) o durante las sesiones de formación con las EFS extranjeras. La importancia de la evaluación a nivel internacional radica en el gran impacto que puede tener. Este impacto sólo puede medirse plenamente mediante la formulación de recomendaciones operativas y el control sistemático de los logros.

PALABRAS CLAVE

evaluación Entidad Fiscalizadora Superior
gobernanza
participación inclusiva de las partes interesadas
políticas públicas

ABSTRACT

The evaluation of public policies is a specific control method, which is different from the performance audit. It allows for a value judgment on the relevance and usefulness of a public policy and helps to strengthen public debate and good governance. In France, the Cour des comptes is part of a varied community of evaluators, but its role tends to reinforce, particularly thanks to the Cour's strategic ambitions for 2025. Although this evaluation mission is relatively recent for the Cour des comptes (2008), it has since strongly revised its working methods to professionalise its experts through a renewal of control procedures. Evaluation also has its own specificities that have been standardised internally. Moreover, while the Cour's role as evaluator is now central in France, it also carries out important work to promote evaluation at the international level, especially through the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) Working Group on Evaluation of Public Policies and Programs (WGEPPP) or during training sessions with foreign SAIs. The importance of evaluation at the international level results from the major impact it can have. This impact can only be fully measured by formulating operational recommendations and systematically monitoring achievements.

KEYWORDS

evaluation Supreme Audit Institution
governance stakeholders inclusion
public policies

Introducción

1. Evaluación de las políticas públicas, una cuestión importante de la gobernanza pública

1.1. Evaluar una política pública es formular un juicio sobre su valor

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), denominada INTOSAI, lo define como «la revisión realizada para juzgar el valor de un programa o política». El objetivo de la evaluación es emitir un juicio sobre los objetivos, el contenido, los resultados y, en última instancia, sobre el impacto socioeconómico global de una política, a fin de contribuir a mejorar su pertinencia.

En este sentido, la evaluación permite elaborar una valoración pormenorizada de la aplicación de una política determinada, mediante análisis objetivos que permiten proponer recomendaciones de mejora que puedan adoptar la forma de escenarios alternativos. También contribuye al debate democrático que es esencial, ya que es neutral y está basado en pruebas, con la participación inclusiva de las partes interesadas y sin promover necesariamente soluciones únicas. Así pues, la evaluación de las políticas públicas da a los ciudadanos y a los responsables de la toma de decisiones los medios para formarse sus propias opiniones, y para tomar una decisión informada, basada en análisis claros y verificados.

Una evaluación puede tener lugar en diferentes etapas de la decisión pública. Así pues, puede llevarse a cabo:

- antes de la acción pública, para tratar de prefigurar sus consecuencias y sus efectos —se denomina entonces «*ex ante*» o «*a priori*»;
- mientras se aplica la política, para medir progresivamente la evolución de su impacto —se trata de la evaluación «*in itinere*» o consiguiente;
- o para medir después de un cierto tiempo los efectos e impactos de las políticas públicas llevadas a cabo, lo que se denomina evaluación «*ex post*» o «*a posteriori*».

Éste último tipo de evaluaciones es el que realizan prioritariamente las Entidades Fiscalizadoras Superiores, como la *Cour des comptes*.

La evaluación no es simplemente una ampliación de la auditoría operativa o del control de calidad de la gestión. Difiere del control en particular en el sentido de que debe dar lugar a una evaluación compartida sobre la eficacia de la política y no a una simple verificación del cumplimiento de las normas jurídicas, administrativas o técnicas. Por lo tanto, el enfoque de una evaluación es diferente: la organización, los procedimientos y la gestión se evalúan en función de los resultados generales y del impacto en la sociedad, y no en relación con una norma establecida o con criterios de gestión, o incluso con los objetivos previstos, a diferencia de la auditoría operativa.

En este sentido, una evaluación presenta varias características específicas:

- En primer lugar, las políticas públicas se estudian en sus diversas dimensiones y siempre de manera transversal y multidisciplinar;

- En segundo lugar, el proceso de evaluación es de carácter asociativo e inclusivo, a fin de beneficiarse de varios conocimientos especializados y de la visión de las partes interesadas.
- Por último, y esto es muy importante, el evaluador no es ni un auditor ni un juez. El evaluador se centra tanto en los puntos fuertes como en las debilidades, ya que su principal preocupación es buscar formas concretas de mejorar.

En resumen, la evaluación permite:

- determinar si se han alcanzado o no los objetivos de una política pública, si eran coherentes y realistas;
- identificar los impactos de dicha política, directos o no, para diferenciarlos de los factores exógenos;
- reunir elementos útiles para una posible reorientación, a fin de mejorar la eficacia de la acción pública e informar el proceso de toma de decisiones.

1.2. La evaluación contribuye a la transparencia de la gestión y al debate democrático

Hoy en día, los poderes públicos, ya actúen a nivel nacional, local o incluso internacional, no pueden obrar sin tomar decisiones informadas que deben poder justificar ante un amplio abanico de partes interesadas: los beneficiarios, los ciudadanos, los contribuyentes, los agentes económicos, la sociedad civil, los otros responsables y financiadores nacionales y, a veces también, los donantes o la comunidad internacionales.

Por lo tanto, se ha vuelto esencial evaluar las políticas públicas para garantizar los resultados y el impacto de la acción pública, procurando comprender las causas de sus éxitos y fracasos y verificando para cada programa, cada acción, que las decisiones tomadas han sido correctas en términos de utilidad colectiva, pertinencia y coherencia de los objetivos, pero también de uso óptimo de los recursos públicos.

De este modo, la evaluación permite legitimar las estrategias y decisiones de los poderes públicos, hacer transparente la gestión pública y, al mismo tiempo, responsabilizar a los actores, a los que se pide, bajo la mirada de los ciudadanos y las partes interesadas, que mejoren las políticas aplicadas e incluso que las abandonen en caso necesario. El principio de responsabilidad de los administradores públicos exige que los ciudadanos dispongan de análisis fiables para evaluar las consecuencias reales de la acción pública.

Así pues, la evaluación contribuye de manera decisiva a la buena gobernanza pública.

Por esta razón, la evaluación es ahora una tarea importante para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), como la *Cour des comptes* de Francia, porque, más allá de su misión de controlar las finanzas públicas, les corresponde informar a los poderes públicos, a los ciudadanos y a otras partes interesadas sobre los resultados obtenidos, pero también sobre el impacto, la pertinencia y la utilidad de las políticas públicas. Por lo tanto, las EFS están destinadas a convertirse en los órganos de referencia en este ámbito, reforzados por su independencia, su conocimiento profundo del sector público y la solidez de sus métodos y procedimientos.

Las comparaciones son también un componente esencial del proceso de evaluación: las comparaciones entre las políticas de otros países suelen proporcionar al evaluador valiosas referencias. Del mismo modo, el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las EFS, estén o no avanzadas en el ejercicio de la misión de evaluación, solo puede contribuir a enriquecer sus conocimientos técnicos.

Este artículo encaja naturalmente con esta perspectiva de enriquecimiento mutuo entre las EFS.

2. El lugar privilegiado de la *Cour des comptes* en el panorama de la evaluación en Francia

2.1. Una comunidad plural de evaluadores

Según el barómetro publicado por la «Sociedad Francesa de Evaluación», el 67,8% de las evaluaciones en Francia se encargaron a empresas privadas en 2018 y el 3,3% a académicos. El 26,9% restante fue llevado a cabo por la administración (8,9% por los organismos de inspección o de control, 9,6% por las autoridades locales, 7,8% por las administraciones del Estado).

En comparación con otros evaluadores públicos o privados, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen varias ventajas en la realización de evaluaciones con total independencia, gracias en particular a su posición institucional, a menudo garantizada por la Constitución, también gracias a sus facultades de investigación, incluido el amplio acceso a los datos de la administración, a su conocimiento de la acción pública y al alto nivel de profesionalidad adquirido por sus miembros.

En Francia, la *Cour des comptes* no es la única institución que realiza evaluaciones de las políticas públicas. Otras organizaciones, ya sean del mundo de la investigación o de la administración, contribuyen a ello:

- El Parlamento, que cuenta con recursos específicos para llevar a cabo su tarea de evaluación de las políticas públicas, como el Comité de Evaluación y de Control de la Asamblea Nacional, compuesto por 36 diputados representando a todos los partidos políticos.
- El Consejo Económico, Social y Medioambiental, que creó en noviembre de 2010 una delegación de previsión y evaluación de las políticas públicas, cuyo objetivo es reflexionar sobre los principales retos económicos, sociales y medioambientales del futuro y contribuir a la evaluación de las políticas públicas, de conformidad con las nuevas tareas que le encomienda la Ley Orgánica de 28 de junio de 2010.
- Los ministerios que en general cuentan con inspecciones generales, por un lado, y con servicios estadísticos y de evaluación, por otro, que realizan sus propios análisis de las políticas públicas.
- Un organismo de investigación y previsión dependiente del Primer Ministro, llamado *France Stratégie*, que también es muy activo en este terreno y publica numerosas evaluaciones de impacto.

- A nivel territorial, las regiones autónomas, pero también los servicios estatales locales, que realizan sus propias evaluaciones, así como algunos consejos provinciales o incluso algunas grandes metrópolis.
- Otros órganos independientes también llevan a cabo evaluaciones de las políticas públicas. Su número va en aumento. Entre ellos figuran, las universidades, las instituciones públicas, los laboratorios de investigación, o las ONG. Por último, el sector privado ha visto desarrollarse un mercado de la evaluación alrededor de numerosas empresas de consultoría.

2.2. Un papel destacado para la *Cour des comptes*

En este contexto y entre todos los evaluadores antes mencionados, la *Cour des comptes* es el único junto con el Parlamento, que tiene esta tarea consagrada en la Constitución. También cuenta con muchos activos propios y goza de una posición particular.

- En primer lugar, la *Cour des comptes* francesa es una jurisdicción independiente, situada a igual distancia del Parlamento y del Gobierno, lo que le otorga importantes garantías de imparcialidad y le permite gozar de una gran credibilidad ante la opinión pública. La *Cour des comptes* también mantiene una relación privilegiada con el Parlamento, para el que ya realiza una gran cantidad de trabajo no evaluativo.
- En segundo lugar, gracias a sus misiones distintas de la evaluación, tiene un profundo conocimiento de los actores públicos y de las políticas aplicadas, sabe trabajar de forma interdisciplinar y tiene una cultura de uso adecuado de los fondos públicos. En particular, la *Cour des comptes* lidera la red de jurisdicciones financieras francesas, que también incluye las 17 cámaras de cuentas regionales y territoriales. Por lo tanto, es uno de los únicos actores en evaluación que tiene un enfoque integral de las políticas públicas en todo el país.

Por último, la *Cour des comptes* tiene acceso a un gran número de datos, tanto públicos como no públicos, y ha creado, en el seno de su «Centro de Apoyo a las Actividades», una Dirección de Métodos y Datos para ayudarle a analizar y aprovechar al máximo la información recogida de las administraciones y organismos públicos sujetos a sus controles.

3. La especificidad de la evaluación en relación con las demás misiones de la *Cour des comptes*

3.1. Una nueva tarea para los magistrados de la *Cour des comptes*

La *Cour des comptes* es una institución que ha sido reconstituida en su forma actual hace más de dos siglos y que cumple varias tareas históricas, la principal de las cuales es controlar el uso adecuado de los fondos públicos y la calidad de la gestión pública. Desde su creación, la *Cour des comptes* también juzga las cuentas de los contadores públicos y certifica las cuentas del Estado y de la Seguridad Social desde hace varios años. La evaluación es la tarea que más recientemente ha sido incluida en nuestros textos fundamentales.

De hecho, es la revisión constitucional del 23 de julio de 2008 la que asigna explícitamente esta tarea a nuestra jurisdicción, como parte de su función de asistencia al Parlamento y al Gobierno. Esas evaluaciones pueden llevarse a cabo por iniciativa de la *Cour des comptes* o a petición del Parlamento o del Gobierno.

Desde entonces, el artículo 47-2 de nuestra Constitución establece que: «*La Cour des comptes (...) asiste al Parlamento y al Gobierno (...) en la evaluación de las políticas públicas*». El Código de la Jurisdicción Financiera, que agrupa todos los textos aplicables al ejercicio de las misiones de los tribunales financieros, ha sido por tanto modificado para incorporar esta nueva competencia, con un artículo de ley que establece que «*La Cour des comptes contribuye a la evaluación de las políticas públicas*».

Por lo tanto, la evaluación es ahora una de las cuatro actividades de la *Cour des comptes*, junto con (1) el control jurisdiccional de las cuentas públicas, (2) la auditoría de la gestión de los organismos públicos y (3) la certificación de las cuentas públicas (auditoría financiera). Esta nueva función es una oportunidad para que la *Cour des comptes* cumpla mejor su misión fundamental de verificar el uso adecuado de los fondos públicos. En términos más generales, cada una de estas misiones contribuye a la protección de los derechos fundamentales enunciados en el preámbulo de la Constitución, que incorpora, el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: «*La sociedad tiene derecho a exigir cuentas de su gestión a cualquier funcionario público*».

3.2. Una tarea diferente de la auditoría operativa

Si estas misiones se distinguen claramente, entonces surge la pregunta de en qué se diferencia la evaluación del control de calidad de la gestión, también denominado por las EFS, como auditoría operativa o «auditoría de desempeño», según la definición de la norma ISSAI 300 de INTOSAI.

Si bien tanto la auditoría operativa como la evaluación de las políticas públicas examinan las relaciones causales entre la acción pública y sus efectos, existe una diferencia entre ambos enfoques.

Según la ISSAI 300, la auditoría operativa se centra en el control de la economía, la eficacia y la eficiencia («las 3 Es»). Evalúa la relación causal entre las acciones ejecutadas y los recursos empleados, por un lado, y los efectos directos e indirectos sobre la entidad, por otro. Mide los resultados realmente conseguidos con respecto a los resultados previstos determinados por objetivos predefinidos que no cuestiona.

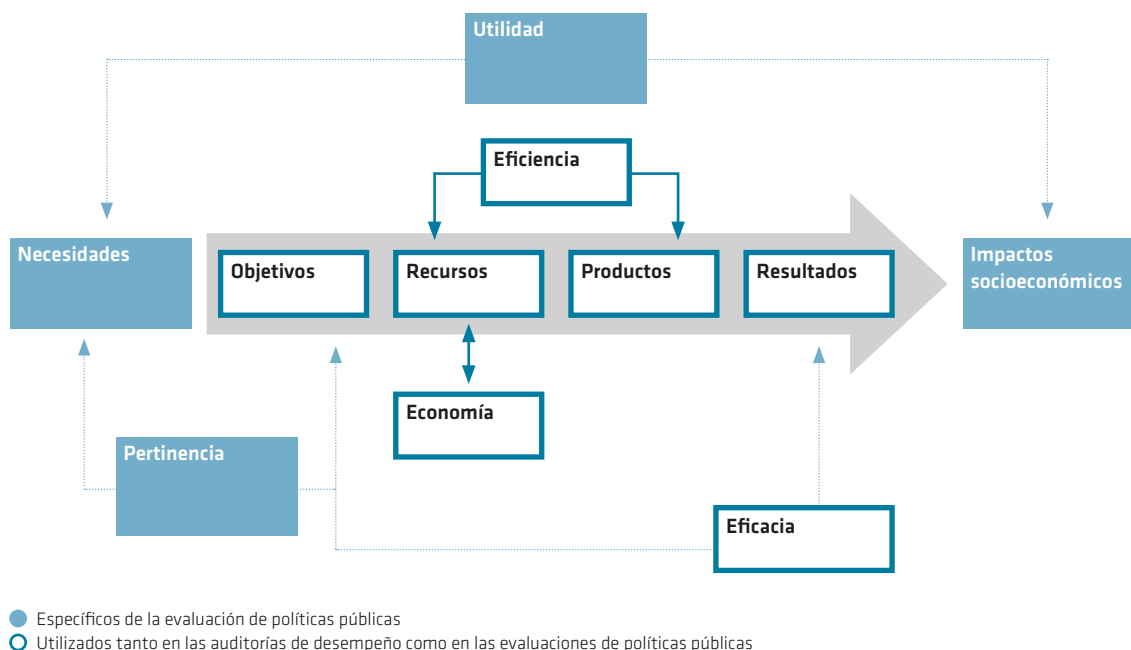
Por el contrario, la evaluación se centra en la pertinencia interna, la relevancia general, el impacto y, en última instancia, la utilidad de la política llevada a cabo:

- su pertinencia interna, es decir, su capacidad para satisfacer las necesidades sociales, económicas o medioambientales;
- su relevancia general, su utilidad, teniendo en cuenta todos los efectos directos (resultados) e indirectos, incluso imprevistos o involuntarios, los impactos y las necesidades que el programa pretendía abordar;
- su impacto, es decir, los efectos a largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, inducidos por la intervención pública, directa o no, intencionada o no;
- la utilidad de la propia política, lo que puede llevar a cuestionar sus objetivos (lo que es imposible en una auditoría operativa).

Estos diferentes criterios que definen el alcance de la evaluación se presentan en el siguiente diagrama, que muestra claramente un alcance más amplio de la evaluación en comparación con los criterios de la auditoría operativa («las 3 Es»).

EL ALCANCE Y LOS CRITERIOS DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

EL PROCESO DE EVALUACIÓN



Así pues, la mayoría de las veces, la auditoría operativa y la evaluación se distinguen:

- por su objeto: una auditoría puede involucrar a una sola entidad o una organización, mientras que una evaluación siempre se aplica a una política, un programa o un dispositivo; una auditoría operativa mide resultados directos con respecto a los resultados previstos; una evaluación va más allá: cuestiona los objetivos de antemano, y mide los impactos posteriores a largo plazo, directos e indirectos, previstos o imprevistos.
- por los agentes interesados: principalmente los gestores de las entidades y sus servicios financieros y contables para una auditoría, y más ampliamente las partes interesadas (responsables, beneficiarios, operadores) para una evaluación;
- por los criterios de análisis: el cumplimiento de las reglas, las normas, el control interno, la eficacia, la economía y la eficiencia para una auditoría, mientras que la evaluación se centra en el impacto, la utilidad, la pertinencia, la coherencia y la sostenibilidad de la política;
- por los métodos utilizados: en la auditoría, suelen estar predefinidos por normas y estándares generales, en la evaluación, son más cualitativos, a veces cuantitativos y siempre comparativos;

- por la presentación de informes y el control: mientras un informe de auditoría es operativo y, a veces, está destinado únicamente al gestor, un informe de evaluación siempre se publica, se enriquece con las posiciones de las partes interesadas e incluye no sólo recomendaciones sino también escenarios alternativos si es necesario.

Por supuesto, incluso antes de llevar a cabo esta nueva misión de evaluación, los magistrados de la *Cour des comptes* estaban acostumbrados desde hace mucho tiempo a cuestionar la adecuación de los medios a los objetivos de las políticas públicas, y a analizar los resultados observados en relación con los objetivos establecidos. En este sentido, el trabajo de las jurisdicciones financieras francesas ya estaba contribuyendo de manera significativa al enfoque de evaluación. Pero al hacerlo, no implementaron todas las características metodológicas de la evaluación de las políticas públicas, como la participación de las partes interesadas o la interdisciplinariedad sistemática. Por esta razón, la *Cour des comptes* ha establecido normas, procedimientos e instrumentos para distinguir mejor el trabajo de evaluación de los demás productos de la *Cour des comptes*.

4. Aumento de la profesionalización de los evaluadores

4.1. Normas y procedimientos adecuados

Bajo la dirección del Grupo de trabajo sobre la evaluación, presidido por la *Cour des comptes*, la adopción de las directrices de la GOV 9400 (renombradas en GUID 9020 en 2019) por INTOSAI en 2016 permitió a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) aplicar normas de calidad en la selección de los temas a evaluar, la participación de partes interesadas y expertos, la planificación de evaluaciones, los instrumentos y métodos utilizados, la adopción y publicación de informes. Un estudio realizado por el Grupo de Trabajo de INTOSAI ha demostrado que, aun cuando no realizan las propias evaluaciones de políticas o programas, las Entidades Fiscalizadoras Superiores aplican sin embargo estas normas de calidad a las auditorías operativas con alcance de evaluación, lo que demuestra su relevancia.

Basándose en estas ventajas y con el fin de ejercer su nueva competencia de la mejor manera posible, la *Cour des comptes* se ha comprometido decididamente con el proceso de evaluación mediante el desarrollo de procedimientos rigurosos y adaptados a las especificidades de la misión de evaluación.

Esa evolución, en el momento de su despliegue, constituía un importante desafío intelectual y organizativo. Tras una fase de experimentación y consolidación de los enfoques evaluativos, la *Cour des comptes* construyó gradualmente un método y unos procedimientos específicos.

Las evaluaciones se llevan a cabo de conformidad con los principios fundamentales de la labor de la *Cour des comptes* en su conjunto, en particular la independencia, la colegialidad y la contradicción. Además, la evaluación no está realizada por una sección especializada dentro de la *Cour des comptes* para que pueda beneficiarse de la transversalidad de los equipos de auditoría. Al contrario, cada sala de la *Cour des comptes* que tiene una competencia sectorial puede realizar evaluaciones e incluso favorecer la participación de las cámaras regionales de cuentas.

La *Cour des comptes* ha elaborado una guía metodológica específica para la evaluación de las políticas públicas, que aplica procedimientos de gestión de proyectos a la encuesta de evaluación y prevé la designación de un jefe de equipo para cada encuesta que coordine el proceso.

Todo nuestro trabajo de evaluación comienza con una formación específica de los equipos responsables de su realización y una «nota de viabilidad». Ésta, como su nombre indica, pretende determinar si la política pública objeto de examen es realmente evaluable en buenas condiciones. Se han establecido una decena de criterios de viabilidad de la evaluación:

CRITERIOS DE VIABILIDAD DE LA EVALUACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

FAMILIA DE CRITERIOS RELATIVOS A:	CRITERIOS SELECCIONADOS
El diseño de la política	1 – Ser claramente identificable
	2 – Tener objetivos conocidos y definidos
	3 – Tener resultados mensurables
El alcance de la evaluación	4 – Haber empezado hace algunos años y continuar
	5 – Tener un tamaño suficientemente grande pero una complejidad manejable
El uso de la evaluación	6 – Contener el potencial para mejoras operativas y estratégicas significativas
	7 – Presentar un potencial significativo para alimentar el debate público
	8 – No estar sujeto a bloqueos institucionales o políticos identificables
El progreso técnico de la evaluación	9 – Ofrecer la posibilidad de una mínima evaluación comparativa internacional
	10 – No ser objeto de evaluaciones similares, ya sea en curso o recientes, por parte de otras instituciones

Fuente: *Cour des comptes*

Cuando es probable que no se puedan aplicar varios de estos criterios, la *Cour des comptes* puede decidir no realizar una evaluación.

El objetivo de la nota de viabilidad es también realizar un examen detallado de los datos disponibles y evaluar su calidad y accesibilidad.

Una evaluación de las políticas públicas es también un ejercicio relativamente engorroso que requiere tiempo (un promedio de 12 a 18 meses) y recursos sustanciales, en particular en términos de personal y logística.

4.2. La participación de las partes interesadas

Las normas profesionales de la *Cour des comptes*, que formalizan los principios que rigen nuestra actividad y las buenas prácticas resultantes, nos obligan a llevar a cabo la evaluación de manera «*independientemente, objetiva y documentada*» e a implicar a «*las principales partes interesadas*».

Es esencial involucrarlas, porque están familiarizadas con la política interna, son ricas fuentes de información y a menudo se asocian con los cambios que defendemos. Por lo tanto, pueden ayudarnos a formular las preguntas correctas y a proponer los caminos adecuados para la reforma.

La participación de las partes interesadas se organiza de acuerdo con principios e instrumentos ya probados por las ciencias sociales, algunos de los cuales constituyen innovaciones para la *Cour des comptes*. Se trata esencialmente de la creación sistemática de un «comité de acompañamiento». Este comité, que interviene en las diversas etapas del proceso de evaluación, tiene una función consultiva y no decisoria: no participa en las deliberaciones finales. Se reúne al menos tres veces durante el proceso de evaluación:

- en la fase inicial, para explicar las lógicas de la acción, las preguntas evaluativas, los criterios y el método elegido;
- en la fase intermedia, para responder a los análisis iniciales del equipo evaluador, sobre la base de un informe provisional;
- en la fase de finalización, cuando se elaboren las conclusiones, recomendaciones y escenarios.

Además de las partes interesadas, el equipo de evaluación puede contar con la participación de expertos independientes en su labor, capaces de valorar los temas de la evaluación o los efectos de las políticas públicas, así como con los propios beneficiarios de las políticas a través de consultas ciudadanas o paneles de usuarios que se han desarrollado recientemente. Tales consultas se han organizado, por ejemplo, para evaluar políticas de seguridad vial o de prevención sanitaria.

4.3. La combinación de métodos cualitativos y cuantitativos

Al igual que la mayoría de los profesionales de la evaluación, la *Cour des comptes* utiliza principalmente el enfoque cualitativo. Esto se basa no solo en la fuerte participación de las partes interesadas, sino también en el estudio de casos, encuestas por muestreo o evaluaciones comparativas. Esto último es esencial para recoger las mejores prácticas de las organizaciones que se enfrentan a retos similares; nos permite dar un paso atrás, pero también hacer recomendaciones ya probadas en otros entornos.

Además de la dimensión cualitativa, la dimensión cuantitativa también sigue estando, por supuesto, muy presente y su fortalecimiento es un objetivo clave para la *Cour des comptes*.

Este enfoque requiere el acceso a bases de datos potentes, el desarrollo de instrumentos econométricos específicos y la capacidad de analizar varios escenarios alternativos. Para medir el impacto de una política pública sobre una determinada variable, es necesario reconstruir la situación que habría ocurrido en ausencia de una política, la llamada situación «*contrafáctica*», y compararla con la situación que ha tenido lugar, es decir, la situación fáctica.

La *Cour des comptes* se está equipando gradualmente para llevar a cabo análisis cuantitativos cada vez más sofisticados. Así pues, cuenta con un equipo de analistas de datos (*data scientists*) y ha establecido asociaciones específicas, en particular con laboratorios universitarios de investigación.

MÉTODOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS

La comunidad académica entiende la evaluación de las políticas públicas como un enfoque basado en la ciencia para demostrar que los instrumentos de las políticas públicas logran, o no, sus objetivos originales. De hecho, una política puede tener múltiples efectos, a veces lejos del campo inicialmente previsto. Estas evaluaciones de impacto se realizan sobre la base de medidas cuantitativas de los efectos de las políticas públicas en sus beneficiarios originales. Esta determinación se basa en análisis estadísticos para rastrear la causalidad entre la política y sus efectos, por ejemplo, comparándola con lo que habría ocurrido en ausencia de la política en cuestión (también llamado escenario contrafáctico), evitando al mismo tiempo la introducción de sesgos de selección. Esto puede hacerse a partir de los llamados experimentos «aleatorios», como lo que se hace en el campo médico, o en el contexto de los llamados experimentos «naturales», es decir, cuando es posible, «*ex post*», comparar dos grupos de individuos similares, separados de manera involuntaria y solo uno de los cuales ha sido sometido a la política. En general, estas evaluaciones de impacto pueden complementarse con análisis socioeconómicos (también conocidos como costes-beneficios) para determinar si, para la sociedad, los beneficios superan a los costes.

El enfoque anterior requiere, cuando sea factible, acceso a grandes bases de datos validadas, desarrollo de herramientas matemáticas y tiempo suficiente. La *Cour des comptes* está empezando a aplicar esta metodología cuantitativa sobre disposiciones limitadas de políticas públicas, que puede llevar a cabo por derecho propio o en colaboración con equipos académicos.

Así, en el marco de una evaluación de la política educativa prioritaria, la *Cour des comptes*, en colaboración con la «*École d'Économie*» de París, llevó a cabo una evaluación cuantitativa del impacto de diversas medidas, como el etiquetado de los centros escolares en función de la composición social de los mismos, el perfil de los profesores y el tamaño de las clases, el impacto de la sustitución de profesores en el éxito de los alumnos, así como el impacto de las gratificaciones y otros incentivos en las carreras de los profesores.

El método utilizado, el de las diferencias en las diferencias, se basa en la explotación de los datos antes y después de la aplicación de la política. De hecho, es posible determinar el impacto de una política pública si las variables de interés (resultados de los alumnos en la educación prioritaria y no prioritaria, composición social de las escuelas con educación prioritaria y no prioritaria...) siguen la misma tendencia a lo largo del tiempo. En este caso, el impacto del sistema estudiado está representado por la diferencia en las evoluciones temporales de las variables de interés entre el grupo que se beneficia de las políticas públicas (grupo de tratamiento) y el grupo que no se beneficia de ellas (grupo de control).

Sin embargo, al igual que muchos profesionales de la evaluación, la *Cour des comptes* sigue utilizando principalmente el enfoque cualitativo para estimar y comprender la relación causal entre las acciones de una política y los efectos en sus beneficiarios. Este enfoque, heredado de las ciencias sociales, no se basa tanto en métodos estadísticos como el anterior, sino que implica una fuerte participación de las partes interesadas. Desde este punto de vista, las evaluaciones ya son claramente diferentes de la metodología de los controles e investigaciones habituales de la *Cour des comptes*. Sin embargo, las necesidades de bases de datos e instrumentos estadísticos o de encuestas siguen siendo importantes y dependen de los temas y métodos elegidos para las evaluaciones que se realicen en la *Cour des comptes*.

Independientemente del enfoque utilizado, una evaluación implica la publicación de los resultados y la independencia de quienes la realicen con respecto a los patrocinadores de la política evaluada y a quienes la aplican. En estas condiciones de independencia y de intercambio de conocimientos, las evaluaciones son un enfoque eficaz, y la responsabilidad de las políticas públicas sigue correspondiendo a los ciudadanos y a los responsables públicos de la toma de decisiones.

5. Un firme compromiso con la misión de evaluación

5.1. Una actividad de desarrollo reciente

Una parte sustancial del trabajo de la *Cour des comptes* sobre políticas públicas consiste en la evaluación de estas políticas, en mayor o menor profundidad.

Por ejemplo, en 2020, un informe realizado por la *Cour des comptes* y cuatro cámaras regionales de cuentas se centró en la evaluación del atractivo de las zonas urbanas desfavorecidas en el marco de la política de protección y de promoción de esas áreas. Asimismo,

el comité de evaluación y control de la Asamblea Nacional ha solicitado a la *Cour des comptes* establecer una primera revisión evaluativa del sistema de acceso a la educación superior «*Parcoursup*» en el marco de la ley sobre «la orientación y el éxito de los estudiantes».

Otros trabajos recientes se han centrado en la evaluación de diversas políticas públicas: la lucha contra la falsificación; la entrada, estancia y primera acogida de extranjeros; la política de lucha contra la contaminación atmosférica y la protección de la infancia; la lucha contra el fraude en las prestaciones sociales...

En 2020, la *Cour des comptes* quería que cada una de las seis salas que la componen programara al menos una evaluación al año. Así, para los dos próximos años se han propuesto los siguientes temas.

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE LA *COUR DES COMPTES* PARA 2021-2022

PRIMERA SALA	Préstamos garantizados por el Estado	2022
Panel de deliberación conjunta SEGUNDA SALA	La política de lucha contra la proliferación de algas verdes en Bretaña	2021
SEGUNDA SALA	La organización de los mercados de la electricidad	2022
SEGUNDA SALA	La agricultura biológica	2021
TERCERA SALA	La escuela inclusiva (viabilidad)	2022
TERCERA SALA	La vida estudiantil	2022
CUARTA SALA	La política de seguridad vial	2021
CUARTA SALA	La función de evaluación en la Agencia Francesa de Desarrollo	2021
CUARTA SALA	Viabilidad de las políticas públicas de represión de los fenómenos criminales	2022
Panel de deliberación conjunta QUINTA SALA	La renta de solidaridad activa (RSA)	2021
SEXTA SALA	Políticas de prevención en salud pública aplicadas a las principales patologías	2021

Fuente: *Cour des comptes*.

5.2. Las evaluaciones también implican la renovación de los métodos de trabajo

El uso de las tecnologías digitales permite acceder a un gran número de datos, cruzar archivos para profundizar los análisis, solicitar directamente a los usuarios a través de encuestas y sondeos a gran escala, etc.

Así, el mencionado informe sobre «*Parcoursup*» incluyó, entre otras cosas, un estudio de las 72 universidades públicas, dos encuestas y la explotación de datos relativos al último año de acceso a la educación superior y las sesiones de 2018 y 2019 de «*Parcoursup*». El uso de algoritmos derivados de la inteligencia artificial permitió descifrar los cerca de 15.000 «algoritmos locales» de «*Parcoursup*» utilizados por los diferentes cursos para clasificar a los candidatos.

Hubo también que utilizar datos cuantitativamente importantes para los trabajos sobre los grupos hospitalarios territoriales, solicitados por la Comisión de Asuntos Sociales del Senado, sobre las horas extraordinarias en la administración pública, solicitadas por el Comité de Finanzas de la Asamblea Nacional, y sobre los trabajadores contratados en la administración pública.

La participación de las partes interesadas permite analizar los temas desde diferentes ángulos, en particular examinando las necesidades de los ciudadanos afectados y las externalidades de las políticas. Además de los beneficiarios directos e indirectos, la evaluación puede implicar a los ciudadanos, con respecto al interés general que cualquier política tiene en cuenta. Así, un informe del Senado de 2004 pidió «establecer una relación fructífera entre la evaluación y la democracia participativa» y en su estudio anual de 2018 sobre la ciudadanía, el Consejo de Estado propuso involucrar más a los ciudadanos en el marco de una política sostenible de evaluación de las políticas públicas.

Por ejemplo, en el caso del informe sobre las zonas urbanas desfavorecidas de la política de la ciudad, se ha prestado especial atención a recoger las opiniones de las partes interesadas, y en particular de los habitantes de los barrios, a través de talleres locales (en cuatro barrios). Se formó especialmente un comité de apoyo, integrado por personalidades cualificadas, representantes elegidos, profesionales y expertos.

Asimismo, la investigación sobre la realización de los principales proyectos digitales del Estado, solicitada por la Comisión de Finanzas del Senado, se basó en un comité de acompañamiento de ocho expertos externos, que trabajan en el campo digital, del sector privado o de operadores estatales, así como de una entidad fiscalizadora extranjera, la EFS de Suiza.

Otro ejemplo es la evaluación en curso de las políticas de prevención de la salud en la que participan expertos (médicos, sociólogos, economistas de la salud, etc.) y ciudadanos, mediante una consulta que adoptó la forma de una encuesta y la organización de dos paneles de ciudadanos, dada la importancia de los comportamientos individuales para comprender las cuestiones de la prevención y de las decisiones personales adoptadas por todos en este ámbito.

Por último, la *Cour des comptes* se dirigió a otros evaluadores para ampliar sus conocimientos.

El 20 de diciembre de 2019, la *Cour des comptes* organizó un primer seminario destinado a permitir un intercambio con *France Stratégie* y los principales laboratorios de investigación especializados en la evaluación de las políticas públicas (el Instituto de Políticas Públicas, la Federación de Investigación «Trabajo, Empleo y Políticas Públicas» del Centro Nacional de Investigación Científica y el «Laboratorio interdisciplinario para la evaluación de las políticas públicas» del Instituto de Estudios Políticos de París). Este ejercicio se renovó en 2020 y se extendió al Consejo Económico, Social y Medioambiental y a los administradores pertinentes del Comité de Evaluación y Control de la Asamblea Nacional y la Comisión de Finanzas del Senado.

La *Cour des comptes* desea seguir participando en la animación de la comunidad evaluadora a fin de coordinar mejor los esfuerzos y desarrollar intercambios de buenas prácticas entre evaluadores públicos y privados.

5.3. En 2021 se dio un nuevo impulso

Desde junio de 2020, se ha subrayado en varias ocasiones la necesidad de seguir desarrollando el enfoque de evaluación.

El proyecto estratégico interno iniciado en 2020 y terminado en febrero de 2021 titulado «JF 2025» (Jurisdicciones financieras 2025) establece el objetivo de que en 2025 la evaluación de las políticas públicas se convierta en «la segunda actividad de las jurisdicciones financieras».

En la actualidad, si el 5% de los recursos de la *Cour des comptes* se dedican a la evaluación, el objetivo es alcanzar el 20% en 2025.

Para ello, se prevé simplificar el proceso de evaluación y establecer asociaciones con otros organismos públicos o equipos académicos. Las Cámaras Regionales de Cuentas, que ahora solo participan en las evaluaciones de la *Cour des comptes*, recibirían competencia directa en este ámbito por el Parlamento.

Además, la *Cour des comptes* propuso:

- que el Gobierno y el Parlamento abran la posibilidad de recurrir a la *Cour des comptes* para que emita un dictamen, a fin de evaluar la calidad de los estudios de impacto realizados por los ministerios antes de los proyectos de ley y de las propuestas de reforma;
- que el Gobierno, el Parlamento y los ejecutivos locales remitan el caso a la *Cour des comptes* y a las cámaras regionales de cuentas para que emitan un dictamen antes de los grandes proyectos de inversión nacionales y territoriales.

6. Un papel impulsor en la escena internacional

Desde hace varios años, la *Cour des comptes* francesa se asegura de que sus homólogos extranjeros conozcan su concepción de la evaluación de las políticas públicas.

En particular, desea promover la especificidad del enfoque de evaluación en relación con las auditorías operativas o de cumplimiento.

Preside, desde su creación en 1992, el Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre «Evaluación de las Políticas y Programas Públicos» que se enmarca en el objetivo de «compartir conocimientos» de esta organización internacional. Desde su creación, este grupo ha trabajado para desarrollar el intercambio de buenas prácticas en la esfera de la evaluación, recoger y difundir información y facilitar la realización de evaluaciones por las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Tras extensas consultas previas con las principales organizaciones internacionales activas en esta esfera, incluida la Secretaría General de las Naciones Unidas, este trabajo culminó con la adopción, en diciembre de 2016, en Abu Dabi, de las directrices sobre la evaluación de las políticas públicas, la «GOV 9400», rebautizadas en 2019 como «GUID 9020», lo que permitió destacar mejor las características y los métodos de evaluación, distinguiéndolos en particular de la auditoría operativa.

El Grupo de Trabajo de INTOSAI, cuyo número de miembros se ha ampliado hasta incluir una treintena de EFS en los últimos años, pretende convertirse en un actor clave en el fortalecimiento del enfoque de evaluación en las EFS, mientras se abren nuevos campos de investigación y aumenta la demanda social de evaluación, tanto a nivel estatal como por parte de las instituciones internacionales.

Sobre la base de este resultado, se aprobó un nuevo enfoque, destinado a desarrollar intercambios técnicos sobre los métodos cualitativos y cuantitativos de evaluación, por una parte, y sobre experiencias concretas de evaluación en sectores específicos como el sanitario, el social o el medioambiental.

Con este fin, la *Cour des comptes* organizó varias reuniones, como un seminario en París en septiembre de 2017, para debatir las diversas técnicas cuantitativas aplicadas en la evaluación de las políticas públicas.

Estos intercambios continuaron en 2018 con un seminario dedicado a la evaluación de las políticas de salud pública.

En 2019, durante una reunión del grupo en Vilna, se presentó una primera revisión de la aplicación de las «Directrices GOV 9400» adoptadas en 2016 y los intercambios de experiencias se centraron en los métodos de evaluación cualitativa, la participación de las partes interesadas y una política sectorial, la de la vivienda social. Los análisis y casos concretos fueron presentados por la OCDE, la *Cour des comptes* francesa, la EFS de Suiza, la *Government Accountability Office* (GAO) americana, la *Corte dei conti* italiana y el Tribunal de Cuentas Europeo, actualmente miembro del grupo.

Además de esta acción multilateral, la *Cour des comptes* ha participado, bajo la égida de la Unión Europea, en varias acciones de cooperación, en particular en el marco del hermanamiento entre EFS, así como con los Tribunales de Cuentas de Marruecos, Argelia, Senegal y Madagascar en forma de formación, elaboración de guías y tutoría.

7. Conclusión: un impacto concreto del trabajo de evaluación

La publicación sistemática de su trabajo de evaluación y la formulación de recomendaciones de la *Cour des comptes* con total independencia son elementos clave para que los responsables públicos de la adopción de decisiones puedan asumirlas o no, ya que son ellos los responsables de las decisiones que se tomen y de los cambios que se realicen.

Una de las principales características de las evaluaciones de la *Cour des comptes* es la formulación de recomendaciones a las autoridades públicas para mejorar no sólo la eficacia y eficiencia de las políticas públicas evaluadas sino también su pertinencia. De hecho, muchos de los actores de la evaluación consideran que no les corresponde ir más allá del análisis de los resultados obtenidos. Por el contrario, al igual que en sus demás actividades, la *Cour des comptes* considera que, de conformidad con su misión constitucional,

sus recomendaciones son importantes para informar a los responsables políticos —el Gobierno y el Parlamento— y a las administraciones competentes sobre las opciones que tienen que tomar para mejorar los impactos de la acción pública.

Además, la *Cour des comptes* hace un seguimiento sistemático de su trabajo de evaluación y de sus recomendaciones y da cuenta de ellas en su Informe Público Anual, independientemente del origen de la solicitud. Estas encuestas de seguimiento a iniciativa de la *Cour des comptes* son un valioso instrumento para acelerar e intensificar las acciones emprendidas, como lo demuestra, por ejemplo, un informe sobre la lucha contra el tabaquismo que dio lugar a la aplicación de varias medidas emblemáticas: un plan nacional de lucha, la creación de una «cajetilla neutra», el reembolso de los sustitutos de la nicotina, el fortalecimiento de la prohibición de fumar en determinados lugares, etc.

Por último, la *Cour des comptes* publica sistemáticamente su trabajo de evaluación para informar al público, también de acuerdo con la misión que la Constitución le ha confiado explícitamente a este respecto desde 2008.

Con estos tres poderosos instrumentos de acción —la publicación de sus informes, la formulación de recomendaciones operativas y el seguimiento sistemático de los logros— la *Cour des comptes* contribuye así de forma concreta a mejorar la gestión pública y a las principales reformas en curso.

La elección de los temas de evaluación: un privilegio único y una gran responsabilidad para las Entidades Fiscalizadoras Superiores

EMMANUEL SANGRA

Director de la Unidad de Evaluación de la Oficina Federal de Auditoría de Suiza

RESUMEN

Una gran parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores establecen su propio programa anual de evaluaciones o auditorías de gestión. Tienen el privilegio de elegir de forma independiente los temas sobre los que trabajarán. De este modo, estas instituciones actúan como principal y como agente. Dada la repercusión de sus informes y el hecho de que formulan recomendaciones que pueden cuestionar las políticas públicas, la elección de los temas es fundamental.

Elegir el tema adecuado en el momento oportuno no es tarea fácil. ¿Existen pistas previas que ayuden a seleccionar los mejores temas?
¿Cómo pueden coordinarse con la agenda política?
¿Deben seleccionarse temas amplios o reducidos?
¿Debemos elegir políticas cuyo diseño mismo puede ser cuestionado o políticas que necesitan ser mejoradas en términos de implementación?

Esta contribución presenta la experiencia concreta de la unidad de evaluación de la Oficina Federal de Auditoría de Suiza (SFAO, por sus siglas en inglés). Describe el proceso de selección, el papel de los análisis de riesgo y los criterios utilizados. Presenta una revisión de más de 42 evaluaciones unos años después de su finalización, examinando la relevancia del proceso de selección. El objetivo de este análisis era identificar las posibilidades de mejora para facilitar la elección de temas adecuados en el futuro. Por último, se describen los criterios utilizados de forma concreta, utilizando el ejemplo de los temas de evaluación que podrían considerarse tras la pandemia de coronavirus.

PALABRAS CLAVE

programa | tema | objeto | selección | criterios

ABSTRACT

A large proportion of Supreme Audit Institutions set their own annual program of evaluations or performance audits. They have the privilege of choosing independently the topics on which they will work. In this way, these institutions act as both principal and agent. Given the impact of their reports and the fact that they formulate recommendations that may call into question public policies, the choice of the topics is essential.

Choosing the right topic at the right time is no easy task. Are there preliminary clues to help select the best topics? How can they be coordinated with the political agenda? Should broad or narrow topics be selected? Should we choose policies whose very design may be questioned or policies that need to be improved in terms of implementation?

This contribution presents the concrete experience of the evaluation unit of the Swiss Federal Audit Office. It describes the selection process, the role of risk analyses and the criteria used. It presents a review of more than 42 evaluations a few years after their completion, examining the relevance of the selection process. The aim of this analysis was to identify potential for improvement in order to facilitate the choice of suitable topics in the future. Finally, it describes the criteria used in concrete terms, using the example of the evaluation topics that could be considered following the coronavirus pandemic.

KEYWORDS

program | topic | subject | selection | criteria

Índice

1. Objetivo.- 2. Independencia institucional: implicaciones del tema elegido.- 3. Proceso de selección de temas.- 4. Análisis empírico de la pertinencia de la elección de 42 evaluaciones unos años después de su realización.- 5. Criterios utilizados: ilustración con evaluaciones potenciales de las medidas decididas durante la pandemia de coronavirus.- 6. Conclusión.- 7. Bibliografía.

1. Objetivo

Una gran parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) establecen ellas mismas su programa anual de evaluaciones o fiscalizaciones operativas. Tienen el privilegio de elegir de forma independiente los temas sobre los que trabajarán. De este modo, estas instituciones actúan como representado y como intermediario. Dada la repercusión de sus informes, la elección de los temas a evaluar o fiscalizar es políticamente sensible.

Las EFS están preocupadas por conseguir nuevos resultados que demuestren su utilidad y la relevancia de su trabajo, lo que las lleva a elegir temas con grandes retos y riesgos.

Elegir el tema adecuado en el momento oportuno no es tarea fácil. ¿Hay pistas previas que ayuden a seleccionar los mejores temas? ¿Cómo deben coordinarse con la agenda política? ¿Deben seleccionarse temas amplios o reducidos? ¿Deben abordarse los efectos de una política o hay que centrarse en su aplicación? ¿Debemos elegir políticas cuyo diseño mismo pueda ser cuestionado o políticas que necesitan ser mejoradas en términos de ejecución?

Esta contribución presenta la experiencia concreta de la unidad de evaluación del Tribunal Federal de Cuentas suizo, que es la EFS de Suiza. Describe el proceso de selección, el papel de los análisis de riesgos y los criterios utilizados. Además, se basa en un examen de la pertinencia de la elección de 42 evaluaciones unos años después de su realización. El objetivo de este análisis era identificar el potencial de mejora para facilitar la elección de temas adecuados para el futuro, es decir, que puedan suponer recomendaciones útiles para mejoras concretas en las políticas públicas. Por último, se describen los criterios utilizados en términos concretos, utilizando el ejemplo de los posibles temas de evaluación tras la pandemia de coronavirus.

La elección de los temas es una fase esencial pero especialmente delicada para un organismo de control independiente. Representa un área casi inexplorada en la literatura científica.

2. Independencia institucional: implicaciones del tema elegido

En el ámbito de su competencia, la SFAO apoya al Parlamento (Delegación de Finanzas) en el ejercicio de su función de alta vigilancia y al Consejo Federal en su tarea de supervisión. El marco legal existente otorga un alto grado de independencia a la SFAO, tal y como exige la Declaración de México sobre Independencia de las EFS (INTOSAI, 2007). La SFAO decide

su programa anual e incluso puede optar por no aceptar ciertos mandatos parlamentarios. Aunque algunos mandatos los recibe de la Delegación de Finanzas (Parlamento) o del Consejo Federal (Gobierno), selecciona ella misma la mayoría de sus temas de evaluación (el 85%, en los últimos diez años). Tiene acceso ilimitado a la información y derecho a publicar sus informes. En comparación con otros organismos de evaluación de la Confederación, la SFAO es una de las pocas instituciones que está en condiciones de abordar temas transversales en toda la administración, sin estar limitada por el ámbito de ninguna entidad.

Cuando un organismo encarga una evaluación por sí mismo, existen una serie de riesgos en relación con la independencia y la relevancia de los resultados (SFAO, 2012). La entidad puede tender a utilizar los resultados para justificar determinadas medidas o acciones adoptadas. Bussmann (2007) señala que las entidades públicas no cuestionan voluntariamente sus operaciones. Por el contrario, tratan de justificarlas a partir de los estudios. La situación de la SFAO es, pues, ventajosa en cuanto a la credibilidad de sus resultados.

Aunque las evaluaciones realizadas por la SFAO son de carácter sumativo y retrospectivo, se anima a las partes interesadas, por diversos medios, a participar y hacer suyos los resultados. En caso necesario, puede crearse un grupo de apoyo compuesto por las partes interesadas adecuadas; así se hizo en un tercio de las evaluaciones. Un grupo de apoyo ayuda a la SFAO en su tarea, concretamente facilitando el acceso a la información y verificando los resultados. También se le consulta a la hora de realizar las recomendaciones, con el fin de promover su aplicación. No obstante, la SFAO asume la plena responsabilidad de los resultados.

La autonomía que el legislador concede a la SFAO para establecer el programa anual es un privilegio único y, por tanto, una gran responsabilidad. Implica un proceso de selección de temas sistemático y transparente, basado en el análisis de riesgos. Las tareas de la Confederación son amplias y complejas, y la SFAO debe supervisar toda la administración federal, las empresas propiedad de la Confederación y a los beneficiarios de las subvenciones federales.

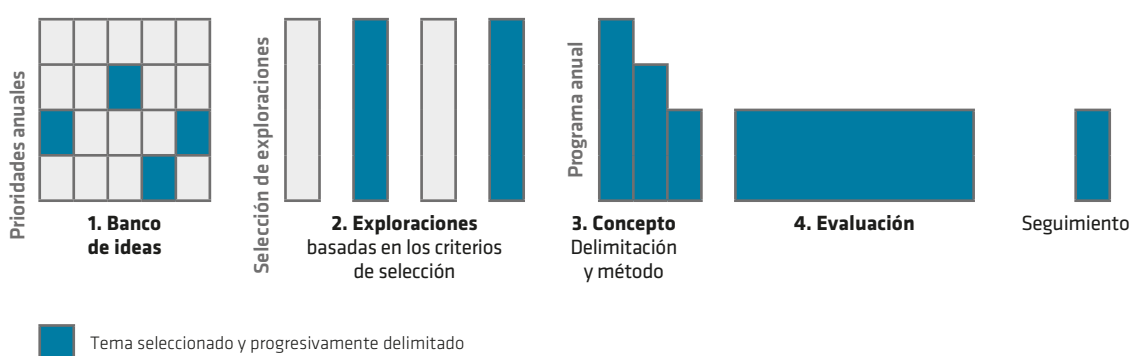
3. Proceso de selección de temas

La SFAO ha elaborado una reserva de temas potenciales, accesible a todo su personal, al que se pide que sugieran sus propias ideas basándose en estudios anteriores que hayan realizado o en ideas extraídas de artículos o reuniones. Las ideas se seleccionan tras debatirlas con el autor y con otros colegas experimentados en la materia. También se tiene en cuenta un análisis general de riesgos para los organismos (oficinas). Los temas seleccionados se estudian a continuación.

La exploración, que dura unos diez días, determina si hay que abandonar el proyecto, si hay que hacer una fiscalización, si hay que hacer una fiscalización horizontal (comparación de las prácticas de varias unidades) o una evaluación. En diez años se han realizado casi un centenar de exploraciones. La experiencia demuestra que se necesitan unas 20 ideas para un tema de evaluación y que aproximadamente una de cada cuatro exploraciones conduce a un tema de evaluación que se incluye en el programa anual. Si se selecciona el tema para

una evaluación, el proyecto comienza con un concepto que identifica los temas en los que se centra la evaluación y los que quedan excluidos, así como los métodos y el diseño de la evaluación. El siguiente diagrama ilustra el proceso.

PROCESO DE SELECCIÓN Y DELIMITACIÓN DE LOS TEMAS DE EVALUACIÓN



La SFAO identifica los riesgos generales para la Confederación en los próximos años y establece prioridades temáticas. Por tanto, se han establecido varias prioridades temáticas en el contexto de las dos primeras estrategias, lo que permite seleccionar los temas de forma más sistemática. Las prioridades temáticas son, por ejemplo, áreas generales como las inspecciones en las empresas privadas en relación con diversas políticas federales, las tareas de la Confederación en la elaboración de tarifas, la externalización de tareas delegadas a organizaciones privadas o las políticas que muestran un potencial de ahorro.

La SFAO favorece los ámbitos en los que ya existen pocas evaluaciones y se concentra en las medidas con importantes repercusiones financieras.

4. Análisis empírico de la pertinencia de la elección de 42 evaluaciones unos años después de su realización

Tras diez años de actividad, la SFAO revisó las 42 evaluaciones realizadas y las 235 recomendaciones formuladas. Para cada una de las evaluaciones se analizaron unos 40 puntos relativos a los recursos utilizados, las preguntas, los métodos, los resultados de la evaluación, su difusión y sus efectos.

4.1. Variables utilizadas para evaluar la relevancia de los temas seleccionados

La valoración de la relevancia de un tema seleccionado es obviamente más fácil algunos años después de la evaluación que al inicio del proyecto. Aunque la valoración sigue siendo subjetiva, la exposición a la opinión de otros colegas ayuda a limitar esta subjetividad y, en general, revela un grado significativo de convergencia.

Se han elegido cuatro variables para definir la relevancia de un tema. Éstas están relacionadas con el uso instrumental de las evaluaciones realizadas y consideran los recursos utilizados y el impacto para la SFAO. Se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO 1.
VARIABLES EXAMINADAS QUE DEFINEN LA UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN

<p>«La evaluación fue útil» valorada en base a los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realización de un importante potencial de mejora 2. Recomendaciones aceptadas por el destinatario (basadas en sus comentarios en la respuesta) 3. Recomendaciones aplicadas (seguimiento realizado varios años después) 4. En retrospectiva, Para la SFAO, ¿fue el tema una buena elección dados los recursos utilizados y el impacto?
<p>Modo de valoración: Las valoraciones fueron realizadas por el director del proyecto y el jefe del Centro de Competencia para las 42 evaluaciones realizadas y las 235 recomendaciones emitidas. Seguidamente, las calificaciones se presentaron a los colegas en cuestión. Escala de calificación utilizada: 0 (No), 1 (más Noes que Síes), 2 (más Síes que Noes), 3 (Sí). El valor de la variable «La evaluación fue útil» es la suma de los puntos 1 a 4.</p>

Las valoraciones de cada uno de los 42 proyectos muestran lagunas sustanciales con respecto a los cuatro parámetros para medir la utilidad de la evaluación. La realización de *un potencial de mejora sustancial* parece variar mucho según los informes. El grado de *aceptación de las recomendaciones* por parte del destinatario es bastante elevado (véase el apartado 4.2). La *aplicación* es buena para la mayoría de las recomendaciones (véase el apartado 4.3).

La *relevancia de la elección desde el punto de vista de la SFAO* en términos de recursos utilizados para realizar una evaluación y su impacto no se corresponde necesariamente con los tres primeros parámetros. Algunas de las evaluaciones requirieron una gran cantidad de recursos, lo que llevó a una baja valoración en cuanto a la utilidad para la SFAO. Además, la valoración puede ser menos positiva cuando el interés de los medios de comunicación o de la Delegación de Finanzas fue escaso, aunque la aceptación de las recomendaciones y su aplicación fueran buenas.

En los últimos diez años, la introducción y publicación de evaluaciones ha ido acompañada de una creciente exposición mediática de la SFAO. Cabe destacar las evaluaciones sobre las transacciones de compensación en la adquisición de armamento en el extranjero (SFAO, 2007a), la asignación de audífonos como parte del seguro de invalidez (SFAO, 2007b), las inspecciones de las emisiones de gases de escape (SFAO, 2010b), el sistema de tarifas Tarmed (SFAO, 2010a), así como las inspecciones a los empleadores en relación con el AHV, el fondo de pensiones obligatorio (SFAO, 2006). Sin embargo, la respuesta de los medios de comunicación a las evaluaciones varía considerablemente. En el caso de los temas propuestos por el Consejo Federal o el Parlamento, se constató un mayor interés por los resultados en el momento de su publicación. Sobre todo, la SFAO quiere elaborar informes cuyas recomendaciones se apliquen. Aunque la atención de los medios de comunicación no es su principal prioridad, reconoce la importancia de que sus informes se mencionen en la prensa, sobre todo para sensibilizar a todas las partes interesadas.

4.2. Variables utilizadas para predecir los temas más relevantes

Se eligieron seis variables partiendo de la base de que podían utilizarse para predecir la pertinencia de un tema, tal y como se ha definido en el apartado anterior. A continuación, se realizó un análisis de regresión para examinar las posibles correlaciones entre las variables a explicar («La evaluación fue útil») y seis variables explicativas. El cuadro siguiente presenta un breve resumen de estas variables, la hipótesis subyacente y el método utilizado.

CUADRO 2.
VARIABLES EXAMINADAS Y MÉTODO UTILIZADO

<p>Variables explicativas (situación al seleccionar el tema)</p> <p>A. Origen del tema: Tema propuesto por la SFAO por iniciativa propia o por el Parlamento o el Consejo Federal. Supuesto: El Parlamento o el Consejo Federal están mejor capacitados para determinar los temas más relevantes.</p> <p>B. Presión ejercida por el parlamento y los medios de comunicación: Tema debatido en los medios de comunicación en el año anterior a la selección o objeto de peticiones de procedimiento parlamentario en los cinco años anteriores a la selección. Hipótesis: Cuanto más se debata el tema, más útil será la evaluación.</p> <p>C. Actitud de la entidad evaluada: Oposición, indiferencia, apoyo durante la fase exploratoria y los primeros 30 días de la evaluación. Hipótesis: La actitud de la entidad evaluada al inicio del proyecto puede proporcionar una indicación de la futura utilidad de la evaluación.</p> <p>D. Margen de maniobra de la entidad evaluada: Capacidad para aplicar cambios, facultades institucionales y recursos suficientes para dirigir dichos cambios. Supuesto: Cuanto más margen de maniobra tenga la entidad evaluada, más útil será la evaluación.</p> <p>E. Delimitación del tema: Facilidad/dificultad para definir las preguntas clave de la evaluación. Supuesto: Cuanto más fácil sea delimitar el tema, más útil será la evaluación.</p>
<p>Modo de valoración: Véase el cuadro 1.</p>
<p>Medida de correlación según el coeficiente tau (τ) de Kendall - Se trata de una medida no paramétrica de correlación utilizada para variables ordinales o binarias. Las relaciones identificadas se basan en una función monótona y se caracterizan por el hecho de que los valores de una variable están asociados a los valores de las otras variables, o viceversa. La función no es necesariamente lineal. La tau de Kendall examina los pares en función de su concordancia y discordancia. Si todos los pares son concordantes, entonces tau = 1, y si todos los pares son discordantes, entonces tau = -1. Se dice que existe un grado de asociación medio cuando $\tau = 0,5$, y se declara un grado de asociación fuerte cuando $\tau = 0,7$. Cf. Merton/Kendall, 1984.</p>

Las variables que pueden influir en la elección del tema se presentan en la siguiente sección de resultados.

En cuanto al *origen del proyecto*, sólo el 20% de las evaluaciones fueron encargadas por la Delegación de Finanzas y el Consejo Federal. Así, el 80% de las evaluaciones se eligieron por iniciativa propia de la SFAO.

La *presión ejercida por el parlamento y los medios de comunicación en el momento* de su selección (exposición mediática, intervención parlamentaria) es generalmente baja cuando la SFAO ha elegido el tema por sí misma. En tres cuartas partes de los casos, la SFAO da prioridad a las áreas que reciben poca atención de los medios de comunicación, considerando que su papel es más proactivo que reactivo, incluyendo la inclusión de temas en la agenda política. Asume que, si un tema ya es conocido y está siendo debatido, la administración realizará sus propios estudios y posiblemente implementará sus propias mejoras, sobre todo cuando haya presión mediática externa y presión política interna. En este caso, a menudo hay que coordinarse con las inspecciones parlamentarias o los estudios delegados de forma externa.

La *actitud de la entidad evaluada en el momento* de hacer la selección varía entre la oposición, la indiferencia, la buena voluntad y el apoyo firme. En general, sin embargo, el entusiasmo es limitado al inicio del proyecto. Existen diferentes escenarios en cuanto al *margen de maniobra* de la entidad evaluada, es decir, la posibilidad de dirigir la situación en función de sus poderes institucionales, sus recursos y su determinación.

En cuanto a la *delimitación del tema de evaluación*, suele ser compleja en las primeras fases del proyecto. Algo más de la mitad de los temas resultaron difíciles de delimitar.

4.3. Principales resultados

Como se muestra en el cuadro 3, hay muy poca correlación entre las variables elegidas que podrían influir en la elección del tema desde el principio y las variables relativas a la utilidad del tema, medidas varios años después.

CUADRO 3
CORRELACIONES SEGÚN EL COEFICIENTE TAU (τ) DE KENDALL

VARIABLES	A. ORIGEN	B. PRESIÓN	C. ACTITUD	D. MARGEN DE MANIOBRA	E. DELIMITACIÓN
UTILIDAD (TOTAL DE 1 A 4)	< 0.05	< 0.05	< 0.12	< 0.20	0.41
1. MEJORA POTENCIAL	0.28	< 0.10	< 0.25	< 0.05	< 0.20
2. ACEPTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES	-0.28	< 0.15	0.26	< 0.05	0.26
3. APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES	< 0.05	< 0.05	< 0.15	< 0.25	< 0.20
4. COSTE-BENEFICIO PARA LA SFAO	< 0.05	< 0.05	< 0.10	0.27	0.38

[x] Las barras verticales indican que se trata de un valor absoluto.

Hay una correlación entre débil y media en el siguiente caso: cuanto más fácil sea la delimitación del tema (es decir, cuanto más fácil se puedan determinar las preguntas de evaluación), más positivo será el impacto de la evaluación para la SFAO. Hay una correlación débil en los siguientes casos:

- Importante margen de maniobra de la entidad evaluada e impacto positivo de la evaluación para la SFAO.
- Actitud favorable de la entidad evaluada al inicio de la evaluación y su aceptación de los resultados finales.
- Fácil delimitación del tema y aceptación de las recomendaciones por parte de la entidad evaluada.
- Tema propuesto por el Parlamento o el Consejo Federal y aceptación de las recomendaciones por parte de la entidad evaluada.

No hay ninguna correlación entre una actitud favorable o desfavorable de la entidad evaluada al inicio y los distintos parámetros que miden la utilidad de los resultados, a excepción de la aceptación de las recomendaciones por parte de la entidad evaluada. Además, la presencia de poca o mucha presión respecto al tema en el momento de elegirlo no muestra ninguna correlación con los distintos parámetros que miden la utilidad de los resultados.

El análisis específico de los cinco temas considerados como las mejores elecciones y de los cinco temas considerados como los más problemáticos muestra también la variabilidad de los factores explicativos. Por tanto, hay pocas reglas, salvo que una sola variable no basta para justificar la elección de un tema. En consecuencia, una fuerte oposición por parte de la entidad evaluada no es motivo suficiente para abandonar el tema... Por lo tanto, es necesario contar con un número máximo de variables positivas para seleccionar un tema.

Mientras tanto, en 2020, la SFAO completó su análisis con 26 nuevas evaluaciones realizadas. Estas confirmaron los resultados presentados en este capítulo.

5. Criterios utilizados: ilustración con evaluaciones potenciales de las medidas decididas durante la pandemia de coronavirus

Es importante examinar y comparar los temas considerados de acuerdo con los criterios. Esto se hace al elegir el tema, pero también durante la exploración. La pandemia de coronavirus proporciona una buena ilustración de las opciones disponibles para las EFS, y en particular de los nueve criterios que se aplican a la SFAO.

A nivel de la Confederación Suiza, se pueden identificar cinco temas principales de evaluación en el ámbito de las medidas adoptadas durante la crisis del coronavirus:

1. Medidas sanitarias adoptadas para evitar la propagación del virus.
2. Medidas de apoyo durante la crisis por parte del ejército y protección civil.
3. Ayudas a fondo perdido para amortiguar el impacto de la crisis para empleados, autónomos y artistas.
4. Préstamos a los negocios para amortiguar el impacto de la crisis en empresas, clubes deportivos y organizaciones culturales.
5. Indemnización por las pérdidas económicas relacionadas con la cancelación de eventos para evitar la propagación del virus.

El examen de estas medidas incluye la aplicación y los efectos de las leyes vigentes y aplicables en situaciones de crisis: Ley de Epidemias, Ley de Abastecimiento Económico, Ley de Protección Civil, etc. Los resultados futuros de las evaluaciones podrían conducir a cambios en estos marcos legales.

Criterio 1: Tema delimitado o susceptible de ser delimitado

La SFAO selecciona temas de evaluación claramente definidos en áreas que aún no han sido evaluadas en gran medida y que suelen ser de carácter técnico.

¿Pueden formularse objetivos claros para la evaluación, la auditoría costes- beneficios o, en el caso de temas amplios, pueden proponerse fácilmente delimitaciones? Sería ilusorio examinar todas las medidas adoptadas en el ámbito del coronavirus en una sola evaluación... Las cinco medidas presentadas anteriormente son amplias, pero pueden delimitarse. Por ejemplo, la ayuda a fondo perdido para amortiguar el impacto de la crisis en los empleados, los autónomos y los artistas ([tema 3](#)) plantea la cuestión de si el dinero se pagó a quienes lo necesitaban y de forma suficientemente rápida. Este tema es muy amplio y se refiere a varias políticas de redistribución financiera en Suiza (compensación por trabajo a tiempo parcial en las empresas debido al desempleo, seguro de sustitución de prestaciones por pérdida de ingresos, etc.). Podría limitarse a las medidas que presentan mayor riesgo, como la asignación de ayudas a los autónomos, ya que es la primera vez que se adopta una medida de este tipo en Suiza. Teniendo en cuenta los importes y la rapidez de aplicación, los riesgos son también importantes en el caso de las indemnizaciones por trabajo a tiempo parcial para los empleados de las empresas.

Criterio 2: Existencia de riesgos significativos

Las EFS están muy interesadas en obtener nuevos resultados que demuestren su utilidad y la relevancia de su trabajo, lo que las lleva a elegir temas con grandes apuestas y riesgos. Durante la exploración se lleva a cabo un análisis de riesgos, tratando de determinar los principales riesgos que debe abordar la evaluación. A continuación, el análisis se ajusta en la fase de diseño de la evaluación (concepto). Dadas las consecuencias del confinamiento, ya fuese impuesto demasiado tarde o con diversos grados de rigor ([Tema 1](#)), así como la importancia financiera y la necesidad de abordar adecuadamente las medidas de apoyo a los individuos ([Tema 3](#)) y a las empresas ([Tema 4](#)), estos temas parecen presentar actualmente mayores riesgos que los Temas 2 y 5. Sin embargo, es prematuro emitir un juicio definitivo y profundo en el momento de redactar este documento, es decir, después de la tercera semana de confinamiento.

Criterio 3: Tema considerando los efectos políticos

El tema debe abordar no sólo la ejecución, sino también los efectos en los beneficiarios o no beneficiarios. Este aspecto distingue las evaluaciones de otras auditorías realizadas por la SFAO. Los cinco temas son interesantes de examinar en lo tocante a efectos. En el caso de los préstamos a empresas, se trata de examinar si la ayuda ha sido suficiente para permitir su continuidad o, por el contrario, si ha permitido que algunas empresas amenazadas de insolvencia antes de la crisis simplemente sobrevivan un poco más. En términos generales, el riesgo es que los préstamos no se devuelvan. Comparativamente, la compensación de las pérdidas financieras relacionadas con la cancelación de eventos ([Tema 5](#)) parece algo menos importante en cuanto a los efectos.

Criterio 4: Suficiente margen de maniobra por parte de la Confederación

¿Son suficientes las competencias del gobierno federal (en términos de concepción, aplicación, financiación, aprobación o seguimiento) para garantizar la aplicación de las futuras recomendaciones? La cuestión se plantea de forma algo diferente en relación con las medidas

excepcionales relativas al coronavirus. Si las medidas son únicas y no pueden volver a aplicarse en el futuro, el valor añadido de una evaluación y, en particular, de sus recomendaciones, sigue siendo limitado. Esta cuestión se plantea en particular en relación con las medidas sanitarias adoptadas para evitar la propagación del virus (Tema 1). Suponiendo que una pandemia de este tipo sólo se produce una vez cada siglo, una evaluación podría tener un carácter puramente histórico. Sin embargo, podría definir mejor la política de almacenamiento obligatorio de medicamentos y bienes sanitarios. En cuanto a los demás temas, pueden utilizarse medidas similares en otras circunstancias excepcionales y las enseñanzas de estas evaluaciones también serían útiles para las políticas que se aplican en tiempos normales.

Criterio 5: La política ha podido funcionar durante un periodo de tiempo suficiente

Por lo general, se estima que se necesitan entre dos y tres años de aplicación para cuando se inicie la evaluación. Dada la rapidez de las decisiones tomadas y de la aplicación de las medidas contra el coronavirus, un año debería ser suficiente. Para las medidas de apoyo durante la crisis por parte del ejército y protección civil (Tema 2), parece necesaria una evaluación más rápida. Se trata de una intervención en circunstancias reales y a gran escala, situación que no se daba desde hace años en el ejército suizo. Sin embargo, estas intervenciones siguen siendo puntuales durante algunas semanas. El método de distribución de las tropas, el coste, así como el valor añadido para las autoridades y organizaciones que se han beneficiado de ellas, deberían ser examinados con rapidez.

Criterio 6: Ventajas de la SFAO en comparación con otros organismos que realizan evaluaciones

Otros organismos en Suiza realizan evaluaciones, en particular las propias agencias gubernamentales, ya que a veces tienen una unidad interna que encarga las evaluaciones, y el Control Parlamentario de la Administración. La independencia de la SFAO confiere una gran credibilidad a las evaluaciones que realiza. Su campo de actividad abarca, en particular, las entidades centrales o descentralizadas de la administración federal, los beneficiarios de subvenciones y los organismos a los que la Confederación ha encomendado tareas públicas. Esto permite a la SFAO examinar las políticas aplicadas por varios organismos (oficinas) o ministerios (departamentos) y otras organizaciones. Esta ventaja es especialmente importante a la hora de evaluar la coordinación entre las fuerzas armadas, la protección civil y la administración pública (tema 2) y también para los temas 3 y 4, en particular en lo que respecta a la coordinación de las distintas ayudas proporcionadas. La SFAO también tiene un excelente acceso a la información. Su experiencia financiera es reconocida (Temas 3, 4 y 5) y actualmente se están realizando auditorías financieras sobre estos temas. El tema 1, relativo a las medidas sanitarias para evitar la propagación del virus, parece menos relevante para la SFAO. Los conocimientos epidemiológicos necesarios deberían adquirirse de socios externos. Sin embargo, su credibilidad sería más débil que la de, por ejemplo, otras organizaciones especializadas a nivel internacional. Sin embargo, los mecanismos de toma de decisiones del gobierno podrían ser una parte específica interesante de evaluar, así como el acceso a la información sanitaria que poseen los distintos actores competentes (ejército, regiones, hospitales, etc.). La SFAO está en condiciones de examinar estas cuestiones, que, sin embargo, no se refieren a los efectos de las medidas, sino a su concepción.

Criterio 7: Resultados disponibles con suficiente antelación

Los resultados deben ser utilizables en el contexto de la aprobación o la revisión prevista de una ley, un contrato de ejecución o la renovación de un préstamo plurianual. Este criterio no debería plantear problemas, salvo que se produzca una nueva crisis a corto plazo... Dada la magnitud de la crisis, las evaluaciones que se realicen se esperarán, sin duda, con cierta impaciencia.

Criterio 8: No se ha llevado a cabo ningún estudio similar en los últimos años ni se ha previsto su realización

No hay una evaluación, investigación científica o análisis en profundidad de los objetivos del tema en cuestión. Si el estudio se prevé, éste debe incluirse en el concepto de evaluación del organismo (oficina), debe especificarse su programa y debe asegurarse su financiación. En cuanto a las medidas que se van a examinar, es importante ponerse en contacto con los organismos interesados con la debida antelación para evitar la duplicación del trabajo o, en su caso, aclarar quién se ocupará de cada tema y evitar preguntar varias veces a las mismas organizaciones o personas. Es probable que las medidas sanitarias adoptadas para evitar la propagación del virus (Tema 1) sean objeto de numerosas revisiones, evaluaciones o estudios científicos.

Criterio 9: Problemas financieros y sociales importantes

El tema debe suponer más de 10 millones de CHF al año para la Confederación y el sector público y/o suponer más de 50 millones de CHF de consecuencias financieras para la economía o los ciudadanos. Este criterio no plantea ningún problema para los cinco temas.

Este breve análisis basado en nueve criterios muestra que los temas 2, 3 y 4 parecen más prometedores para una evaluación de la SFAO que los temas 1 y 5.

6. Conclusión

En relación con el Parlamento, la SFAO considera que su función es proporcionar datos y evaluaciones independientes para que los parlamentarios puedan debatir cuestiones políticas con pleno conocimiento de causa y evitar debates estériles por falta de información sobre la situación y las cifras reales. Cuando se deciden medidas de emergencia como el Coronavirus con carácter de urgencia, el Parlamento queda al margen. Esto hace que sea aún más importante que una autoridad de control como la SFAO realice evaluaciones para proporcionarle información.

El papel de la SFAO no consiste únicamente en dirigir la evaluación de los temas de actualidad. También debe desempeñar un papel proactivo, considerando

temas que rara vez figuran en la agenda a nivel parlamentario y cuya relevancia política suele quedar oculta en detalles técnicos.

En relación con la administración, la SFAO considera que su papel consiste en formular recomendaciones útiles. La experiencia demuestra que el mayor potencial de mejora reside en las políticas que implican una fuerte coordinación entre las unidades administrativas afectadas, una asociación entre los servicios públicos y las entidades autónomas o los organismos privados subvencionados. Este es el caso de la mayoría de las medidas adoptadas

en el contexto de la crisis del coronavirus. Las recomendaciones deben dirigirse entonces al más alto nivel del poder ejecutivo (Consejo Federal; Departamentos Federales), que tiene la responsabilidad política.

En los ámbitos en los que la Confederación tiene poco margen de maniobra, las evaluaciones también deben ser realizadas por la SFAO. Esto permite poner de manifiesto aspectos desconocidos en cuanto a la coordinación y el reparto de tareas entre la Confederación, los cantones (regiones) y otros organismos responsables de la aplicación de las políticas públicas. En estos casos, es esencial trabajar con un grupo de apoyo que incluya a los principales actores. También es necesario informar e integrar mejor a las autoridades políticas cantonales e incluso a los organismos intercantonales.

La identificación de los temas de evaluación más prometedores es una tarea compleja para una entidad fiscalizadora independiente. Es difícil enumerar las características iniciales que debe tener un tema para tener éxito. El análisis muestra que es una señal bastante mala cuando la SFAO no consigue diferenciar el tema y definir las preguntas centrales de la evaluación en pocas semanas.

Ante la posible multiplicidad de temas, la complejidad y la variedad de las actividades federales, parece ilusorio disponer de un análisis de riesgos global para toda la Confederación que permita seleccionar los mejores temas en el mejor momento. Para optimizar la selección de los temas, sigue siendo esencial disponer de un amplio conjunto de ideas y seleccionarlas en función de prioridades predefinidas y criterios precisos.

7. Bibliografía

BALTHASAR, Andreas, 2007, Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen, Chur/Zürich, Rüegger.

BUSSMANN, Werner, 2007, Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz, in: Schäffer, Heinz (hsg.), Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgeabschätzung – Weitere Erfahrungsberichte in In- und Ausland / Staatspraxis und Wirtschaft, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, p. 1-20.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES, 2012, Application des clauses d'évaluation au sein de l'administration fédérale, Berne, informe en alemán y resumen en francés.

SANGRA, Emmanuel, CRÉMIEUX Laurent, 2013, Choisir des thèmes d'évaluation aboutissant à des recommandations utiles – Enseignements tirés de dix ans d'évaluation au Contrôle fédéral des finances, in : LeGes 24 (2013).

CRÉMIEUX, Laurent / SANGRA, Emmanuel, 2014, La place de l'évaluation au Contrôle fédéral des finances. « In « L'évaluation à la croisée des regards ». Colección " Contribution à l'action publique" (IDHEAP) », bajo la responsabilidad de Katia Horber-Papazian.

DAHLER-LARSEN, Peter, 2012, The Evaluation Society, Stanford, Stanford University Press.

INTOSAI, 2007, Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

LEDERMANN, Simone, 2012, Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change, *American Journal of Evaluation* 33/2, p. 159-178.

JOHNSON, Kelli/GREENSEID, Lija O./TOAL, Stacie A./KING, Jean A./LAWRENZ, Frances/VOLKOV, Boris, 2009, Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005, *American Journal of Evaluation* 30/3, p. 377-410.

Evaluación de políticas públicas: no perdamos el momento

CRISTINA HERRERO

Presidenta de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

RESUMEN

El principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos está consagrado en la normativa española al más alto nivel y junto al de eficacia, se recoge, en numerosas normas como la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley General Presupuestaria o las leyes de Hacienda de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, hasta ahora se ha quedado en un enfoque eminentemente teórico centrado en el control contable, de legalidad y de procedimientos. Junto a este tipo de análisis, fundamentales para garantizar la calidad y seguridad normativa, es crucial que avancemos hacia verdaderas evaluaciones de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas que sin duda requieren de las anteriores como condición necesaria, pero no suficiente.

La eficiencia y eficacia se construyen, una tarea que debe ser abordada desde el inicio de cualquier política y durante toda la vida de la misma. Nos encontramos en un momento clave para impulsar este tipo de evaluaciones. Tras la Declaración del Eurogrupo en 2016 el interés a nivel nacional ha ido en aumento, tanto en el ámbito de la Administración Central como de las Administraciones Territoriales. Además, la recepción de fondos europeos como consecuencia de la crisis provocada por la pandemia marcará un hito sin precedentes que exigirá un esfuerzo colectivo para conseguir un uso eficiente y eficaz de estos recursos.

Nos encontramos por tanto en un momento clave que puede marcar el cambio de rumbo hacia una verdadera cultura de evaluación, una tarea en la que administraciones, gestores y evaluadores deben trabajar de la mano.

PALABRAS CLAVE

Evaluación | Eficiencia | Spending Review
AIReF | Evidencia Empírica

ABSTRACT

The principle of efficiency in managing public resources is enshrined in the Spanish legislation at the highest level and, in addition to that the effectiveness, is also enshrined in numerous regulations such as the Organic Law on Budgetary Stability and Financial Sustainability, the General Budgetary Law or the tax laws of the Autonomous Regions. However, so far it has been left in a theoretical approach focusing on accounting control, legality, and procedures. With this type of analysis, that are key to ensuring quality and regulatory safety, it is crucial that we move towards real evaluations of the efficiency and effectiveness of public policies, which require the previous ones as a necessary but not sufficient condition.

Efficiency and effectiveness must be built as a task that should be addressed from scratch for any policy and throughout its journey. We are at a key moment to engage with these assessments. Following the Eurogroup Declaration in 2016, the interest at national level has increased, both in the Central Administration and Territorial Administrations. In addition, the reception of European funds due to the COVID-19 crisis will mark an unprecedented milestone that will require a collective effort to use resources efficiently and effectively.

Therefore, we are at a crucial moment where a true evaluation culture could be engaged by administrations, managers and evaluators working together.

KEYWORDS

Evaluation | Efficiency | Spending Review
AIReF | Empirical Evidence

1. Construyendo la eficiencia y eficacia del gasto público en España

La Constitución Española establece en su artículo 31 apartado segundo que *«El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía»*. Así, el principio de eficiencia queda recogido en nuestra legislación al más alto nivel y, junto con el principio de eficacia, se encuentra en numerosas normas. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece en su artículo 7 apartado segundo que *«La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público»*. La Ley General Presupuestaria establece en su artículo 26 la eficiencia como principio rector de la programación presupuestaria: *«La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional»*. Las leyes de Hacienda de las Comunidades Autónomas recogen el principio de eficiencia en términos similares a la regulación estatal.

Por tanto, los principios de eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos no son algo nuevo y son numerosas las menciones en el ordenamiento jurídico español. Existen además instituciones independientes con funciones evaluadoras que en su normativa reguladora también hacen referencias en este sentido. Así, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas reconoce este principio al definir su función fiscalizadora: *«La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género»*. Un principio que debe regir también la actividad de control financiero desarrollada por la Intervención General del Estado (IGAE) tal y como recoge en su artículo 3 el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la IGAE. En este último resulta llamativo que incluso este principio se extiende a los distintos departamentos ministeriales: *«El control de eficacia se realizará sin perjuicio del que cada departamento ministerial, en el ámbito de sus competencias, pueda desarrollar en esta materia, por sí mismo o en colaboración con la Intervención General de la Administración del Estado»*.

Pese a todas estas referencias a los principios de eficiencia y eficacia e incluso a la calidad en la gestión de los recursos públicos, hasta ahora nos hemos quedado en aproximaciones teóricas que no han conseguido descender al plano práctico en este tipo de evaluaciones. Si bien es cierto que tanto la IGAE como el Tribunal de Cuentas tienen estos principios en su normativa reguladora, en la práctica su enfoque se ha dirigido más a la fiscalización contable, de legalidad y de procedimientos. Por ello, resulta fundamental avanzar en el análisis de la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, en un contexto evaluador en el que las distintas aproximaciones se complementen en aras de la calidad y seguridad normativa y del uso óptimo de los recursos públicos.

La eficiencia y la eficacia son algo que se construye, una máxima que en Europa han tenido muy clara. El impulso europeo a las evaluaciones del gasto público, conocidas como Spending Reviews, ha marcado la diferencia en el plano nacional. El 9 de septiembre de 2016 el Eurogrupo realizaba una declaración en la que definía una serie de principios comunes para la elaboración de Spending Reviews por parte de los Estados Miembros de la zona euro, situando estas evaluaciones como una de sus prioridades. El Eurogrupo consideraba las revisiones del gasto como una herramienta útil para mejorar la calidad de las finanzas públicas y un medio complementario para apoyar la responsabilidad fiscal mediante la revisión de las prioridades del gasto público, que puede contribuir a una composición del presupuesto más favorable al crecimiento. Se señalaba así, que, con los elevados niveles de deuda y tasas de crecimiento económico históricamente bajas, había más necesidad que nunca de garantizar que el dinero de los contribuyentes se utilizase eficientemente. Finalmente, el Eurogrupo solicitaba a los Estados Miembros de la zona del euro que utilizarasen activamente las revisiones del gasto.

En esta declaración, se recogen una serie de principios que deben regir las evaluaciones para que tengan un impacto óptimo en la calidad del gasto público:

- I. Compromiso político firme y apoyado a un alto nivel nacional a lo largo de todo el proyecto.
- II. El diseño y la ejecución de las evaluaciones deben seguir las mejores prácticas, entre ellas: i) un mandato estratégico claro en el que se especifiquen los objetivos, el alcance y el centro de coordinación, ii) el uso de proyectos piloto para generar conocimientos especializados, iii) el suministro de recursos adecuados y el acceso a datos, iv) el uso de directrices para la coherencia en la elaboración de diagnósticos, bases de referencia, opciones de reforma y hojas de ruta, v) el uso de análisis basados en la evidencia que conecten los presupuestos y la estructura administrativa con los resultados de las políticas.
- III. Seguimiento y comunicación periódicos y transparentes sobre los progresos y los resultados alcanzados. Las evaluaciones deben estar sujetas a una evaluación independiente ex post para aprender lecciones para futuras revisiones.
- IV. Las conclusiones de las revisiones del gasto deben ser coherentes con la planificación presupuestaria anual y plurianual. El marco fiscal nacional debe incluir el principio de realizar revisiones periódicas del gasto para fundamentar la elaboración del presupuesto.

Como podemos ver, el Eurogrupo apuesta de manera decidida por la evaluación del gasto público que, además, ha de incorporarse al ciclo presupuestario en los distintos horizontes temporales. Aboga por revisiones transparentes, coherentes, con metodologías adecuadas y basadas en datos.

En España la declaración del Eurogrupo tuvo una respuesta rápida y contundente, y el compromiso político firme no se hizo esperar. Así, en diciembre de 2016, en la actualización del Plan Presupuestario 2017 ya se recogió este compromiso de evaluación del gasto público. Compromiso que se plasmó posteriormente, en abril de 2017, en la Actualización del Programa de Estabilidad 2017-2020 y en junio de ese mismo año mediante Acuerdo del Consejo de Ministros. En estos sucesivos compromisos se acordó encargar a la AIREF la evaluación del gasto público que se realizaría en distintas fases con el objeto de garantizar que el

análisis fuera exhaustivo. En concreto, el conocido como Spending Review se estructuró en tres fases, las dos primeras ya ejecutadas por la AIREF con un total de 11 estudios y la tercera fase pendiente de iniciarse.

2. La experiencia de AIREF en materia de evaluación

El Spending Review se encargó a la AIREF, una institución hasta ese momento dedicada a sus funciones legalmente establecidas de supervisión y control de las finanzas públicas y que únicamente había elaborado dos estudios de evaluación del gasto público por encargo de administraciones regionales. Sin embargo, la AIREF contaba y cuenta con importantes ventajas comparativas para llevar a cabo este encargo, entre otras, su poder de supervisión y acceso a información de todos los niveles de la administración, aspecto especialmente relevante en un país con una elevada descentralización del gasto público.

Poder acceder a las distintas administraciones públicas resulta crucial a la hora de evaluar políticas transversales que afectan a la Administración Central y a las 17 Comunidades Autónomas. Además, existen claras sinergias entre la función evaluadora y supervisora, que en última instancia convergen en la función principal de la AIREF: velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas.

CUADRO 1

SPENDING REVIEW: LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSALES O MULTINIVEL

La AIREF ha evaluado diferentes programas de gasto, como sanidad o políticas activas de empleo, en los que la Administración Central y las Comunidades Autónomas comparten competencias. Esto plantea diferentes retos para la evaluación, pero también supone una buena oportunidad, no solo para la mejora de los programas públicos y de las relaciones entre las administraciones, sino para amplificar el impacto de las propias evaluaciones.

La evaluación de las políticas en un contexto de gobierno multinivel tiene sus complejidades. Implica la necesidad de desentrañar un reparto competencial muchas veces complejo; identificar nítidamente a los responsables de los programas y de los grupos de interés de los diferentes niveles de gobierno; conseguir, explotar y producir información con datos que pertenecen a distintos niveles de gobierno y que en ocasiones no han sido recogidos con los mismos criterios; establecer procesos de diálogo con múltiples actores, tanto administrativos como de la sociedad civil; o analizar la coherencia de los programas públicos a veces diseñados por gobiernos distintos, entre otros muchos desafíos.

Sin embargo, la evaluación de políticas en contextos multinivel tiene importantes retornos. Puede contribuir a evitar la sobrefinanciación pública de programas similares, a identificar solapamientos y duplicidades, a la formulación de objetivos coherentes y a diseñar programas que generen sinergias entre las administraciones. Además, facilita el intercambio de información y de conocimientos, incentiva la coordinación y la búsqueda de soluciones comunes, facilita la visibilidad de la acción de los distintos gobiernos y mejora la rendición de cuentas y la transparencia de los programas públicos.

El encargo del Spending Review supuso un enorme reto para la AIREF, que tuvo que crear en un tiempo récord una estructura acorde al rigor y solvencia técnica demostrados hasta entonces, para desarrollar los 7 primeros estudios. El éxito de la primera fase se consiguió, entre otros, por dos elementos clave: un modelo de gobernanza novedoso y un análisis basado en la evidencia con acceso a una ingente cantidad de información. Respecto al modelo de gobernanza, se adoptó un sistema de trabajo multidisciplinar en el que se combinó el trabajo interno de la AIREF con el apoyo de asesores externos, académicos y científicos expertos. De esta forma, se configuraron equipos de trabajo con profesionales de distintos perfiles y especializados en cada una de las materias analizadas, que garantizaban el máximo

rigor y desempeño. Por otro lado, la evidencia empírica estuvo en el centro de todos nuestros análisis. Lo que a priori pudiera parecer una obviedad, que un análisis debe fundamentarse en datos, resultó no ser tan obvio. De hecho, una de las grandes dificultades a las que tuvo que hacerse frente fueron los problemas ligados al acceso a los datos, bien por las reticencias iniciales a compartirlos, o bien porque los mismos no estaban adecuadamente preparados para ser explotados. Sorteado estos obstáculos, se puso en marcha un sistema de gestión de información mediante una sala segura en la que, con la máxima seguridad y confidencialidad, se trataron todos los microdatos recabados. Todo ello se desarrolló con un enfoque hacia resultados y con la utilización de metodologías específicas y adaptadas a cada estudio que permitieron obtener resultados y propuestas concretos.

De esta primera fase del Spending Review se extrajeron importantes lecciones y experiencia de gran utilidad para atender los crecientes encargos de evaluación que desde entonces ha recibido la AIREF, especialmente de las Comunidades Autónomas. En concreto, la necesidad de mejorar el acceso a la información ha sido un mensaje continuamente repetido desde la AIREF. En la Opinión para una estrategia de acceso a datos administrativos publicada el pasado 7 de octubre, planteamos una propuesta concreta de cómo mejorar la calidad de la información, hacerla accesible para su explotación con la máxima seguridad y confidencialidad. De hecho, la experiencia acumulada en los Spending Reviews en la preparación, fusión y cesión de millones de datos procedente de registros administrativos serviría para sentar las bases de un futuro sistema de provisión de datos a investigadores e instituciones en las condiciones de seguridad correspondientes. La experiencia adquirida nos ha permitido también perfeccionar el desarrollo de los estudios y realizarlos *in house* en cada vez mayor medida sin dejar de apoyarnos en expertos externos que dan riqueza y valor a nuestros análisis.

CUADRO 2

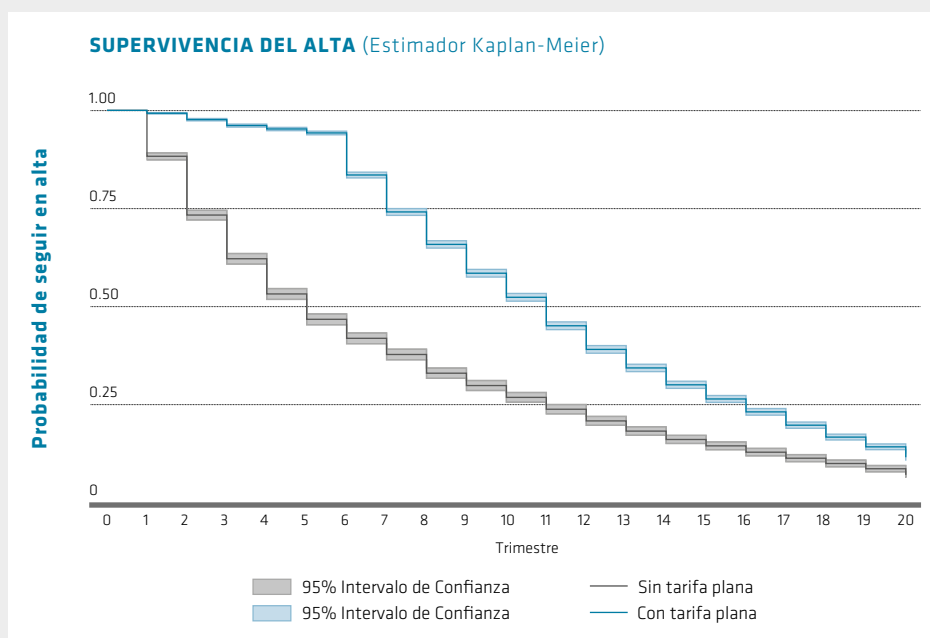
SPENDING REVIEW EMPLEO: LA IMPORTANCIA DE LA EVIDENCIA BASADA EN DATOS

En el ámbito del empleo la AIREF ha llevado a cabo dos estudios en el contexto del Spending Review y está evaluando las políticas activas de varias comunidades autónomas. En la primera fase, se realizó una evaluación general de las políticas activas de empleo (PAE) y, en la segunda, se evaluó la eficacia de los incentivos al empleo en forma de bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social. Además, se efectuó una estimación del impacto en el empleo del incremento del Salario Mínimo Interprofesional hasta 900€ en 2019 y actualmente seguimos analizando las PAE bajo el encargo de varias comunidades autónomas.

Los resultados de esas evaluaciones se derivan del análisis del comportamiento de los individuos en materia de empleo a partir de millones de datos administrativos que contienen información sobre los programas o medidas analizadas y sobre la actividad laboral de los individuos. Así, podemos conocer el desempeño de cada persona en el mercado laboral a lo largo del tiempo (obtención de un empleo, tiempo que lo mantiene, periodos de desempleo, etc.) y observar cómo cambia cuando se pone en marcha o se realiza un cambio en un programa o medida. Para poder atribuir los cambios observados a la intervención que estamos analizando y aislarlos de otros factores individuales, sociales o económicos que puedan influir en el desempeño laboral, la evolución de las personas afectadas se compara con la de individuos, lo más similares posibles, que no han participado en el programa o no se ven afectados por la medida. Esta metodología basada en la comparación de la evolución de dos grupos se la denomina análisis cuantitativo contrafactual y se circunscribe dentro de las que conocemos como técnicas cuasiexperimentales de evaluación de políticas públicas.

Por ejemplo, para determinar si la Tarifa Plana fomenta el empleo autónomo, se aprovechó que, inicialmente, se implantó para los jóvenes menores de 30 años y, seis meses más tarde, se extendió a toda la población. En este caso, comparamos la evolución de las altas como autónomos de jóvenes entre 25 y 29 años seis meses antes y seis después del establecimiento de la Tarifa Plana con la de los individuos entre 30 y 34 años, que no podían acogerse a dicha medida. Unos de los métodos contrafactuales más empleados, el conocido como diferencias en diferencias, combinado con un modelo de duración fue el utilizado en esa ocasión, y permitió aislar el impacto de la medida de las características sociodemográficas de las personas, los efectos del calendario y, muy importante, del tiempo que llevaban desempleados los individuos. Así, pudimos identificar

que el efecto positivo de la Tarifa Plana que se encontró inicialmente no alcanzaba a las personas de baja formación ni a los que llevaban más tiempo desempleados. De modo análogo se analizó si conseguía alargar la supervivencia en el empleo. El gráfico siguiente, derivado de los datos a partir de técnicas de supervivencia, muestra cómo los beneficiarios de la tarifa plana tienen una probabilidad de continuar en alta mucho mayor durante los primeros trimestres, para ir convergiendo paulatinamente a la de los no beneficiarios a medida que se reduce el importe bonificado.



Disponer de millones de datos y poder cruzarlos entre sí nos permite garantizar la calidad y robustez de nuestros resultados. Por ello la AIREF cuenta ya con los mecanismos de colaboración necesarios con los proveedores de datos y elevados estándares de seguridad y capacidad de procesamiento informático para analizar la información y ejecutar las fusiones de las bases de datos necesarias en cada evaluación. Así, por ejemplo, en el proyecto sobre los incentivos al empleo tuvimos acceso al universo de bonificaciones y reducciones aplicadas desde 2011 hasta 2018, que beneficiaron a unos siete millones de individuos. Además, la Tesorería General de la Seguridad Social nos facilitó sus historiales laborales y toda esta información se complementó, por un lado, con la disponible en la Muestra Continua de Vidas Laborales, que es una muestra anual de carácter público que incluye la información de alrededor de 1,2 millones de individuos, para identificar grupos de no beneficiarios; y, por otro, con el Panel Empresa Trabajador (PET), una muestra de unas 260 mil empresas y casi 6 millones de trabajadores. Además, esa fusión múltiple se completó con información de la Central de Balances del Banco de España, que nos permitió analizar también el comportamiento de las empresas ante estos incentivos.

En definitiva, el acceso a millones de datos administrativos de calidad y el uso de técnicas cuantitativas microeconómicas se han convertido en una herramienta fundamental para extraer evidencia precisa alejada de apriorismos o suposiciones y permitiéndonos responder a las preguntas que nos planteamos en cada evaluación de una forma robusta y objetiva.

Merece la pena detenerse para explicar en mayor detalle el proceso que sigue una evaluación desde sus inicios hasta la publicación del estudio. Se trata de un proceso que puede extenderse incluso más de un año, dependiendo de la materia analizada y en el que participan numerosos agentes. En primer lugar, se produce una manifestación de interés a la AIREF por parte de la Administración que desea realizar el encargo en la que se señala qué política desea evaluar. Desde ese momento se producen contactos continuos entre la Administración en cuestión y la AIREF con el fin de concretar las materias específicas a evaluar y que se acabarán plasmando en un plan de acción. El plan de acción detalla el alcance del estudio, el ámbito temporal, el calendario, el presupuesto orientativo, los organismos participantes, la información

necesaria para realizarlo, así como el tipo de evaluación a realizar (llegando incluso a definirse de manera preliminar qué metodologías serán utilizadas). Paralelamente a la aprobación del plan de acción, se van configurando los equipos encargados del proyecto e identificando las necesidades de recursos externos. El inicio de los trabajos exige previamente el acceso y preparación de la información necesaria, que en ocasiones puede retrasar sustancialmente el proceso por los problemas ya comentados de calidad de los datos para su explotación. Desde ese momento, y adaptado a cada estudio, se inicia la explotación de la información recibida mediante metodologías específicas que pueden ir desde análisis más cuantitativos hasta otros más cualitativos. Todo este proceso deriva en la formulación de hallazgos y resultados concretos que permitan realizar propuestas específicas para mejorar la eficiencia y eficacia de la política evaluada. La AIREF publica su estudio con estas propuestas, pero corresponde a la administración competente la implementación de las mismas.

Como se puede apreciar, el proceso de evaluación resulta complejo y requiere un triple esfuerzo: coordinación de agentes implicados, explotación de la información disponible y obtención de hallazgos y propuestas específicas que puedan ser efectivamente implementadas. La AIREF lleva un tiempo apostando de manera decidida por esta nueva labor y yo diría que también las Administraciones Públicas, como muestran los crecientes encargos recibidos, principalmente, de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la crisis provocada por la COVID-19 y la respuesta por parte de la Unión Europea con una llegada de fondos a España sin precedentes, exigirá un esfuerzo evaluador extra.

3. Un momento clave para la evaluación

La reciente crisis de la COVID-19 está teniendo consecuencias muy graves en todos los países de la Unión Europea a nivel sanitario y económico. Las instituciones europeas han respondido de forma rápida y contundente, anunciando la puesta en marcha conjunta de numerosos instrumentos para intentar minimizar las secuelas económicas de la pandemia.

Desde el inicio, Europa puso en marcha medidas destinadas a movilizar el presupuesto de la UE y a permitir la máxima flexibilidad en la aplicación de las normas presupuestarias. Se acordó destinar a la labor de recuperación un total de 750.000 millones de euros, integrados en el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea conocido como Fondos *Next Generation EU (NGEU)*. A través de este instrumento se autoriza a la Comisión Europea a contraer empréstitos en nombre de la UE en los mercados de capitales por un importe máximo de 750.000 millones de euros a precios de 2018.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante MRR) supone el grueso de *NGEU*, cerca del 90% de la dotación total. El MRR está dotado con un presupuesto de 672.500 millones de euros que se desembolsará en forma de préstamos (360.000 millones de euros) y de subvenciones (312.500 millones de euros). El 70% de las subvenciones se comprometieron a lo largo de este 2021 y del próximo 2022 con arreglo a tres criterios: el nivel de desempleo en la horquilla temporal 2015-2019, el porcentaje de la población y el PIB per cápita inverso. El 30% restante se comprometerá a finales de 2023 teniendo en cuenta también la pérdida de PIB real registrada durante 2020 y 2021.

Para la recepción de los fondos MRR, los Estados miembros han tenido que elaborar Planes nacionales de recuperación y resiliencia que detallen sus programas de reformas e inversiones para el 2020-2026. Los criterios de evaluación de la Comisión sobre estos planes son: la coherencia con las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo, el refuerzo del crecimiento potencial, la creación de empleo y la resiliencia económica y social del Estado Miembro y, por último, la contribución efectiva a las transiciones ecológica y digital de los proyectos financiados.

España, especialmente castigada por la pandemia, recibirá una cantidad de recursos sin precedentes. Se prevé la movilización de más de 140.000 millones de euros de inversión pública hasta 2026 con una concentración de casi 70.000 millones de euros en transferencias en los años 2021-2023 que se complementarán con el recurso a préstamos para financiar la continuación de los programas de inversión a partir de entonces. De esta forma, España absorberá más del 20% de las transferencias del MRR y se convierte junto con Italia en uno de los principales receptores.

Dado todo lo anterior, es necesario entender por qué la evaluación va a ser clave para el éxito de estos instrumentos a nivel nacional y europeo. Los recursos financieros de este Plan proceden de la mutualización de deuda de los países miembros y, por tanto, se trata de garantizar la protección de los intereses de la UE y de sus Estados miembros al ejecutar el MRR. La condicionalidad de los desembolsos supone una garantía de buen uso de los recursos, pero debe completarse con la evaluación integral en todas las etapas del proceso.

En primer lugar, el reto de la absorción de fondos europeos (*NGEU* y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027) hace necesario que el diseño de los planes deba ser rápido para que estos fondos empiecen a ejecutarse lo antes posible. Para ello se han flexibilizado los marcos jurídicos con el fin de que los procedimientos de gestión sean más ágiles y simples. Sin embargo, esto no debe suponer una reducción de la evaluación *ex ante* de los proyectos, ni una merma de las garantías legales y procedimentales de los controles previos que tendrán que reforzarse con un exigente control *ex post* de la asignación de recursos.

En segundo lugar, desde un punto de vista temporal, se trata de un amplio periodo de tiempo, 2020 a 2026, a lo largo del cual tanto la coyuntura de la economía española como las necesidades de intervención pública pueden ir cambiando. La evaluación durante la ejecución de los proyectos puede permitir que se modulen o revisen aquellos aspectos del Plan cuyos resultados no estén siendo lo suficientemente satisfactorios.

En tercer lugar, el hecho de que el desembolso de los fondos esté ligado al desempeño y no a la ejecución de los proyectos, como ocurría con los fondos estructurales, hace relevante identificar de manera clara los elementos de evaluación que puedan garantizar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos que se van a ejecutar.

La evaluación debe abordarse desde una triple vertiente:

- (i) Evaluación *ex ante*: incluye el apoyo al diseño de políticas y a la selección ágil de buenos proyectos que cumplan los objetivos y los criterios de condicionalidad. Sería muy útil contar con una o varias entidades estables, como un Consejo Nacional de Productividad, que tuvieran el conocimiento y la capacidad de análisis para poder identificar las áreas en las que la intervención pública puede contribuir a aumentar el crecimiento potencial a medio plazo.

- (ii) Evaluación de las distintas fases de ejecución: ha de ser diligente para que se desplieguen los efectos positivos de los fondos cuanto antes y garantizar un control adecuado de su uso. En el caso de España, la IGAE y el Tribunal de Cuentas pueden ejercer un control robusto de la ejecución de estos fondos.
- (i) Y finalmente, evaluación ex post: consiste en extraer lecciones de las primeras fases de la ejecución de los fondos para mejorar la eficiencia, eficacia y coherencia de las políticas a lo largo de toda la vigencia del Plan. Dado su largo horizonte temporal, esto es crucial para ir corrigiendo aspectos concretos del diseño y que se reduzcan posibles ineficiencias. En el caso de España, la AIREF tiene una sólida experiencia en la evaluación ex post de políticas públicas, pero dada la amplitud de políticas e inversiones que se van a poner en marcha, será necesaria la participación de varias instituciones con diversidad de conocimientos técnicos.

La evaluación y valoración de la eficiencia del MRR en particular y de los Fondos *Next Generation UE* en general, es fundamental. Sin embargo, no está exenta de complejidades. Una de ellas, y que afecta especialmente a España por tratarse de un país con un elevado grado de descentralización, es la gestión y la evaluación de los fondos en las diferentes administraciones territoriales. En este sentido, la coordinación entre los distintos niveles de la Administración será crucial para garantizar la capacidad de absorción y gestión de estos fondos de manera eficiente y eficaz.

Finalmente, cabe destacar que El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) aprobado el pasado 29 de abril por el Consejo de Ministros tiene en cuenta la dimensión de la evaluación. El PRTR, estructurado en cuatro ejes y diez políticas palancas que se concretan en treinta componentes, recoge en el componente 29 la mejora de la eficiencia del gasto público. La reforma tiene varias líneas de acción:

1. Incorporar al proceso de toma de decisiones las recomendaciones de los Spending Review mediante la creación de una Unidad de Seguimiento en el Ministerio de Hacienda y estableciendo plazos temporales claros para que los centros de gasto destinatarios de las recomendaciones de los Spending Reviews respondan a sus conclusiones. Se prevé así la aplicación del principio de cumplir o explicar a las propuestas contenidas en las evaluaciones.
2. Lanzamiento de la tercera fase del Spending Review con dos estudios: I) Líneas de préstamos, ayudas y demás instrumentos financieros al tejido empresarial por parte de las entidades del sector público y II) Gestión de residuos urbanos.
3. Consolidación del proceso de evaluación del gasto aprobando un nuevo proceso de Spending Review para un período de cinco años (2022-2026), separando el proceso de los ciclos políticos.
4. Refuerzo de la capacidad del evaluador a través de la creación de una división permanente de evaluación en el seno de la AIREF para dar continuidad y permanencia a los ejercicios de Spending Review.

Así, el PRTR apuesta por la evaluación y por el seguimiento de sus resultados y propuestas. Este es sin duda un nuevo e importantísimo impulso a la cada vez más creciente apuesta por la evaluación.

4. Conclusión

La legislación española recoge el principio de eficiencia y eficacia al más alto nivel, un mandato constitucional que, sin embargo, hasta ahora se ha quedado en un plano más teórico que práctico. Son varios los organismos independientes con funciones evaluadoras que deberían trabajar de la mano para conseguir que, junto a los ya existentes y necesarios controles de legalidad, la evaluación de la eficiencia y eficacia se interiorice por las administraciones públicas y los gestores. La eficiencia y eficacia de las políticas públicas se construye y nos encontramos en un momento único para abordar este reto. La llegada sin precedentes de fondos europeos por la crisis de la COVID-19 hace necesaria una evaluación ex ante, en ejecución y ex post que garantice el uso óptimo de los recursos. La AIREF ha desarrollado una creciente experiencia especialmente en evaluaciones ex post, pero si queremos aprovechar el momento y que la evaluación forme parte de las decisiones de políticas públicas, es necesario que sea una tarea compartida por todos.

5. Referencias bibliográficas

AIREF, *Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas*, agosto 2017.
<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/08/AIREF-Plan-de-Acci%C3%B3n-Spending-Review-Aprobado-por-ACM-.pdf>

AIREF, *Evaluación del gasto público 2018, Políticas Activas de Empleo*, junio 2019.
<https://www.airef.es/es/spending-review-fase-i/>

AIREF, *Evaluación del gasto público 2018, Medicamentos dispensados a través de receta médica*, junio 2019
<https://www.airef.es/es/spending-review-fase-i/>

AIREF, *Evaluación del gasto público 2019, Gasto hospitalario en el Sistema Nacional de Salud: farmacia e inversión en bienes de equipo*, octubre 2020.
<https://www.airef.es/es/spending-review-estudio-gasto-hospitalario-sistema-nacional-salud>

AIREF, *Evaluación del gasto público 2019, Incentivos a la contratación y al trabajo autónomo*, octubre 2020.
<https://www.airef.es/es/spending-review-fase-ii-estudio-incentivos-a-la-contratacion-y-al-trabajo-autonomo/>

EUROGRUPO, *Eurogroup statement - thematic discussions on growth and jobs: common principles for improving expenditure allocation*, septiembre 2016.
<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/09/eurogroup-statement/>

GOBIERNO DE ESPAÑA, *España Puede, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, abril 2021.
<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx>

Plan de Recuperación para Europa: Fondos *Next Generation EU*, diciembre 2020.
https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, febrero 2021.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-75-2020-INIT/es/pdf>

Institucionalización de la evaluación y auditoría operativa. ¿Rivalidad o complementariedad?

JUAN ANTONIO GARDE ROCA

Expresidente de la Comisión de Expertos para la creación de la Agencia de Evaluación.
Primer presidente de AEVAL. Inspector de Hacienda del Estado

ANTONIO M. LÓPEZ HERNÁNDEZ

Consejero y Expresidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Exvicepresidente de la European Organization of Regional Audit Institutions. Catedrático de la Universidad de Granada

RESUMEN

En la actualidad la evaluación de programas y políticas públicas se considera no sólo una herramienta técnica esencial, sino también un elemento estratégico para el buen gobierno. Sin embargo, en ocasiones una excesiva teorización y distintas dificultades de carácter práctico y metodológico, cuando no político, dificultan su uso efectivo.

En el caso español, adicionalmente, la ausencia de un modelo institucional eficaz dificulta canalizar el potencial de la experiencia y capacidades acumuladas, por lo que resulta necesario establecer un marco jurídico y administrativo que le de coherencia y operatividad. El anuncio de un proyecto de Ley en materia de evaluación de políticas públicas permite crear ciertas expectativas sobre la posibilidad de adopción de una nueva arquitectura institucional pública adecuada.

En este proceso también han de participar las instituciones de control externo, por su función vinculada al análisis de la eficacia, eficiencia y resultados de los planes, programas y políticas públicas, y su experiencia en el desarrollo de auditorías operativas. La evaluación y la auditoría operativa pueden formar parte, desde una visión transversal y complementaria, de un mismo ecosistema de evaluación, en el que ambas compartan conocimientos, enfoques y herramientas. En cualquier caso, no cabe duda que la evaluación permite una perspectiva más integral, y que la incorporación de algunos de sus elementos a la auditoría operativa, facilitaría un enfoque evaluador, dentro de los análisis ex post realizados por las instituciones de control externo.

PALABRAS CLAVE

Institucionalización

Evaluación

Auditoría operativa

Órganos de control externo

Complementariedad

ABSTRACT

The evaluation of public programmes and policies is currently considered not only an essential technical tool, but also a strategic element for good governance. However, excessive theorisation and various difficulties of a practical and methodological, if not political, nature sometimes hinder its effective use.

In the Spanish case, moreover, the absence of an effective institutional model makes it difficult to channel the potential of accumulated experience and capacities, making it necessary to establish a legal and administrative framework that gives it coherence and operability. The announcement of a draft Law on the evaluation of public policies on public policy evaluation raises expectations about the possibility of adopting a new suitable public institutional architecture.

External Control Institutions must also participate in this process, given their role in analysing the effectiveness, efficiency and results of public plans, programmes and policies, and their experience in conducting performance audits. Evaluation and performance auditing can form part, from a cross-cutting and complementary vision, of the same evaluation ecosystem, in which both share knowledge, approaches and tools. In any case, there is no doubt that evaluation allows for a more comprehensive perspective, and that the incorporation of some of its elements into the performance auditing would facilitate an evaluative approach, within the ex-post analyses carried out by the external control institutions.

KEYWORDS

Institutionalization

Evaluation

Performance auditing

External Control Institutions

Complementarity

1. Introducción

La evaluación de los programas y políticas públicas despierta en la actualidad un entusiasmo, del que quizás primero convendría distanciarse si se pretende calibrar de forma adecuada su pertinencia efectiva en la práctica. La rara unanimidad en la literatura respecto a su necesidad, mostrada tanto en los ámbitos académicos como políticos y administrativos, contrasta con lo limitado del diálogo existente entre ambos mundos, la insuficiencia de su uso efectivo y la limitada influencia práctica en la toma de decisiones públicas.

Una excesiva teorización, y la unanimidad de referencia respecto de su importancia, puede estar sirviendo de cortina de humo para ocultar esa limitada influencia en la práctica, por la propia dispersión metodológica de sus enfoques, la improvisación de las intervenciones públicas a las que sirve y, asimismo, por la insuficiente cultura de evaluación aún existente en los procesos administrativos, el control interno, la auditoría, el presupuesto y también en la acción institucional de la rendición de cuentas.

Y, sin embargo, hoy la evaluación es un elemento estratégico clave, más aún que en décadas pasadas, para el buen gobierno público, capaz de ayudar simultáneamente a ofrecer alternativas para un uso más racional de los recursos, la mejora del gasto y de la propia acción pública, respondiendo también a retos de ciudadanía y calidad democrática de nuestras sociedades.

Una característica del proceso y del enfoque de evaluación, que queremos resaltar con este artículo, es la necesidad y la oportunidad de adoptar a través de la evaluación, un enfoque de innovación de la gestión pública, promoviendo el análisis de sus resultados, que hoy transitan con enfoques más tradicionales y limitados, que podrían completarse con criterios analíticos y técnicos más amplios y eficaces para su función.

Monnier (1995), hace ya más de veinticinco años, se refería a la evaluación como un enfoque pluralista, con la participación de los decisores, los gestores y los destinatarios de las acciones públicas, con el doble objeto de juzgar la pertinencia de la intervención pública tanto en sus premisas como en su ejecución. Partiendo de los valores de todos los agentes involucrados, y con unos criterios explícitos respecto del análisis a efectuar, proponía como resultado del proceso evaluador la transmisión de una información relevante y un buen nivel de comprensión respecto de la acción aplicada, para posibilitar la permanencia, reformulación o anulación, de la política o el programa analizado.

En la actualidad asistimos a cambios que se propugnan radicales en la cultura administrativa. La magnitud de los procesos sociales y tecnológicos en marcha y la propia incertidumbre de la acción pública ante nuevos riesgos, marcan nuevas necesidades de coordinación entre los diversos actores públicos y privados concernidos por las acciones públicas. A la vez se precisa una mejor articulación de los intereses en juego y respuestas adecuadas a los problemas existentes. En este entorno, la evaluación necesita integrarse en el modelo administrativo e institucional, más allá de debates metodológicos, técnicos e instrumentales y consideraciones orgánicas del pasado, para inscribirse en la práctica real de nuevas necesidades y retos. Y, como señalara Crozier (1984), la evaluación es una de las mejores herramientas para influenciar a los miembros de las burocracias

administrativas a abrir las puertas al cambio de paradigma y la mejora de la gestión pública. En la actualidad, deberíamos añadir, también para alcanzar mejoras de la gobernanza o buen gobierno público.

Todos los manuales de evaluación académicos suelen poner el acento en las diferencias de la evaluación de programas y políticas respecto de la auditoría operativa (también denominada de gestión, de rendimiento o de desempeño) y otras herramientas, como el monitoreo o el control interno. Es cierto que la evaluación en sentido más propio, considerada como «disciplina», tiene un carácter más holístico e integrador, diferente respecto la auditoría operativa. No obstante, no se debería olvidar el carácter de proximidad y la base material que comparte la auditoría operativa con la evaluación y, especialmente, la influencia que el desarrollo de la cultura de evaluación está alcanzando en las organizaciones públicas, y como el enfoque de evaluación esta impregnando hoy cambios notables en las referencias y alcance que adquiere la propia auditoría operativa (INTOSAI, 2016).

En este sentido, se está abriendo camino una visión transversal y complementaria entre auditoría operativa y evaluación, ya que ambas instituciones forman parte de un ecosistema de evaluación en el que comparten herramientas. El avance de esta tendencia sirve también para propiciar y promover el conocimiento de la propia evaluación y aproxima al aprendizaje práctico de sus técnicas y finalidades. Por eso, y ello constituye el objetivo principal de este trabajo, debe dedicarse una atención especial a considerar las conexiones existentes, y no sólo las diferencias con la auditoría operativa, tomando una perspectiva pragmática y transformadora también por parte de la evaluación.

El artículo se organiza como sigue. Después de esta introducción, en la sección segunda nos detenemos en el análisis de algunos enfoques relacionados con la evaluación. La sección tercera la dedicamos a la arquitectura institucional de evaluación en nuestro país, con una especial atención a las perspectivas futuras. La cuarta sección estudia la posible contribución de las Instituciones de Control Externo (ICEX) al enfoque y desarrollo institucional de la evaluación, así como al análisis de los factores de cambio necesarios para una mayor implantación de la evaluación en sus planes de trabajo. La sección quinta presenta las relaciones entre evaluación y auditoría operativa, desde una visión transversal y complementaria. Finalmente se presenta la sección de conclusiones.

2. Evaluación de programas y políticas públicas: enfoques y dimensiones

La evaluación de los programas y políticas públicas es una actividad que ha ido alcanzando cierta importancia tanto entre los gobiernos de los países más desarrollados, como entre los organismos públicos internacionales. En esta actividad se une tanto el deseo de optimizar el uso de los recursos públicos como el de rendir cuentas a los ciudadanos de la actividad de los gobiernos de una manera transparente y ordenada.

Integrando distinta aportaciones y referencias (Banco Mundial, 2004; Feinstein, 2007; Asenjo, 2016; Desplatz y Ferrari, 2016), a partir de una definición inicial de la Agencia Estatal de Evaluación (AEVAL 2007-2017) consideramos la evaluación desde un punto de

vista global y técnico, como *«el proceso de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de un programa, plan o política pública, efectuado por un equipo de expertos independientes de los decisores y gestores, dirigido a alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de si las utilidades, finalidades y objetivos previstos han sido alcanzados, o en su caso, se pueden llegar a alcanzar. Así mismo analiza si las acciones efectuadas, responden a las necesidades detectadas y a los problemas que trataban de resolverse y si los resultados e impactos pretendidos se han logrado, o han sido otros no previstos»*. Se trata de una definición integradora y extensiva, que incorpora tanto los procesos ex ante como ex post y necesita ser limitada y adaptada al entorno, a través de un encargo específico, que permita focalizar su realización, a través de un objeto bien acotado y una visión práctica.

De una forma más pragmática y simple, podríamos considerar la evaluación como un conjunto de principios y valores, criterios, métodos, técnicas e incluso conceptos y lenguaje, que forman parte de un acervo y una cultura destinada al aprendizaje de la acción pública y su rendición de cuentas, que se vincula con las distintas guías y manuales publicados por los organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas (PNUD, 2005), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2006; 2017) y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2016), entre otros, así como nacionales, como la guía de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2015) en el caso de España, contando también con una amplísima literatura académica y numerosas prácticas a nivel global (Tamayo, 2003; Maldonado y Pérez, 2015).

No cabe duda que, la evaluación es un proceso complejo, que precisa una adaptación ad-hoc en cada caso a las condiciones específicas y del entorno en los que actúa. Su conocimiento por parte de la actividad pública y la actual gestión resulta imprescindible. Sin dejar de considerar simultáneamente que tiene acentos plurales y diversos, según la aplicación de los distintos métodos y técnicas.

El carácter multidimensional de las intervenciones públicas, es hoy un factor que no es posible ignorar, ya que no resultará fácil determinar la procedencia de los impactos y resultados que se producen sobre la población.

En la actualidad, están surgiendo nuevas formas de realizar el análisis de políticas públicas, así como propuestas para construir las políticas en ambientes institucionales distintos de los actuales. Visiones acerca de la interdependencia, la transversalidad, la coordinación y la complejidad, están sirviendo para realizar propuestas que reconocen abiertamente que las políticas no son acciones que puedan entenderse y realizarse sin considerar su vinculación unas con otras y con el conjunto de las estrategias y los niveles de gobierno.

La denominada interconectividad de las políticas y programas públicos puede operar al menos en tres dimensiones, la espacial, la operativa y la temática. La primera, cuando la política pública de un lugar, municipio, región, país, etc. interactúa con la de otro espacio y condiciona su propio alcance y los resultados a obtener. La segunda, cuando políticas públicas de diferentes áreas se conectan sin que exista un vínculo explícito o evidente, por

ejemplo, programas de transporte que afectan estrategias ecológicas, de educación, médicas, laborales, etc. Y, la tercera, cuando políticas de un mismo grupo o raíz, ya sea por su contenido o por el grupo poblacional que atienden, se vinculan entre sí a partir de un criterio unificador que potencia las acciones emprendidas y promueve un uso más conjunto de los recursos que a ellas se destinan. Sería el caso de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 20-30 (Bustelo, Feinstein y García, 2020).

Hoy en día ya no es posible razonar a nivel global sobre los problemas del gobierno y la acción pública dentro de los estrictos términos del organigrama y las categorías administrativas, ni efectuar referencias rigurosas a la solución de problemas de forma aislada. Las cuestiones más esenciales vinculadas a las intervenciones públicas requieren la renovación de los modos de razonamiento en evaluación y su interacción con los ciudadanos y los grupos de interés. Los instrumentos de apoyo a las decisiones incorporan diversos factores de incertidumbre y lo difícil no es promover propuestas, sino prever como pueden resultar operativas. Todo ello está suponiendo el desarrollo de nuevos paradigmas complementarios de trabajo frente a la sola consideración del ciclo de políticas públicas, que arrastra una nueva forma de planificación, gestión y evaluación, incorporando retos y dilemas también de gobernanza.

Desde esta dimensión, los resultados y las conclusiones están sometidas a interpretaciones dispares y la evaluación, ligada al igual que la acción pública, a procesos de opinión y su creciente complejidad en democracia. Así, no se trata de partir solo de los objetivos y los problemas, como referencia para el análisis o la evaluación de los programas públicos, en ocasiones ni siquiera acudir a la finalidad declarada por los decisores, es necesario referirse en ocasiones a los resultados y las consecuencias junto con los riesgos asumidos, para poder enjuiciar las acciones. Y en ese juicio respecto de los resultados, resucitan la eficacia y la eficiencia en la implementación de los procesos y su gestión, como un factor relevante que no resulta sólo fruto de una medición técnico económica o de costes, sino también de factores institucionales, sociales, de motivación y de incentivos en las organizaciones gestoras, así como de las necesidades específicas del entorno y la forma en que se aplica a sus destinatarios las acciones.

En este marco, el proceso de participación de los «stakeholders» es muy necesario, si no olvida que la evaluación es ante todo un análisis técnico independiente sobre los resultados de una acción pública, utilizando métodos y técnicas rigurosas para considerar si han resultado o pueden resultar eficientes para la finalidad pretendida. La utilización del término de evaluación en participación, viene en la actualidad a sustituir el calificativo participativo, para destacar esta referencia fundamental de independencia de los evaluadores.

De esta forma, la evaluación se configura como referente técnico de las necesarias nuevas relaciones entre los poderes públicos y la sociedad civil en democracia. Se la considera, al menos en el nivel teórico, formando parte integral de un proceso renovado no sólo para alcanzar mayor eficiencia, sino también de recuperar a la ciudadanía para el aprendizaje y la valoración de la calidad democrática de las instituciones públicas y el compromiso por la consecución de una buena gobernanza.

3. Institucionalización de la evaluación y su proceso. El caso español

La evaluación solo alcanza su sentido y perspectiva más profunda si se inserta como una fase del desarrollo de las políticas públicas, diseñada y puesta en práctica bajo la supervisión y responsabilidad de una autoridad pública, para atender a sus objetivos específicos de aprendizaje y mejora del servicio de los ciudadanos. De esta forma, con la institucionalización de la evaluación se está haciendo referencia al proceso político que legitima un marco normativo adecuado para su desarrollo. Se trata, por tanto, de incorporar la evaluación y sus resultados a la agenda de las instituciones públicas, ubicándola en los procesos de análisis, decisión y formación de las políticas y acciones públicas, promoviendo la evaluación como un factor de gobernanza, mejorando la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales (Perret, 2001; Garde, 2004).

En la realidad práctica de los países se puede reconocer al menos tres grandes tendencias institucionales, que de hecho conviven y se interrelacionan de manera un tanto aleatoria en cada caso y en cada país. Un primer enfoque, que podríamos considerar más de agenda estratégica, con el uso de la metaevaluación, vinculado a la prospectiva y la resolución de grandes problemas y reformas, solicitados generalmente por los gobiernos o los parlamentos y también los grandes actores civiles y grupos de interés. Un segundo enfoque, más operativo, vinculado a la eficacia, eficiencia y resultados de programas y políticas públicas, que afectan con mayor o menor alcance a los diversos niveles de gobierno y también en parte al control parlamentario. También otros aspectos ligados al diseño y gestión del presupuesto, el control interno, la auditoría y los riesgos, así como los impactos de la acción pública. Y, finalmente, considerar las políticas de evaluación como un componente del proceso democrático que, no siendo ajena a los dos enfoques anteriores, adquiere una relevancia singular en el análisis del cumplimiento de la transparencia, la rendición de cuentas, la calidad democrática y otros criterios de buen gobierno.

La práctica de la evaluación, incluye por tanto no solo actividades técnicas de observación, medida y análisis, sino un fuerte componente institucional de eficiencia y buen gobierno público. Es por ello que, la situación de la evaluación en España en 2021, no se corresponde con un panorama global suficientemente satisfactorio de evaluación, ni responde a un modelo institucional adecuado. Tal como señalara la Comisión de Expertos designada hace ya más de 15 años con motivo de la creación de la AEVAL, sigue configurándose a partir de supuestos conceptuales muy diversos, desde instancias organizativas muy heterogéneas, y ello hace que el resultado final sea disperso y desestructurado (INAP, 2004). Así pues, no se producen todos los efectos positivos sobre el funcionamiento de las administraciones públicas y las instituciones que podrían generarse, ni tampoco la capacidad suficiente de aprendizaje de las mismas para su retroalimentación en el proceso de decisión.

La Comisión antes citada, propugnaba cuatro principales líneas de acción:

- 1) Propiciar que la política de evaluación ocupara un lugar destacado en la agenda de las instituciones y, consecuentemente, en la toma de decisión política y en el ciclo de gestión.
- 2) Progresar más allá de las evaluaciones de proyectos o programas y de la visión sectorial de las políticas públicas, dado que estas últimas se caracterizan por su transversalidad, intersectorial e inter territorialidad.

- 3) La elección de una opción metodológica preminente de carácter pluralista, sin renunciar a ninguna otra, así como la consecución de unas bases de datos y un sistema de información e indicadores adecuados para la actividad.
- 4) Incluir conceptos como transparencia, estado que rinde, ciudadanía política y participación, que se señalan como elementos transversales a la estrategia evaluadora que debía aplicarse.

En España, se produce un marcado retroceso durante los últimos años, a partir del deterioro del marco global de actuación que representaba AEVAL (Ministerio de la Presidencia, 2006), primero con la reducción de sus recursos personales y su perfil institucional, más tarde a través de su propia disolución en 2017. También acrecentado por la desaparición, dentro del marco normativo, de la figura de las agencias públicas, recuperado sólo muy recientemente (Garde y Ruíz, 2020).

Es a partir de 2019, cuando puede considerarse la existencia de una cierta reactivación significativa en el panorama operativo de la evaluación administrativa y de gobierno, a nivel institucional, a partir de la irrupción fundamentalmente en esta actividad de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), incorporando nuevos encargos del gobierno, principalmente a través de la ejecución de las dos primeras fases del «Spending Review». Ese factor se suma a la continuidad de los trabajos del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y de IVALUA en Cataluña, así como a la actividad de algunas fundaciones, entidades y firmas privadas y también de ciertos organismos sectoriales. Todo ello ha permitido impulsar la acción operativa evaluadora en el ámbito de los programas públicos de gobierno.

Por otra parte, el desarrollo de una cultura de evaluación más amplia propiciada por los organismos internacionales y su incidencia en el desempeño de las Instituciones de Control Externo, ha posibilitado impulsar una nueva dinámica en la formación y en algunas de las prácticas de auditoría operativa, en la línea de un enfoque evaluador (TCE, 2015). También estamos asistiendo al aumento de unidades en Departamentos Ministeriales, Comunidades Autónomas, organismos y entidades, así como consorcios e instituciones, que incorporan órganos con funciones de evaluación, con recursos a menudo muy insuficientes.

3.1. Perspectiva futura de la Institucionalización de la evaluación

La apertura de una consulta pública previa sobre un «Anteproyecto de Ley de Institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado», anunciada por el Ministro de Administración Territorial y Función Pública, y la recuperación del marco jurídico de las Agencias Públicas, permiten crear ciertas expectativas respecto de una nueva arquitectura institucional a nivel de gobierno.

Convendría en esta nueva oportunidad abrir una reflexión, breve, pero rigurosa, acerca de la experiencia AEVAL y la causa de sus dificultades y logros, para poder extraer enseñanzas imprescindibles. A la vez, los años transcurridos desde su diseño y su práctica, permiten constatar junto con muchas de sus referencias como válidas, la necesidad de producir determinados cambios de carácter técnico e institucional, dado el nuevo contexto y la evolución de la propia evaluación hacia perspectivas de carácter más pragmático y transformador (Garde, 2019).

La pluralidad y multiplicidad de actores que intervienen hoy en el mundo de la evaluación (universidades, centros de formación, fundaciones, órganos de control interno y externo, Inspecciones de servicios, Instituto de evaluación, asociaciones profesionales, redes de in-

investigación, publicaciones etc.) y los principales actores institucionales ya referidos, a través de su dinamismo y su propia actividad, forman parte de una red, que alcanza hoy un capital y una práctica evaluadora muy notable. No obstante, la ausencia de un vértice de referencia y una arquitectura institucional y normativa adecuada, dificultan hoy su eficacia y progreso y el uso potencial de su influencia.

Cada vez es más evidente, la necesidad de una articulación metodológica y de referencia que vertebre toda esta fuerza evaluadora para que su potencial no finalice en frustración. Igualmente se precisa a nivel de gobierno, una agencia o entidad independiente de evaluación que ayude a afrontar de manera más efectiva los grandes retos en la práctica existentes, como en el caso del plan de recuperación, transformación y resiliencia, los programas nacionales de reforma o las perspectivas estratégicas de las políticas públicas. La propia acción cotidiana pública precisa, en muchos de sus niveles, vincularse no sólo a la eficiencia económica y social de los programas, sino también en poder incidir en una rendición de cuentas efectiva.

La Comisión Europea ha sido un impulsor fundamental para la incorporación en nuestro país del proceso institucional de evaluación de políticas y programas públicos en los últimos años. Primero respecto a su uso en el control de los fondos estructurales, más tarde con la creación de AEVAL, después por el nacimiento y desarrollo de la AIREF y también con la incorporación del enfoque de evaluación en la auditoría operativa del Tribunal de Cuentas europeo. Sin duda, este impulso junto con las recomendaciones que desde Organismos Internacionales como NU, OCDE, FMI, INTOSAI, vienen efectuando desde hace años, acrecientan la necesidad de un desarrollo más operativo en este campo.

No se trata de proponer modelos institucionales concretos y específicos y debatir acerca de su modelización teórica o posibilista. Las referencias internacionales nos muestran escenarios muy diversos y modelos muy distintos. Se trata de aprender también de nuestra experiencia que es muy rica, no mostrar rigidez en el diseño del nuevo modelo, sino que este sirva con pragmatismo al desarrollo de las capacidades ya existentes en este campo. También permitir que fluyan y se desarrollen los actores institucionales ya existentes.

Hemos venido afirmando la necesidad de que España, adquiera un marco jurídico y administrativo dotado de cierta coherencia y operatividad desde el gobierno de la Nación; asimismo, entre otras cuestiones, sería oportuno: el desarrollo de programas de análisis y evaluación desde la perspectiva parlamentaria por parte de las ICEX, la confluencia institucional y cooperativa de los distintos niveles de gobierno para una evaluación eficiente de las políticas públicas que atañen a todos; avances en la calidad y transparencia de las fuentes de información y las estadísticas, y finalmente, la existencia de una organización de referencia metodológica y de aprendizaje a nivel nacional, en colaboración con los Institutos de formación de las Administraciones Públicas (Garde, 2021).

Respecto del marco jurídico vertebrador sería deseable, si se parte de un modelo tipo Agencia, que al menos cuente con mayores niveles de independencia y el contrapeso de un Consejo Rector tan plural al menos como el que existía en AEVAL, mejorando alguna de sus limitaciones, o alternatively, a través de fórmulas consorciales con la presencia de las Comunidades Autónomas y una vinculación institucional con la Conferencia de Presidentes y/o el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Otra alternativa sería la constitución de una Fundación Pública con participación de órganos institucionales y cooperación público-privada.

Un modelo más vinculado al parlamento, lamentablemente parece poco viable al menos en el corto plazo, aunque es una referencia imprescindible que no puede descartarse. En cualquier caso, la viabilidad de la arquitectura institucional que finalmente se considere, sea cual sea la fórmula, debería buscar el consenso en algunos aspectos específicos con la Comisión Europea, vincularse a sus proyectos y a los Programas Nacionales de Reformas, e imprescindiblemente contar con la voluntad política necesaria y ganarse la credibilidad social por su práctica profesional e independencia.

El Instituto de Evaluación, podría cumplir un papel vertebrador en el caso de configurarse como órgano independiente, si se le dota de los recursos y el suficiente personal técnico de perfil apropiado, jugando también un papel clave en materia metodológica y en la articulación de redes. Y, una institución como el Consejo Económico y Social, dotado de un enfoque más evaluador, podría también desempeñar un papel ciertamente muy positivo en lo referente a la evaluación *ex ante*. Ahora bien, este tipo de evaluación, en nuestra opinión, precisa, por otra parte, para una integración efectiva con la evaluación *ex post* y el análisis de impacto regulatorio, el reforzamiento de las capacidades, los medios y la formación existente en los Departamentos Ministeriales, por parte de las Secretarías Generales Técnicas, completando su perfil actual con un desarrollo de capacidades analíticas de programas y políticas públicas.

Respecto de las Comunidades Autónomas y grandes ayuntamientos, es importante en una primera etapa, antes de considerar estructuras de evaluación más sofisticadas, aprovechar el caudal de capacidades y unidades que dentro del poder ejecutivo ya existen. Se pueden constituir redes de unidades y actores públicos, vinculados al proceso de análisis, auditoría, control y profesionales de aquellos departamentos que de una u otra forma tienen conexiones próximas a la evaluación, para desarrollar una comunidad de conocimientos que sirva de impulso y práctica del enfoque evaluador y favorezcan una gestión del cambio. Eso no impide la existencia de consorcios e instituciones de evaluación propias, que puedan construirse dentro de la arquitectura de evaluación y también se apoyen en dichas redes en aquellos espacios que la voluntad política y los recursos lo permitan.

En definitiva, se trata de aprender también de nuestra experiencia que es muy rica, no mostrar rigidez en el diseño del nuevo modelo, sino que éste sirva con pragmatismo al desarrollo de las capacidades ya existentes en este campo. Además de permitir que fluyan y se desarrollen los actores institucionales ya existentes, que como AIREF, IEF, ICEX y otros señalados, están adquiriendo capacidades notables en sus trabajos.

4. La aportación de las Instituciones de Control Externo al enfoque y el desarrollo institucional de la evaluación

En 1992, en el seno de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), se creó un Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas, cuya función era ayudar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) que realizaban o deseaban realizar evaluaciones, proporcionándoles textos doctrinales, herramientas metodológicas y recomendaciones prácticas para poder aplicar este enfoque específico, que se considera por lo general distinto al de otras formas de control y auditoría (INTOSAI, 2019a).

Como resultado de la actividad del Grupo de Trabajo, en el XXII Congreso de INCOSAI celebrado en 2016, se aprobó la INTOSAI GOV 9400 *Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas* (INTOSAI, 2016), con el objetivo de identificar las principales características y métodos de la Evaluación de Políticas Públicas teniendo en cuenta que dicha evaluación plantea una serie de riesgos derivados de la proximidad al ámbito político, de la utilización de métodos muy diferentes a los empleados por las EFS y del uso de técnicas que no siempre son consistentes. Tras la implantación del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales (IFPP, por sus siglas en inglés), este Documento ha sido renombrado y catalogado en 2019 como *GUID 9020: Evaluación de las Políticas Públicas*, si bien en lo esencial el contenido ha permanecido invariable.

Como ha puesto de relieve Didier Migaud, quien fuera Primer Presidente de la Cour des Comptes de Francia y Presidente del Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la práctica de las evaluaciones seguramente obligará a las instituciones de fiscalización a realizar ajustes en su organización, en sus métodos y en su propia cultura, ya que, entre otras razones, la evaluación de las acciones públicas complejas requiere la aplicación de metodologías específicas, escuchar a las partes interesadas y hacer un mayor uso de conocimientos multidisciplinarios (INTOSAI, 2010).

En este contexto, diferentes Entidades Fiscalizadoras Superiores y Regionales han puesto en marcha iniciativas que, en el marco de su mandato, persigue mejorar sus prácticas de auditoría, incorporando a sus tareas la evaluación ex post de programas y políticas públicas, ampliando y complementando, así, la actividad que ya vienen realizando a través de las auditorías operativas o de gestión. Adicionalmente, la evaluación como herramienta facilitará a las Entidades Fiscalizadoras un mejor entendimiento de las políticas públicas, permitirá identificar sus objetivos, comprender su puesta en práctica y, en definitiva, explicar su éxito o fracaso (Genaro y López, 2019).

Aunque no existen datos a nivel agregado que evidencien el grado de implicación de las ICEX en la elaboración de informes sobre evaluación de políticas públicas, puede servir como una primera referencia la encuesta realizada por la Cour des Comptes de Francia en el seno del Grupo de Trabajo de Evaluación de Políticas Públicas de INTOSAI (2019b), de la que se desprende que, un 64% de las 14 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) pertenecientes al Grupo que contestaron, no llevan a cabo evaluaciones en el sentido establecido en la INTOSAI GOV 9400 sino que realizan auditorías operativas o de gestión con un enfoque de evaluación. Por otro lado, tan solo el 29 % realizan evaluaciones de programas y políticas públicas tal y como se definen en la INTOSAI GOV 9400.

Otra posible referencia, como apuntan Genaro y López (2019), sería el *Atlas Internacional de Evaluación* que elaboran Jacob et al. (2015), donde se presenta un panorama bastante heterogéneo, con EFS que realizan evaluaciones de políticas y programas públicos desde hace décadas y otras que tienen un recorrido más breve en este ámbito, aunque determinadas a otorgarle una cierta prioridad. Así, países como Australia, Finlandia o Suiza obtuvieron la máxima puntuación en el indicador correspondiente a la realización de actividades de evaluación por la EFS nacional. En el extremo opuesto se encuentran Italia y España, con el indicador más bajo. Los expertos consultados en la investigación para el diseño del

Atlas atribuyen esta situación al grado de desarrollo histórico de la auditoría operativa o de gestión, ya que aquellas EFS con mayor tradición en la realización de estas auditorías, participaron en su momento en los debates nacionales sobre evaluación.

En cualquier caso, en el escenario internacional destacan determinadas ICEX por su nivel de implicación en el enfoque evaluador de sus auditorías operativas acerca de programas o políticas públicas, así como por la utilización de metodologías específicas. Entre ellas, podríamos destacar las siguientes:

- **Government Accountability Office de EEUU (GAO):** viene realizando evaluaciones de políticas y programas públicos desde los años 60, si bien el enfoque de las mismas se ha ampliado progresivamente y desde 2004 realizan evaluaciones dirigidas a la supervisión (oversight), al análisis en profundidad (insight) y a la previsión (foresight). En la actualidad alrededor del 90% de los informes de la GAO abordan evaluaciones de programas o políticas públicas.
- **Tribunal de Cuentas Nacional de Francia (Cour des Comptes):** con el apoyo de las diecisiete Salas regionales y territoriales, tiene como parte de su misión la evaluación de las políticas públicas. Del análisis de sus informes se desprende que, la evaluación constituye una parte relevante del enfoque de las fiscalizaciones que realiza el Tribunal.
- **Oficina Nacional de Auditoría de Finlandia (NAOF):** evalúa y valora el diseño y la implantación del Plan Fiscal Gubernamental, el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la aplicabilidad de la normativa europea en Finlandia. Junto a la evaluación de la política fiscal, la NAOF realiza numerosos informes de fiscalización operativa en los que puede incluir análisis de impacto, evaluación de la planificación, así como el análisis de las estructuras de organización, de gestión o dirección de determinados programas y que, por tanto, se pueden encuadrar en el ámbito de la evaluación.
- **Tribunal de Cuentas Europeo:** examina todos los ingresos y gastos de la Unión Europea o de los organismos, oficinas o agencias establecidos por la UE, así como evalúa la buena gestión de las finanzas de la UE y si todos los ingresos recibidos y los gastos desembolsados se han efectuado conforme a la legislación aplicable.

Para el caso español, la evolución del control externo ha girado, aunque con lentitud, desde un enfoque casi exclusivamente centrado en la regularidad hacia un creciente peso de la auditoría operativa. Así, de forma paulatina tanto el Tribunal de Cuentas como los Órganos Regionales de Control Externo han ido incrementado este tipo de fiscalizaciones en sus programas de actuación (Yetano, 2014; Genaro Moya, 2016).

De esta forma, diversas actuaciones se han centrado en analizar el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía, una valoración que coincidiría parcialmente con la evaluación de un programa o política pública. A este respecto, interesa señalar que, siempre que en dichas fiscalizaciones se realice un análisis no tanto sobre una entidad pública y sus procedimientos, sino más bien sobre una actuación derivada de un programa o política pública, podría llegar a plantearse con carácter previo al inicio de la fiscalización, si es posible adoptar un enfoque propio de una evaluación, otorgándole un valor añadido al procedimiento fiscalizador.

4.1. Factores de cambio en las ICEX para avanzar en la Evaluación

Son numerosos los factores a tener en cuenta para incorporar la evaluación de programas y políticas públicas como parte de la función fiscalizadora de las ICEX. En opinión de Genaro y López (2019), como elementos esenciales de una estrategia alineada para este objetivo cabría destacar: a) el compromiso del máximo órgano de gobierno de la entidad; b) la formación y cualificación del personal implicado en evaluación; c) la colaboración entre entidades fiscalizadoras regionales y superior, aunando esfuerzos que permitan lograr «economías de escala»; d) la implicación de las partes interesadas o «*stakeholders*», comprendiéndose en este grupo el Parlamento, el gobierno, los gestores públicos, los medios de comunicación y la sociedad en general.

En línea con lo anterior, en la estrategia a seguir por cada ICEX podrían afectar diversos elementos. Sin duda alguna, uno de los más relevantes tendrá que ver con la cultura de la organización. Son numerosas las instituciones en las que aún prevalece un enfoque de control basado en el paradigma más tradicional de legalidad y financiero como dimensiones fundamentales. La implementación de un nuevo enfoque en determinadas actuaciones fiscalizadoras, exigirá cambios organizativos. Efectivamente, es más habitual encontrar entidades fiscalizadoras estructuradas en departamentos, reflejo de los diversos ámbitos subjetivos del sector público que realizan el gasto o generan el ingreso (Administración Autonómica, Entidades Locales, Agencias o empresas públicas, etc), que en torno a las principales políticas públicas a evaluar (sanidad, educación, cultura y deporte, bienestar comunitario, vivienda y urbanismo, etc). Lo cierto es que, una organización basada en quien gasta, y no en qué se gasta, o en las políticas públicas esenciales, no facilita la necesaria transversalidad que exige un enfoque de fiscalización orientado a la evaluación (López, 2020).

Una primera etapa en este tránsito hacia la evaluación de programas y políticas públicas por parte de las entidades fiscalizadoras podría consistir en la inclusión en los planes o programas anuales de actuación de informes de auditoría operativa con enfoque evaluador, que se pudieran llevar a cabo de forma colaborativa con equipos de diferentes departamentos.

Los recursos humanos e institucionales constituyen otro elemento clave para poner en práctica cualquier estrategia de implantación. El perfil profesional actual del personal dedicado a las tareas de control externo está muy focalizado en los ámbitos jurídicos y económico-financieros. Sin embargo, un enfoque ligado a una visión más próxima a la evaluación exige un perfil profesional más interdisciplinar. Es cierto que, en aquellas entidades fiscalizadoras donde la auditoría operativa está presente en sus planes anuales, se ha apostado claramente por la formación y cualificación del personal desde una perspectiva más interdisciplinar. Es más, en numerosas ocasiones se acude al apoyo de especialistas o expertos externos en diversas materias del ámbito académico o profesional para reforzar los procesos de planificación y los aspectos metodológicos de los informes. El objetivo último debería ser que la entidad fiscalizadora pudiera crear un equipo permanente de expertos dedicado a la evaluación (López, 2020).

A este respecto, merece la pena hacer mención al proyecto formativo que en materia de evaluación de políticas y programas públicos están desarrollando conjuntamente, una vez finalizada su segunda edición, la Asociación de Órganos de Control Externo de las Comunidades

Autónomas Españolas (ASOCEX), el Tribunal de Cuentas de España, el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda (IEF) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). El proyecto está dirigido a profesionales y auditores de los Órganos de Control Externo de las distintas Comunidades Autónomas y del Tribunal de Cuentas, y su finalidad es favorecer el conocimiento de la evaluación, sus diversas metodologías, enfoques técnicos y herramientas y la experiencia práctica de aplicación acumulada tanto por entidades y organismos españoles como del entorno europeo.

La formación del personal en materia de evaluación facilitará a las entidades fiscalizadas avanzar en la puesta en práctica de auditorías operativas con enfoque evaluador, al poder contar con los conocimientos y experiencias de seguimiento y control de programas y proyectos públicos y los tipos de análisis que pueden efectuarse respecto de los resultados de la acción pública. Y, en cualquier caso, de ser necesario, se podría acudir a una consultoría o asistencia técnica externa, con profesionales especialistas en la materia.

Para finalizar, nos referiremos a la necesaria implicación del Parlamento y del Gobierno, como principales grupos de interés, en la estrategia de institucionalización de la evaluación, especialmente en lo relativo al origen de la actuación evaluadora. Las entidades fiscalizadoras pueden iniciar la evaluación de una política pública, si está contemplada en su mandato, normalmente por propia iniciativa (evaluación voluntaria) o a petición del Parlamento o del Gobierno. En este segundo caso, aunque se suele tener en cuenta la opinión de las partes interesadas a la hora de planificar las evaluaciones, corresponde a la institución fiscalizadora decidir el alcance y el proceso de sus evaluaciones, y es ella quien tiene la última palabra en el desarrollo de la evaluación y en la formulación de las conclusiones. En aquellas situaciones en las que la administración pública evalúa sus propias políticas y programas, como señala INTOSAI (2016a: 6), el papel de la institución de fiscalización puede consistir entonces en examinar la evaluación realizada por los ministerios y organismos públicos en términos de exhaustividad, validez y enfoque. Dicho examen puede adoptar la forma de una auditoría de la evaluación de los resultados obtenidos o de una misión de asesoramiento para los ministerios y organismos correspondientes.

5. Auditoría operativa y evaluación: conexiones y diferencias

Desde una perspectiva pragmática, es posible una visión más transversal y complementaria entre la auditoría operativa y la evaluación, ya que ambas instituciones, herramientas y procesos de trabajo, forman parte de un ecosistema de evaluación, en el que la auditoría también aporta técnicas y herramientas validadoras de la información y evidencias.

Sobra decir que, el objetivo de la auditoría operativa es la evaluación de la economía, la eficiencia o la eficacia (tres Es), para contribuir a la mejora de la gestión. En definitiva, tiene como principal finalidad la rendición de cuentas, aunque adquiere relevancia el aspecto de aprendizaje y mejora. En la evaluación, junto con la finalidad intrínseca de aprendizaje, también es importante reseñar su función de rendición de cuentas.

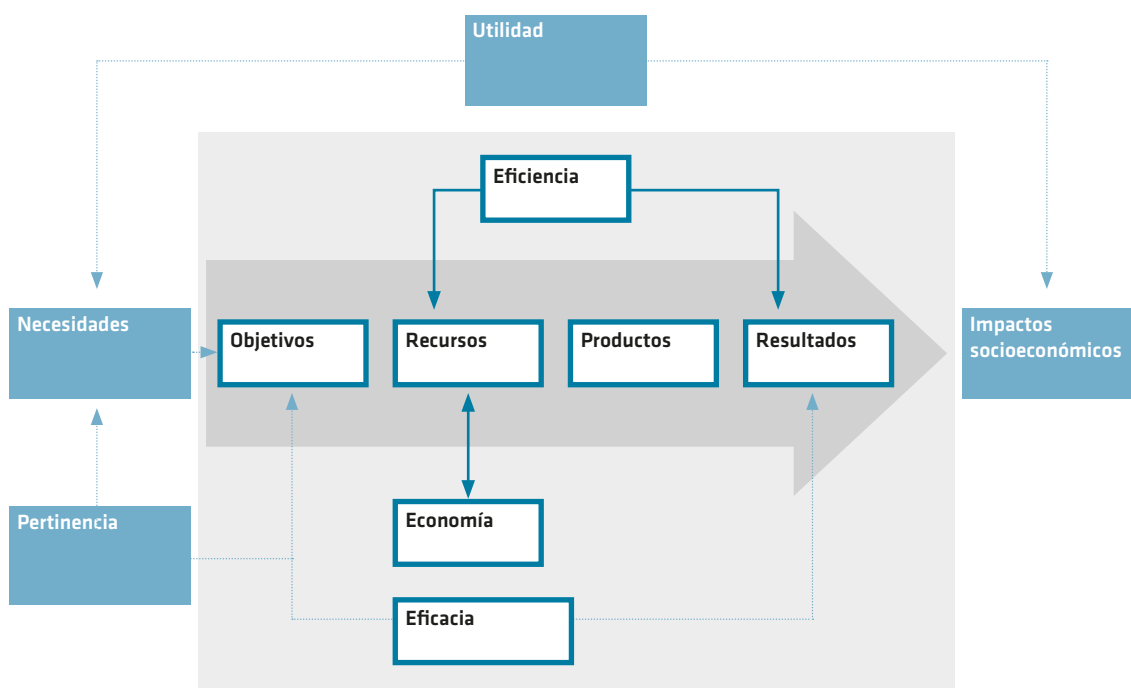
Si se compara el contenido de la auditoría operativa y el más amplio de una evaluación, configurando sus procesos de forma homogénea y se proyectan mediante los principales criterios que se emplean en las respectivas cadenas de valor, como hace la *GUID 9020: Evaluación de las Políticas Públicas*, las principales diferencias se manifiestan en la dimensión más amplia que, respecto las primeras y las últimas fases del proceso, muestra la evaluación (ver Gráfico 1).

La evaluación permite, en una perspectiva más integral, examinar en la fase inicial las «necesidades» de las que parte la intervención pública y su pertinencia respecto de los objetivos establecidos por el programa o política. También la coherencia externa de la intervención respecto de otras acciones públicas.

La evaluación, así mismo, permite en su fase final, completar a partir de los resultados de la intervención, el impacto de la misma en la población objeto y en ocasiones en el conjunto de la sociedad, mediante un proceso del análisis de evidencias para calificar la utilidad de la acción pública vinculada a su finalidad última.

Por lo que respecta a la secuencia base de los procesos y las referencias a la eficacia, eficiencia y coherencia interna de la intervención pública, así como a la orientación a los resultados obtenidos, ambas instituciones, la auditoría operativa y la evaluación, se muestran próximas, al igual que respecto del uso de forma abierta del conjunto de metodologías y técnicas presentes en el conjunto de las ciencias sociales, aunque la auditoría puede ser más restrictiva en la práctica.

GRÁFICO 1
CONFLUENCIA ENTRE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y FISCALIZACIÓN OPERATIVA



Ambas formulaciones, la auditoría operativa y la evaluación, comparten aspectos troncales en materia de análisis, diagnóstico, metodología, configuración de ciertos procesos, independencia de la gestión y formulación de riesgos, entre otras. Incluso en la focalización por los resultados participan de un acervo común, aunque sea más amplio en la evaluación. En la auditoría operativa también resulta posible incorporar en su plan un formulario de preguntas, cuyas respuestas permiten a través de evidencias establecer los resultados del trabajo. Pueden igualmente compartir enfoques no solo económicos, sino también sociales, medio-ambientales y principios como el de equidad, el enfoque de género, la sostenibilidad y el buen gobierno.

En este sentido, se manifiesta el Tribunal de Cuentas Europeo-TCE (2017: 12), cuando apunta que *«ambas actividades implican el examen de las políticas y los procesos de ejecución, así como de las consecuencias de éstos, en la evaluación de la economía, la eficiencia y la eficacia de una entidad o actividad. Ambas requieren conocimientos, habilidades y experiencia similares y se sirven de métodos afines para la recopilación y análisis de datos. Su principal diferencia radica en el contexto en el que se llevan a cabo y en el objetivo de cada una de ellas»*.

Añadiendo que, aunque las auditorías de operativas o de gestión no tienen por objeto proporcionar evaluaciones globales de las actividades comunitarias, *«normalmente se incluirán en este tipo de auditorías elementos evaluadores de determinadas materias y se tendrán en cuenta los sistemas de evaluación y la información que de estos se obtenga con objeto de valorar su calidad y, en casos de que éstos se consideren satisfactorios y pertinentes, se utilizará la información obtenida de la evaluación como evidencia de auditoría»* (TCE, 2017: 13).

En nuestra opinión, las diferencias más importantes son producto de los distintos orígenes, acarreo histórico y cultural, de las instituciones que los sostienen. El peso del acervo normativo, jurídico y de fiscalización, en un tránsito hacia la orientación a resultados, incide fundamentalmente en la auditoría operativa. Mientras que la gobernanza, la participación de actores, el cientificismo y el enfoque de políticas públicas, está más presente en el enfoque evaluador.

Todo ello, sin desconocer que tanto la auditoría operativa como la evaluación no responden a una arquitectura homogénea, en cada uno de los conjuntos; y que hay una pluralidad de interpretaciones y de focos de atención, en cada uno de los dos modelos, que permite hablar de mestizajes y de procesos graduales y desempeños mixtos. La auditoría operativa podría llegar a incorporar algunos criterios de la evaluación como la sostenibilidad, la coherencia, la pertinencia, la orientación a resultados e impactos, incluso dedicar una mayor atención a los «stakeholders» y la influencia.

Por otro lado, consideramos que la evaluación podría aprovechar la auditoría operativa, fortaleciendo algunas de sus técnicas, la verificación del origen y alcance de la información y los datos sobre los que se construyen hallazgos y evidencias, así como el uso de la gestión de riesgos.

La incorporación de elementos de la evaluación en la auditoría operativa podría no limitarse a plantearse los objetivos y a asumir fórmulas interrogantes como preguntas de evaluación, sino también a adoptar determinadas técnicas metodológicas que la

evaluación viene empleando, como elementos de la evaluación pluralista y de coste beneficio. Integrando también el proceso de triangulación y técnicas mixtas de análisis e indicadores tanto cuantitativos como cualitativos. Más difícil puede resultar integrar procesos cuasi experimentales.

Estamos convencidos de que, la gestión del cambio en las ICEX, iniciado en España, podría reforzar la actual auditoría operativa con enfoque de evaluación, dentro del análisis ex post. La conveniencia de entrar a realizar evaluaciones ex ante seguramente resulta más discutible, dado su calado político y, en todo caso, su encargo debe recaer en el Parlamento.

6. Conclusiones

La evaluación de programas y políticas públicas se considera no sólo una herramienta técnica esencial, sino también un elemento estratégico para el buen gobierno. Sin embargo, en ocasiones un exceso de teorización y distintas dificultades de carácter práctico y metodológico, cuando no político, dificultan su uso efectivo.

En el caso español, adicionalmente, la ausencia de un modelo institucional eficaz, dificulta canalizar el potencial de la experiencia y capacidades acumuladas, por lo que parece necesario establecer un marco jurídico y administrativo que le de coherencia y operatividad. El anuncio de un proyecto de Ley en materia de evaluación de políticas públicas permite crear ciertas expectativas sobre la posibilidad de adopción de una nueva arquitectura institucional pública adecuada.

En este proceso también han de participar las Instituciones de Control Externo, por su función vinculada al análisis de la eficacia, eficiencia y resultados de los planes, programas y políticas públicas, y su experiencia en el desarrollo de auditorías operativas. La evaluación y la auditoría operativa pueden formar parte, desde una visión transversal y complementaria, de un mismo ecosistema de evaluación, en el que ambas compartan conocimientos, enfoques y herramientas. En cualquier caso, en la medida que la evaluación permite una perspectiva más integral, la incorporación de algunos de sus elementos a la auditoría operativa, facilitaría a través del enfoque evaluador, una mayor eficacia de los análisis ex post realizados por las instituciones de control externo.

Los cambios sociales y tecnológicos en los que estamos inmersos, los nuevos retos a los que se enfrenta la acción pública, así como la necesaria articulación de las demandas de los grupos de interés ante los problemas existentes, impulsan en España la necesidad de una mejor integración de la cultura de evaluación en el modelo administrativo e institucional. También de una nueva arquitectura institucional para la evaluación, que precisaría de un marco jurídico y administrativo dotado de cierta coherencia y operatividad desde el gobierno de la Nación, el desarrollo de programas de análisis y evaluación desde la perspectiva parlamentaria por parte de las ICEX, la confluencia institucional y cooperativa de los distintos niveles de gobierno para una evaluación eficiente de las políticas públicas que atañen a todos, avances en la calidad y transparencia de las fuentes de información y las estadísticas y finalmente, la existencia de una organización de referencia metodológica y de aprendizaje, en colaboración con los Institutos de formación de las Administraciones Públicas.

En este proceso de institucionalización de la evaluación, los órganos de control externo, dependientes de los Parlamentos, tienen un papel relevante por su función vinculada al análisis de la eficacia, eficiencia y resultados de los planes, programas y políticas públicas, así como su contribución a la mejora de la transparencia, rendición de cuentas y gobernanza en el sector público y poseen una experiencia acumulada en el desarrollo de auditorías operativas.

La evaluación y la auditoría operativa pueden llegar a formar parte, desde una visión transversal y complementaria, de un mismo ecosistema de evaluación. Ambas comparten aspectos troncales en materia de enfoques, análisis, diagnóstico, el uso de ciertas metodologías, procesos y enfoques de riesgos.

En cualquier caso, no cabe duda de que la evaluación permite una perspectiva más integral, y que la incorporación de algunos de sus elementos a la auditoría operativa, a través de un enfoque evaluador, permitiría mayor eficacia en los análisis ex post realizados por las Instituciones de Control Externo.

7. Bibliografía

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS-AEVAL (2009): *La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*. AEVAL.

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS-AEVAL (2015): *Guía Práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. El enfoque AEVAL*, AEVAL.

ASENJO RUÍZ, C. (2016): *Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de políticas y programas públicos*, Documento de Trabajo n.º 45, EUROSOCIAL.

BANCO MUNDIAL (2004): *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BANCO MUNDIAL

BUSTELO, M.^a, FEINSTEIN, O. Y GARCÍA, O. (2020): «La evaluación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Evaluation and SDGs». Intervención en Taller Virtual. Video acta del Taller.

CROZIER, M. (1984): *No se cambia la sociedad por decreto*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

DESPLATZ, R. y FERRARI, M. (2016): ¿Cómo evaluar las políticas públicas? Una guía para los responsables de la toma de decisiones y los profesionales, France Strategie.

FEINSTEIN, O. (2007): «Evaluación pragmática de políticas públicas», *Información Comercial Española*, 836, 9-31.

GARDE ROCA, J.A. (2004): «La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30/31, 11-28.

GARDE ROCA, J.A (2019): «Gestión pública y cultura de evaluación». En *El futuro del sector público. Estudios en homenaje a Jesús Ruiz-Huertas Carbonell*. Coord. Ayala Cañón, L., Loscos Fernández, J. y Martínez López, R., 465-474. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

GARDE ROCA, J.A. (2021): «Institucionalización y Evaluación». Participación, a propuesta de la AIREF, en el *OECD Workshop on Policy Evaluation*, Actas del Workshop.

GARDE ROCA, J.A y RUÍZ MARTÍNEZ, A. (2019): «La institucionalización de la evaluación en España y la experiencia de AEVAL». En *Hacienda Pública y Gobernanza Fiscal en España: desafíos 2020*. Coord. Garde Garde, M.^a J., Gastón Catalán, J. y Merola Mcanás, T., 257-267. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

- GENARO MOYA, M.D. (2016): «Consideraciones en torno a la fiscalización operativa o de gestión», *Revista Española de Control Externo*, 53, 11-37.
- GENARO MOYA, M.D. y LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. (2019): «La evaluación de programas y políticas públicas como reto de las instituciones de control externo españolas», *Auditoría Pública*, 74, 15-32.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-INAP (2004): *Informe de la Comisión para el estudio y creación de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad*, INAP.
- JACOB, S., SPEER, S., FURUBO, J.E. (2015): «The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later». *Evaluation*, 21 (1), 6-31.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. (2020): «De la auditoría operativa a la evaluación de políticas públicas. Experiencia de las instituciones regionales europeas de control externo del sector público», Ponencia presentada al XXV Congreso Internacional del CLAD, Portugal, 24-27 de noviembre, Actas del Congreso.
- MALDONADO TRUJILLO, C. y PÉREZ YARAHUÁN, G. (Coompiladoras) (2015): *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, Centro de Investigación y Docencia Económica: Centro CLEAR para América latina, México, D.F.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2006): *Real Decreto 1418/2006 por el que se aprueba el estatuto de AEVAL*, BOE 298, 14 de diciembre.
- MONNIER, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO-OCDE (2006): *DAC Guidance for Managing Joint Evaluations*, Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), París, Francia.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO-OCDE (2017): «Making policy evaluation work the case of regional development policy», OECD Science, Technology and Innovation Policy Papers, n.º 38, París.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES-INTOSAI (2010): *Evaluación de Programas para las EFS. Un compendio*, París.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES-INTOSAI (2016): *INTOSAI GOV 9400 Directrices para la evaluación de las políticas públicas*, Viena.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES-INTOSAI (2019a): *INTOSAI-GUID 3910 Central Concepts for Performance Auditing*, Viena.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES-INTOSAI (2019b): *Implementation of the INTOSAI GOV 9400 GUIDELINES: survey results*.
- PERRET, B. (2001): *L'évaluation des politiques publiques*. París: La Decouverte.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD (2009): *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*, PNUD.
- TAMAYO SAEZ, M. (2003): *Evaluación de políticas públicas y democracia*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO-TCE (2017): *Manual de auditoría de gestión*, TCE.
- YETANO, A. (2014): «La difusión de la auditoría operativa en el ámbito regional: un estudio comparado del Reino Unido, Alemania y España», *Gestión y Políticas Públicas*, Vol. XIII, n.º 2, 421-464.

Enfoque evaluador en las fiscalizaciones operativas efectuadas por el Tribunal de Cuentas: ejemplos prácticos

ALFREDO CAMPOS LACOB

Auditor del Tribunal de Cuentas
Subdirector Técnico del Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social

RESUMEN

En un momento en el que la sociedad demanda una total transparencia en el uso de los recursos públicos y conocer cómo han sido utilizados y cuál ha sido el impacto alcanzado, la actuación de las Instituciones de Control Externo deviene en fundamental.

Las Instituciones de Control Externo debemos aprovechar la experiencia y los conocimientos en materia de gestión de recursos públicos adquiridos tras años de ejercer la función fiscalizadora, así como la privilegiada posición de independencia que nos concede nuestro mandato.

La introducción del enfoque evaluador en las fiscalizaciones operativas efectuadas por el Tribunal de Cuentas permite incorporar los criterios, metodología, técnicas y herramientas propios de la evaluación de programas y políticas públicas, que enriquecen los trabajos y posibilitan mejorar la respuesta a la demanda social de información.

A modo de ejemplo práctico se resumen dos fiscalizaciones operativas con enfoque evaluador efectuadas en el Tribunal de Cuentas.

PALABRAS CLAVE

Enfoque evaluador | Fiscalizaciones operativas
Evaluación de programas y políticas públicas
Impacto | Instituciones de Control Externo

ABSTRACT

At a time when society demands full transparency in the use of public resources and to know how they have been used and what has been the impact achieved, the actions of the Spanish External Control System have become fundamental.

The Spanish External Control System must take advantage of the experience and expertise in the management of public resources acquired after years of exercising the oversight function, as well as the privileged position of independence conferred on us by our mandate.

The introduction of the evaluation approach in the performance audits carried out by the Spanish Court of Auditors makes it possible to incorporate the criteria, methodology, techniques and tools of the evaluation of public programmes and policies, which enrich the work and make it possible to improve the response to the social demand for information.

As a practical example, two performance audits with an evaluative approach made in the Court of Auditors are summarised.

KEYWORDS

Evaluative approach | Performance audits
Evaluation of public policies and programs
Impacts | Spanish External Control System

Si deseamos que las evaluaciones crezcan dentro de las EFS, debemos fomentar el aprovechamiento de los conocimientos y difundir las buenas prácticas

INTOSAI (2010), Evaluación de Programas para las EFS. Un compendio

1. Introducción

El presente trabajo trata de mostrar con dos ejemplos prácticos cómo, además de posible, es enriquecedor para las fiscalizaciones operativas¹ efectuadas en el Tribunal de Cuentas (TCu) y, por extensión y similitud de sus funciones, en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX), la utilización de criterios, técnicas y herramientas propias de la evaluación de programas y políticas públicas.

Por tanto, se parte de que la respuesta a las siguientes cuestiones que planean sobre ambas prácticas, fiscalización o auditoría operativa y evaluación de programas y políticas públicas, es afirmativa²:

- ¿Permite la normativa reguladora de las Instituciones de Control Externo (ICEX) españolas (TCu y OCEX), la utilización de criterios, técnicas y herramientas propias de la evaluación de programas y políticas públicas?
- ¿Existen puntos en común entre ambas técnicas de análisis?
- ¿Se pueden generar sinergias entre ambas técnicas de análisis?
- ¿Las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) contemplan la realización de auditorías de rendimiento con enfoque evaluador?

No cabe duda que hay cuestiones que quedan fuera de todo debate, ya que pertenecen en exclusiva al ámbito de actuación de los ICEX o de las Agencias u Órganos que efectúan la evaluación de programas y políticas públicas, y que derivan de la distinta posición institucional y de las propias funciones de unos y otros. Entre ellas, cabe mencionar en relación al objeto de este trabajo:

- El carácter consuntivo o a *posteriori* del ejercicio de la función fiscalizadora del TCu³, es decir, una vez producido el hecho objeto de la misma. Por tanto, no se contempla la realización de fiscalizaciones *ex ante* o previas en el ámbito de los ICEX, mientras que sí que se prevén en el de la evaluación de programas y políticas públicas.

-
1. En el presente trabajo el término de fiscalización operativa ha de interpretarse en sentido amplio, abarcando a las fiscalizaciones cuyos objetivos estuvieran orientados a la valoración de las operaciones, sistemas y procedimientos de gestión de la entidad fiscalizada en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión: economía, eficacia y eficiencia. Asimismo, se hará referencia a otras denominaciones con que se conoce a la fiscalización operativa: de gestión (término utilizado por el Tribunal de Cuentas Europeo), de desempeño (INTOSAI, normas ISSAIs) y de rendimiento.
 2. Véanse los trabajos: «El papel del Tribunal de Cuentas en el impulso a la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España», de María Dolores Genaro, y «La evaluación de programas y políticas públicas como reto de las instituciones de control externo españolas», de Antonio M. Lopez y María Dolores Genaro.
 3. Los artículos 2.1.a) de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas y el 27.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas señalan como características de la actividad fiscalizadora su carácter *externo, permanente y consuntivo*.

- El criterio evaluador de *pertinencia*⁴, entendido como el análisis efectuado con el fin de determinar si una medida (cualquier que sea su rango normativo) aprobada por el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, responde a necesidades reales y a problemas existentes, pudiera exceder del mandato del TCu.

Asimismo, es necesario que el personal implicado en la realización de fiscalizaciones con enfoque evaluador reciba formación⁵ sobre evaluación de políticas públicas (diseño, reconstrucción de la lógica de la intervención, planificación, metodología, técnicas y métodos de análisis cuantitativos y cualitativos, triangulación, tratamiento de datos, implicación de las partes interesadas, entre otros aspectos).

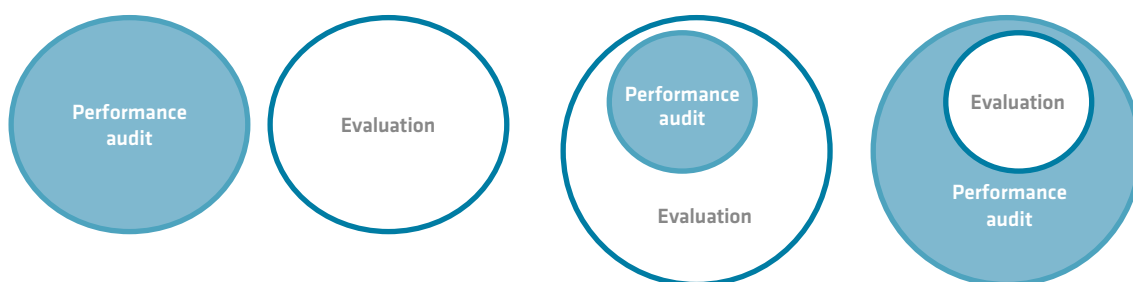
Para la preparación de este trabajo se solicitó la colaboración de algunos miembros del Grupo Técnico del Panel de Auditores de Naciones Unidas⁶, a los que se les envió un breve cuestionario sobre si en sus Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) efectúan fiscalizaciones operativas con enfoque evaluador y si han desarrollado manuales de procedimiento para su ejecución.

La respuesta a la cuestión principal fue unánime: todas las EFS⁷ consultadas efectúan, bien evaluaciones propiamente dichas, bien fiscalizaciones operativas con enfoque evaluador y disponen de manuales, en unos casos específicos y, en otros, subsumidos en los de auditoría operativa.

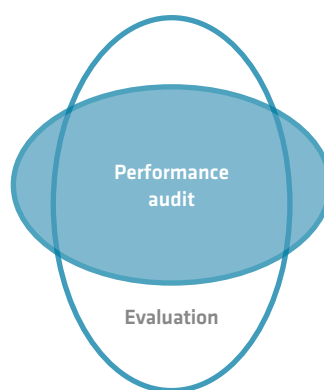
Cabe destacar por su interés en este trabajo, la respuesta de Emmanuele Sangra, responsable de la Unidad de Evaluación del Tribunal de Cuentas de Suiza y antiguo Presidente de la Sociedad Suiza de Evaluación, que señala que: «*No creo que tratar de encontrar los criterios adecuados para distinguir la evaluación y la auditoría de gestión sea un debate muy fructífero. Lo hemos intentado desde hace años y quedan y quedarán muchos debates (...) Lo más importante no es la denominación de la auditoría sino su calidad: buenas preguntas, buenos métodos, buenas respuestas*».

En su opinión, hay diferentes maneras de definir la relación entre auditoría operativa y evaluación de programas y políticas públicas, tal y como refleja en la presentación «*Evaluation at the Swiss Federal Audit Office (SAFO)*», que efectuó en el Tribunal de Cuentas Europeo, mediante el gráfico: «*Different ways to define evaluation and performance audits...*»:

4. Juan Antonio Garde define el criterio de *pertinencia* como aquel que: «Pretende analizar si los objetivos establecidos para el programa o política responden adecuadamente a necesidades reales y a problemas existentes» (Unidades didácticas del curso Evaluación de políticas públicas y programas públicos).
5. En el Tribunal de Cuentas se han celebrado dos ediciones del curso: «Evaluación de políticas públicas y programas públicos», organizado por las Instituciones de Control Externo españolas, en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Estudios Fiscales. El curso está dirigido a la formación en la materia de auditores y técnicos de auditoría del TCu y de los OCEX.
6. El Tribunal de Cuentas acudió como miembro observador a las reuniones de dicho Grupo Técnico en el periodo 2013-2017, en el que se ocupó de la auditoría externa de la Organización Panamericana de la Salud. Las EFS consultadas fueron las de Francia, Reino Unido, Alemania, Suiza y Filipinas.
7. El Tribunal de Cuentas de Francia presentó, en el marco del *INTOSAI Working group on Evaluation of Public Policies and Programs*, un trabajo sobre una muestra de catorce EFS en el que se concluye que el 64 % efectúan auditorías operativas con enfoque evaluador y el 29 %, evaluaciones tal y como se definen en la directriz *INTOSAI GOV 9400 Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas*.



Y, la que representa al espíritu de este trabajo:



Asimismo, las respuestas al cuestionario muestran que, al igual que en el TCu, los mandatos de las EFS establecen los límites en relación a aspectos de naturaleza política, como son los objetivos de un programa o política pública, sin cuestionar, por tanto, las intenciones y decisiones del Gobierno. En estos supuestos, lo que se fiscaliza son las deficiencias que han impedido que la intervención pública alcance los niveles de eficacia previstos y si, a la vista de los resultados obtenidos, conviene reflexionar sobre su vigencia, su modificación o cualquier otra cuestión que ayude a que los recursos aplicados cumplan adecuadamente con los objetivos previstos.

En definitiva, las EFS nos enfrentamos a retos derivados de la propia demanda social de conocer si los recursos públicos, además de haber sido utilizados observando los principios de buena gestión, han tenido el resultado y el impacto buscado por la intervención pública y, consecuentemente, si esta ha sido útil⁸ para la sociedad.

8. La directriz *INTOSAI GOV 9400* establece que la *utilidad*: «Procura dar respuesta a la pregunta de si la política mereció la pena, teniendo en cuenta todos sus efectos directos (resultados) e indirectos (impactos), incluso los no previstos o los involuntarios, así como, por otra parte, las necesidades que la política tenía por objeto satisfacer. Asimismo define *resultados* como: «Los efectos que son inmediatos o directos y a corto plazo, afectando en particular a los destinatarios del objetivo». Y el *impacto* como: «Los efectos retardado, o que se producen a medio o largo plazo, que por lo general afectan a otras personas además de a los destinatarios objetivo».

Lo anterior alcanza mayor énfasis con la creación de Fondo de Recuperación *Next Generation EU* y el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (MRR), creado para mitigar los efectos de la crisis derivada del COVID-19, procurando la protección de la salud de los ciudadanos y evitando el colapso de la economía. El Tribunal de Cuentas Europeo, en el punto 86 de su Análisis número 06 *Riesgos, retos y oportunidades de la respuesta de la política económica de la UE a la crisis del COVID-19*, advierte que el MRR adopta un enfoque diferente sobre la rendición de cuentas, destacando, en particular: «La necesidad de un estrecho seguimiento basado en indicadores y objetivos verificables, un control parlamentario claro y unos derechos de auditoría claros. Unas normas estrictas en materia de rendición de cuentas y disposiciones globales de auditoría también pueden contribuir a la eficacia del instrumento».

En el Tribunal de Cuentas parecen estar dándose los primeros pasos en la transición desde una visión clásica a un enfoque evaluador de la fiscalización operativa. Así, con motivo de la *Jornada Tribunal de Cuentas-OCEX sobre evaluación de políticas y programas públicos*⁹, impulsada por María Dolores Genaro, Consejera del Tribunal de Cuentas, María José de la Fuente, Presidenta de la Institución se refirió a: «*La relevancia que la evaluación de las políticas públicas está adquiriendo como herramienta de toma de decisiones y de planificación y análisis de la eficiencia de la gestión pública (...)*». Añadiendo que: «*Si bien la Institución, por la naturaleza de sus funciones, no tiene atribuida por la normativa la función de evaluación de las políticas públicas, en el ámbito de la verificación del sometimiento de la gestión económico-financiera pública al principio de eficiencia, lleva a cabo, en el marco de sus fiscalizaciones, el análisis de la implementación de los programas en ejecución de las políticas públicas, analizando su planificación, si se han ejecutado conforme a ella, cuáles han sido los resultados obtenidos y en qué medida han permitido a la política alcanzar sus objetivos, cómo se han utilizado los recursos y cuál ha sido su impacto*».

2. Fiscalización del Programa de Activación para el Empleo (PAE)

La fiscalización del PAE no se gestó como de tipo operativa con enfoque evaluador. Es un ejemplo de lo que expresó Didier Migaud¹⁰: «Las Entidades Fiscalizadoras Superiores elaboran muchos informes de auditorías financieras, auditorías a entidades sin fines de lucro, auditorías al sector público, auditorías de rendimiento, auditorías de la eficiencia de programas y publicaciones de diversas categorías, muchas de las cuales, si se leen detenidamente, parecen ser bastante valorativas, ya sea explícita o implícitamente».

En efecto, como se explicará más adelante, en la planificación de la fiscalización se plantearon objetivos, se verificaron criterios y se diseñaron pruebas propias de la evaluación de políticas públicas (el diseño del PAE, la coherencia interna y externa, el diseño

9. Extracto publicado en el Boletín de Noticias del Tribunal de Cuentas, número 14 (febrero 2020).

10. Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia y actual Presidente del Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas de INTOSAI. Extracto de la Introducción del documento: *Evaluación de Programas para las EFS – Un Compendio*. Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas. INTOSAI.

de un análisis *contrafactual*, la elección de un grupo de control, impacto del programa, entre otras) sin citarse como tales en el Informe y sin que, a priori, se realizara una mención expresa a la aplicación de un enfoque evaluador de la fiscalización operativa.

2.1. Iniciativa, ámbitos y objetivos de la fiscalización del PAE

La fiscalización se planteó a raíz de tener conocimiento de la escasa aceptación y bajo índice de ejecución presupuestaria de una prestación cuyas perspectivas eran muy superiores, tanto de estimación de beneficiarios como de recursos disponibles.

En el ámbito subjetivo, la fiscalización se refirió al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), organismo autónomo de la Administración General del Estado adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social.

El ámbito objetivo de la fiscalización fue el propio PAE. Se trataba un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración que cumpliesen unos determinados requisitos y que comprendía políticas activas de empleo e intermediación laboral gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo. Además, ofrecía una ayuda económica¹¹ de acompañamiento gestionada por el SEPE, vinculada a la participación en las mencionadas políticas de activación para el empleo.

El ámbito temporal, se refirió al PAE inicial, aprobado por el *Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo*, y la primera prórroga¹², aprobada por el *Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo*.

El tipo de fiscalización efectuada y los objetivos, recogidos en las Directrices Técnicas aprobadas por Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 21 de diciembre de 2017, fueron los siguientes:

1. Analizar los procedimientos de gestión y control de la ayuda económica de acompañamiento, implantados por el Servicio Público de Empleo Estatal, así como verificar su adecuación a la normativa vigente y su adecuada contabilización financiera y presupuestaria.
2. Determinar la eficacia del Programa de Activación para el Empleo, inicial y de la primera prórroga, en función del grado de inserción laboral o de mejora de la empleabilidad de sus beneficiarios, teniendo en cuenta la evaluación que, según la Disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 16/2014, se realiza de forma conjunta entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales.

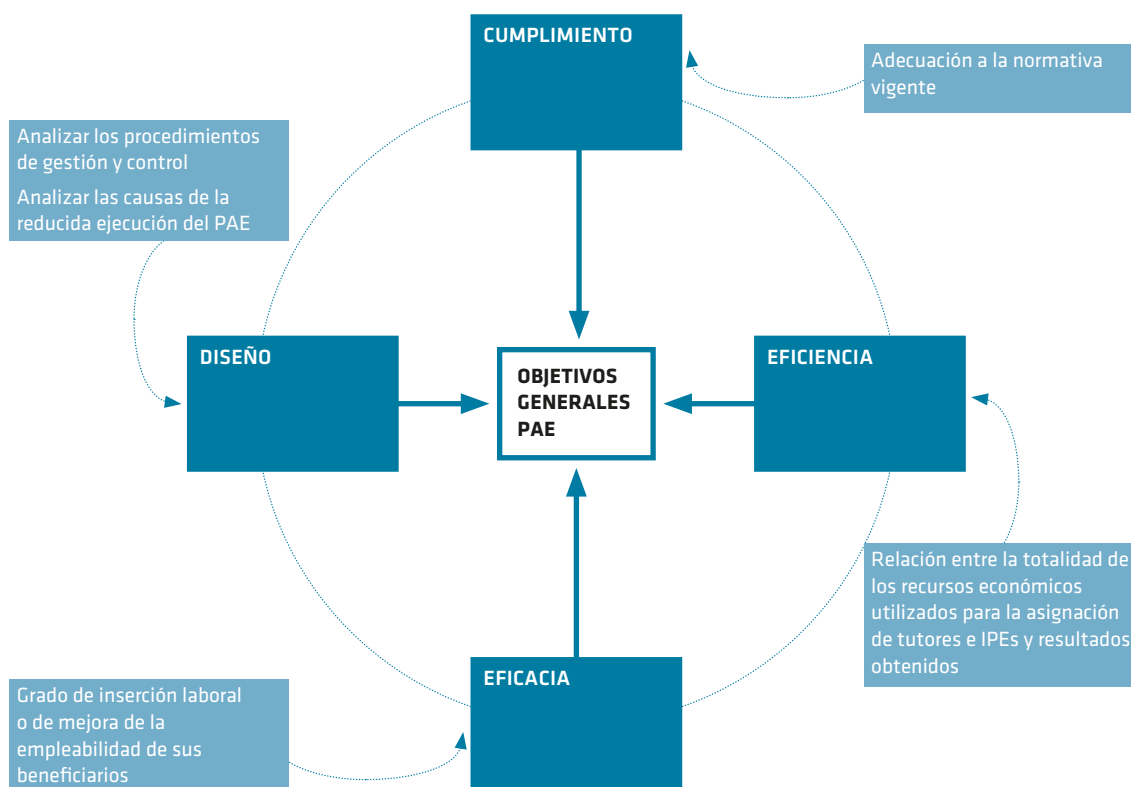
11. El importe fue el 80 % del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). En el PAE inicial ascendió a 426 euros, durante los 6 meses de la vigencia del programa.

12. El PAE tuvo una segunda prórroga que no fue objeto de estudio, salvo lo relativo a los requisitos establecidos y el número de beneficiarios del programa, debido a encontrarse en ejecución en el momento de terminación de los trabajos.

3. Estudiar la eficiencia del Programa de Activación para el Empleo, relacionando la totalidad de los recursos económicos utilizados para la asignación de tutores y para la realización de itinerarios personalizados de empleo con los resultados obtenidos en la mejora de la empleabilidad de los beneficiarios del programa.
4. Analizar el Programa de Activación para el Empleo inicial y sus dos prórrogas, valorando las analogías y diferencias existentes en los requisitos de acceso y en las obligaciones establecidas para los desempleados, con el fin de determinar si dichos requisitos han influido en la reducida ejecución del Plan.

Para la consecución de los objetivos se decidió efectuar una fiscalización de cumplimiento de la normativa reguladora y una fiscalización operativa para determinar la observancia de los principios de economía, eficacia y eficiencia en la gestión del PAE. Gráficamente:

GRÁFICO 1
OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL PAE

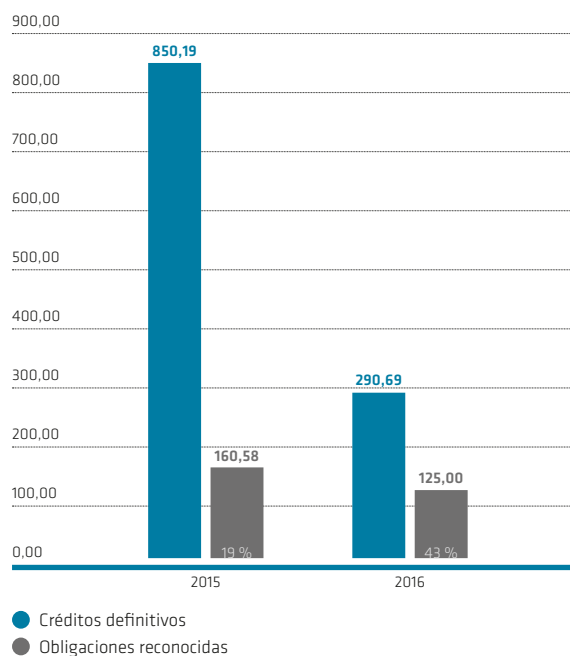


2.2. Pruebas efectuadas durante la fiscalización

a) Diseño del PAE

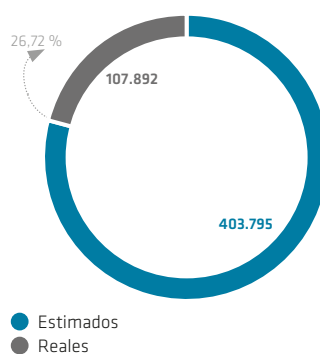
En primer lugar se analizaron las causas de la significativa desviación entre los beneficiarios estimados y los reales. Las cifras del PAE inicial fueron las siguientes:

GRÁFICO 2
DATOS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
EJERCICIOS 2015 Y 2016
 (En millones de euros)



Fuente: Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos del SEPE

GRÁFICO 3
COMPARACIÓN ENTRE BENEFICIARIOS ESTIMADOS
Y REALES EN EL PAE INICIAL



Fuente: Información proporcionada por el SEPE

La ejecución presupuestaria fue del 19 % de los fondos previstos en 2015 y los beneficiarios finales representaron el 26,72 % de los estimados. Entre las causas aducidas por el SEPE para justificar la desviación, destacan: el carácter de máximos con el que se efectuó, con el fin de asegurar que la financiación prevista fuese suficiente para atender el gasto necesario

y el desconocimiento de si todos los potenciales beneficiarios cumplían todos los requisitos recogidos en la norma, como es el caso de la carencia de rentas, o si percibían o hubiesen agotado salarios sociales de las Comunidades Autónomas.

En la fiscalización se efectuó un estudio de los requisitos para poder ser beneficiario del PAE inicial y de las solicitudes recibidas, de las denegadas y su motivación. Asimismo, se efectuó un estudio comparativo entre los requisitos del PAE inicial, y de la primera y segunda prórroga.

Los resultados mostraron la exigencia de los requisitos del PAE inicial, en el que 44.774 solicitudes (29,33 % de las presentadas), fueron denegadas por incumplimientos (no haber agotado algunas de las prestaciones o ayudas que dan derecho al programa, no quedar acreditada la realización de acciones de búsqueda activa de empleo por el beneficiario, entre otras). Con el fin de ampliar el colectivo y facilitar el acceso al programa de los posibles beneficiarios, se modificaron los requisitos, lo que propició que en la primera y segunda prórroga el número de beneficiarios fuese de 47.272 y 114.505, respectivamente.

En segundo lugar, dado que uno de los requisitos era haber agotado desde, al menos 6 meses, otras prestaciones no contributivas y subsidios que ofrece el sistema de protección, en la fiscalización se efectuó un estudio comparativo de los objetivos y requisitos de dichos subsidios con el fin de verificar la coherencia externa¹³ del PAE. Así, se estudió el Programa de Recualificación Profesional (PREPARA), el Programa Temporal de Protección e Inserción por Desempleo (PRODI) y la Renta Activa de Inserción (RAI).

Las comprobaciones detectaron supuestos en los que se concedió el PAE a pesar de no haber agotado el derecho a una de las ayudas anteriores. Además, se constató la existencia de programas de carácter temporal, sucesivos o simultáneos en el tiempo y dirigidos a potenciales beneficiarios que cumplen requisitos muy parejos¹⁴.

b) Eficacia¹⁵ del PAE:

En la planificación de la fiscalización y derivado de un análisis de la normativa del PAE, se partió de la presunción de la existencia de una evaluación de resultados y, por tanto, de indicadores con los que poder valorar la eficacia de esta intervención pública. Así, la Disposición adicional tercera del *Real Decreto-ley 16/2014*, estableció la realización, tres meses antes de la fecha de finalización de su vigencia, de una evaluación de los resultados obtenidos con el fin de determinar su eficacia y, en su caso, valorar la necesidad de prorrogarlo o de realizar cualquier tipo de adaptación. La evaluación efectuada no incluyó

13. Juan Antonio Garde define el criterio de *coherencia externa* como aquel que: «Mide la confluencia o contradicción con otros programas y política públicas» (Unidades didácticas del curso Evaluación de políticas públicas y programas públicos).

14. El PAE fue sustituido por el Subsidio Extraordinario de Desempleo (SED), actualmente en vigor, que constituye una nueva prestación que pretende amparar a las personas que antes eran beneficiarias del PREPARA y del PAE.

15. Las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas definen *eficacia*: «Principio de la gestión económico-financiera consistente en conseguir los objetivos establecidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función».

conclusión alguna sobre la eficacia del programa. Tampoco se diseñaron objetivos ni indicadores que mostrasen su grado de consecución.

En la fiscalización se estudiaron los Planes Anuales de Políticas de Empleo para los años 2015 y 2016 se incluyen dos indicadores relativos al PAE. El primero mostró que hasta el mes de marzo de 2016 y de 2017, un 16,05 % y un 17,89 %, respectivamente, de las personas beneficiarias del PAE habían encontrado un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia. El segundo, que hasta el mes marzo de 2016 y de 2017, únicamente el 0,84 % y el 0,98 %, respectivamente, del total han continuado trabajando tras agotar la posibilidad de que la empresa que contrata pudiese beneficiarse de la compatibilidad de la ayuda económica. Estos resultados junto con el grado de ejecución del programa, mostraban que su eficacia no era la esperada.

Con el fin de contar con mayores argumentos para poder concluir sobre la eficacia del programa, en los trabajos efectuados se diseñó un análisis *contrafactual*¹⁶ para responder a la pregunta: ¿Cuál hubiese sido la empleabilidad y la inserción laboral de un beneficiario del PAE en el caso de que no hubiese accedido al Programa? Para responder a esta pregunta se eligieron dos grupos de control:

- Grupo de control formado por los parados de larga duración inscritos en los Servicios Públicos de Empleo Autónomo (PLD) que no solicitaron participar en el PAE.
- Grupo de control formado por solicitantes del PAE a los que les fue denegada la participación en el programa.

Si bien es cierto que tanto el grupo experimental (beneficiarios del PAE) como los grupos de control (PLD y denegados del PAE) presentaban como principal característica de homogeneidad y similitud ser parados de larga duración, también lo es que se careció de información para haber limitado lo máximo posible el sesgo estadístico. Así, el objetivo a conseguir fue que la única diferencia entre ambos grupos fuese el haber participado en el programa, sin tener en cuenta otros factores externos (formación académica, experiencia laboral, edad, situación familiar, entre otros).

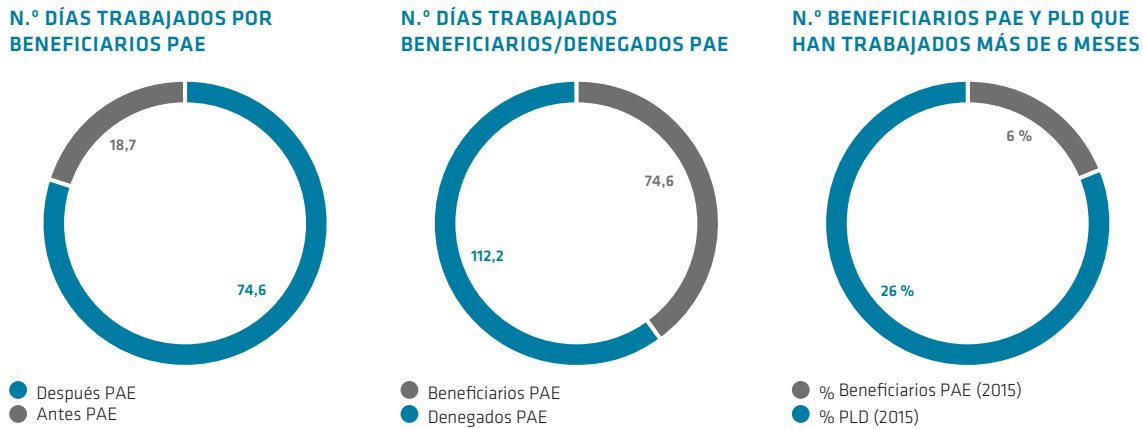
Se efectuaron tres pruebas para determinar la mejora del grado de inserción laboral y empleabilidad:

- Comparación de las vidas laborales de los beneficiarios del PAE antes y después de solicitar la ayuda económica de acompañamiento.
- Comparación entre los beneficiarios del PAE y los que lo solicitaron y se les denegó el acceso al programa.
- Comparación entre los beneficiarios del PAE y los PLD que no solicitaron el participar en el programa.

16. Juan Antonio Garde define el concepto de *contrafactual* como: aquellas situaciones no acontecidas pero que podrían haber sucedido, de prevalecer determinados supuestos. En evaluación, se trata de responder a la pregunta: ¿Qué hubiera ocurrido en ausencia de la intervención pública, en un contexto determinado? (Unidades didácticas del curso Evaluación de políticas públicas y programas públicos).

Los resultados de las pruebas efectuadas fueron los siguientes:

GRÁFICO 4
GRADO DE INSERCIÓN LABORAL Y EMPLEABILIDAD

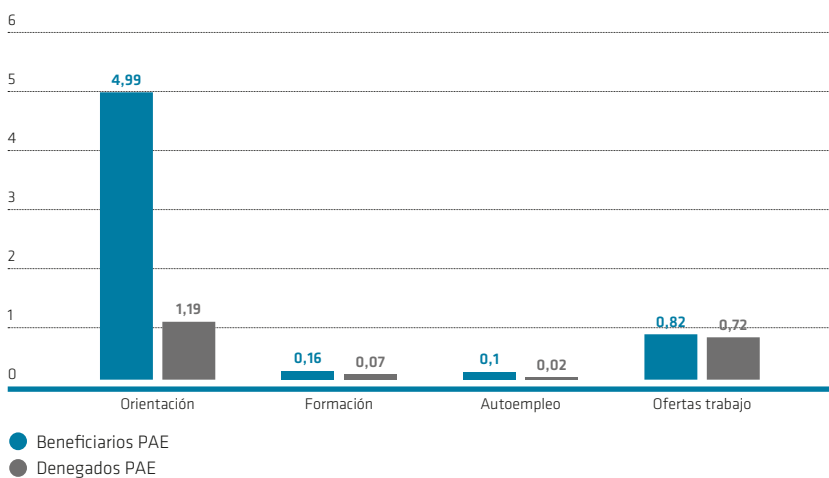


Fuente: Datos proporcionados por el SEPE

Como se observa en los gráficos, la empleabilidad de los beneficiarios del PAE mejoró significativamente tras participar en el programa. Sin embargo, en relación con aquellas personas a los que se denegó la participación o con otros PLD, los beneficiarios han trabajado un menor número de días.

Por último, se efectuó una comparación entre los servicios recibidos por los beneficiarios del PAE inicial y los solicitantes a los que se denegó su participación en el programa. Los resultados fueron los siguientes.

GRÁFICO 5
SERVICIOS RECIBIDOS POR LOS BENEFICIARIOS Y LOS DENEGADOS DEL PAE



Fuente: Información proporcionada por el SEPE

En relación con los servicios recibidos por los beneficiarios del PAE, en todas las actividades (orientación, formación, autoempleo y ofertas de trabajo recibidas) fueron superiores a aquellas personas a las que se les denegó la participación en el programa.

c) Eficiencia¹⁷ del PAE:

Uno de los objetivos del PAE era procurar un tratamiento individualizado a los beneficiarios mediante la asignación de un tutor que diseñase un itinerario personalizado de inserción (IPI). El número de beneficiarios que como máximo debía atender cada tutor se fijó en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales en 120. Factor tenido en cuenta para la cuantificación de la aportación estatal para financiar el programa.

Con el fin de verificar el uso eficiente de los recursos destinados a la contratación de tutor, en la fiscalización se diseñaron dos pruebas consistentes en solicitar a los SPEA los siguientes datos:

- Identidad de cada tutor asignado a cada beneficiario del PAE.
- Número de PLD que hubieran recibido servicios de asesoramiento por parte de los tutores que tuvieran asignados beneficiarios del PAE.

En todas las Comunidades Autónomas se detectaron supuestos de tutores que superaron el ratio de 120 beneficiarios atendidos, si bien, en promedio, salvo una Comunidad Autónoma, no se superó dicho ratio.

Más significativos resultaron los resultados de la prueba con los PLD, donde se detectó un porcentaje elevado de tutores que atendían a estos y a beneficiarios del PAE, superando la cifra de 120 en seis Comunidades Autónomas.

Además de estas pruebas, se valoró la posibilidad de calcular el coste total del PAE inicial y relacionarlo con el número de días que ha trabajado un beneficiario en los 12 y 18 meses posteriores al programa, con el fin de obtener el dato de coste por cada día trabajado. Dicho coste ascendió a 65,38 euros y a 30,76 euros a los 12 y a los 18 meses, respectivamente, desde la incorporación al programa.

Este importe habría que compararlo con un indicador exógeno al PAE, como podría ser el salario mínimo interprofesional diario. La diferencia entre uno y otro daría información sobre la eficiencia de un programa de la naturaleza del analizado. Finalmente, esta prueba no llegó a materializarse.

2.3. Conclusiones de la fiscalización

Las principales conclusiones de la fiscalización fueron las siguientes:

- **Diseño desacertado del PAE** derivado del incumplimiento de las expectativas, tanto de beneficiarios como de ejecución presupuestaria. Una de las causas que motivan lo anterior es la exigencia de los requisitos a cumplir por los beneficiarios.

17. Las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas definen *eficiencia*: «Principio de la gestión económico-financiera consistente en conseguir la mejor relación posible entre los resultados obtenidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función y los recursos empleados para conseguir aquellos».

- **La carencia de objetivos e indicadores medibles** impiden valorar la eficacia del programa. A la vista de la reducida ejecución y de los resultados recogidos en los Planes anuales de Políticas de Empleo, cabe concluir que no se alcanzó la eficacia pretendida.
- Si se tiene en cuenta la atención dispensada simultáneamente por parte de los tutores a beneficiarios del PAE y a PLD de otros programas, **la cantidad fijada de 120 beneficiarios del PAE atendidos por cada tutor se sobrepasa considerablemente**, con el riesgo de que la calidad de los servicios prestados a los beneficiarios se haya visto mermada.
- **El impacto o incidencia que el PAE ha tenido en la población a la que se dirigía ha sido reducido.** Tan solo en materia de formación y orientación recibida puede calificarse de positivo. Si se tiene en cuenta solamente a los beneficiarios del programa, el efecto de su participación también es positivo, ya que su empleabilidad aumentó en relación a la que tenían previamente. Así, se demuestra que trabajaron más días una vez finalizado el PAE. Sin embargo, de la comparación entre beneficiarios del PAE con personas a los que se les denegó y con PLD que no participaron en el mismo, el impacto ha sido reducido, ya que los datos obtenidos indican que, en ambos casos, los colectivos ajenos al programa obtuvieron relativamente mejores datos en lo que a colocaciones y número de días trabajados se refiere.

2.4. Recomendaciones de la fiscalización

Las principales recomendaciones recogidas en el Informe de Fiscalización, fueron las siguientes:

- **Reflexionar sobre la idoneidad de implementar distintos programas sucesivos de carácter temporal** dirigidos a los desempleados de larga duración, y sobre la eficacia y eficiencia de las políticas activas y pasivas de empleo.
- Efectuar una **evaluación de los resultados finales** obtenidos en el PAE con el fin de determinar si ha sido eficaz y eficiente, valorando en qué medida los PLD han recibido una atención acorde con parámetros de eficiencia, han aumentado su empleabilidad e inserción laboral e identificando las modificaciones a realizar de cara a futuras acciones similares.
- **Analizar las causas que han motivado la desviación** tan acusada entre los beneficiarios potenciales y los reales del Programa de Activación para el Empleo.
- **Mejorar la planificación de los distintos programas de ayudas** que gestione, definiendo, con carácter previo a su ejecución, las metas a alcanzar, para disponer así de un criterio objetivo de valoración de los resultados dados por los indicadores y, en su caso, determinar la necesidad de articular su continuidad o de realizar cualquier tipo de adaptación

En el trámite de alegaciones, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, manifestó compartir la recomendación relativa a la necesidad de una reflexión profunda en relación a la acción protectora de los desempleados de larga duración a través del diseño y configuración de políticas activas de empleo orientadas a facilitar la reinserción laboral de este colectivo. Asimismo, señaló que varias de las recomendaciones formuladas en el Informe ya se encuentran adoptadas y en fase de implantación o ejecución a través de la aprobación de instrumentos normativos y su desarrollo reglamentario.

3. Fiscalización operativa sobre las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación

La política de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social se considera de especial interés para ser objeto de una fiscalización por varios motivos: su incidencia en los Presupuestos Generales del Estado; por la importancia para la sociedad de las políticas activas de empleo, donde destacan los incentivos a la contratación plasmados en las bonificaciones de cuotas cuyo objetivo es incrementar la empleabilidad y perdurabilidad de determinados colectivos con una elevada tasa de desempleo; y, por ser una materia susceptible de ser objeto de una fiscalización operativa con enfoque evaluador.

En la *Guía de bonificaciones/reducciones a la contratación laboral*, elaborada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), se define a las bonificaciones como: «*Deducciones en la cuota a la Seguridad Social que resultan de la aplicación de determinados porcentajes o cantidades a la misma y que tienen como finalidad la reducción de los costes de Seguridad Social de las empresas y la potenciación del acceso de determinados colectivos al mercado laboral*».

La fiscalización figura incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2021, aprobado por el Pleno el 22 de diciembre de 2020, por lo que se está ejecutando en el momento de redactar el presente trabajo y se refiere a las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, reguladas en la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*.

El tipo de fiscalización que se pretende efectuar es de **cumplimiento** de la normativa reguladora y **operativa** con el fin de valorar los sistemas y procedimientos implantados y el grado de cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia. La planificación y ejecución de los trabajos de fiscalización se va a efectuar empleando un **enfoque evaluador**, incluyendo, además de los principios ya citados, la evaluación de la implementación, coherencia externa e interna y, en su caso, del impacto de este tipo de bonificaciones de cuotas.

Los organismos intervinientes en las bonificaciones son, por una parte, el SEPE, organismo autónomo de la Administración General del Estado adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social, al que se le encomiendan la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo; y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con personalidad jurídica propia, donde por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos económicos, y que tiene a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social.

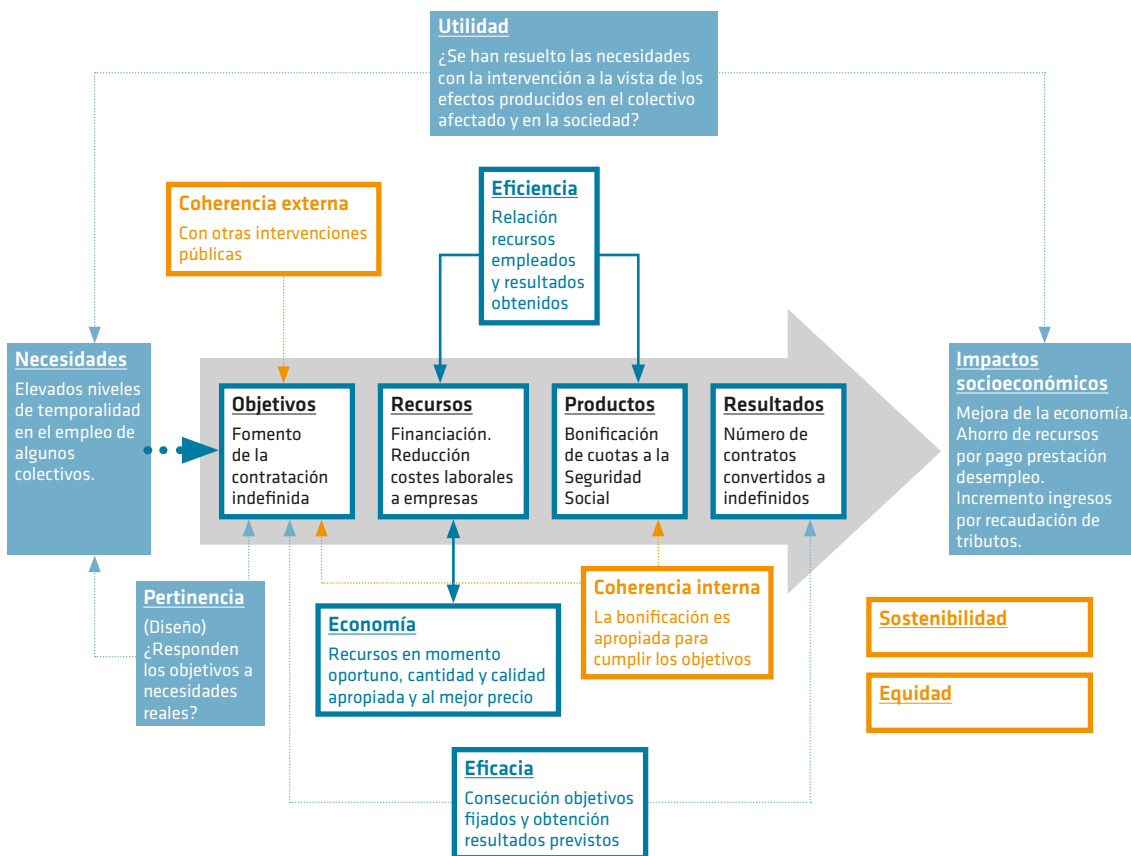
Los objetivos que se pretenden alcanzar en la fiscalización son, en el **ámbito del cumplimiento**, el análisis de la gestión y control de las bonificaciones de cuotas en los ejercicios 2018 y 2019, en relación a su adecuación de la normativa vigente y los manuales de

procedimientos del SEPE y de la TGSS. En el ámbito de la fiscalización **operativa con enfoque evaluador**, la comprobación del grado de cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en los procedimientos de gestión y control de las bonificaciones y evaluar su implementación a través del estudio de su diseño, de la coherencia interna y externa y, en su caso, del impacto.

Por tanto, se trata de responder a la pregunta: ¿El incentivo a la contratación basado en bonificar la conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, incrementa la posibilidad de que los trabajadores a los que se dirige obtengan un contrato indefinido y que perdure en el tiempo?

En definitiva, si se adapta a la fiscalización el esquema del proceso evaluador que recoge la directriz *INTOSAI GOV 9400*, se obtiene el siguiente gráfico:

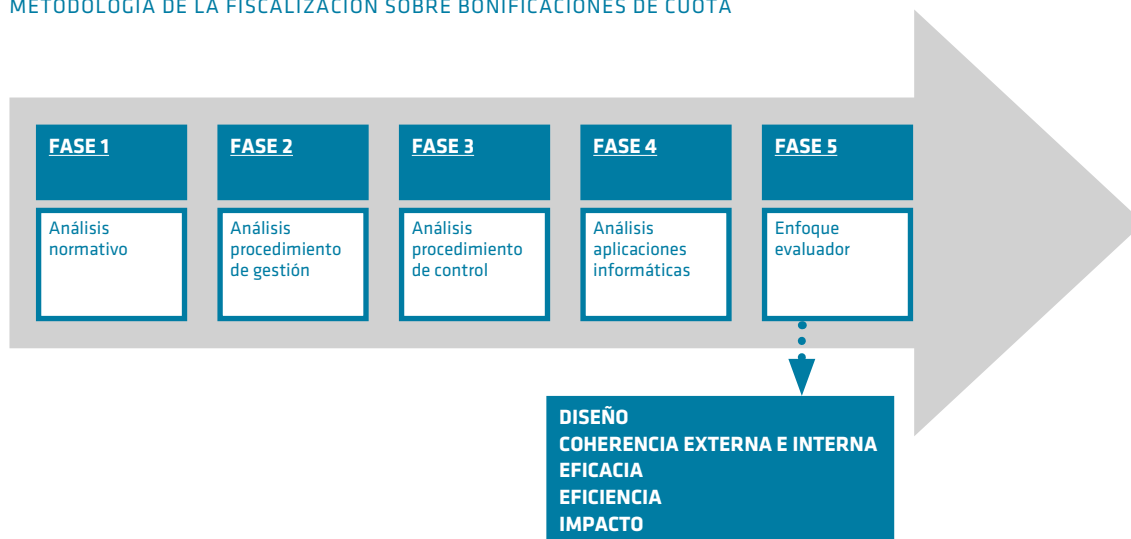
GRÁFICO 6
ESQUEMA DE UN POSIBLE PROCESO EVALUADOR EN LA FISCALIZACIÓN SOBRE BONIFICACIONES DE CUOTAS A LA SEGURIDAD SOCIAL



En la fiscalización, además de los criterios que recoge el gráfico de la citada directriz se han diseñado pruebas para verificar la coherencia interna y externa, la sostenibilidad y el enfoque de género.

El esquema metodológico diseñado para la consecución de los objetivos de la fiscalización, es el siguiente:

GRÁFICO 7
METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN SOBRE BONIFICACIONES DE CUOTA



En el estudio preliminar efectuado se ha observado que la regulación de las bonificaciones objeto de la fiscalización se contiene en la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, si bien, tuvieron su origen en la *Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo*, que sigue vigente en cuanto requisitos de los beneficiarios, exclusiones, concurrencia, cuantía máxima, entre otros aspectos.

Resulta significativo que estas bonificaciones no hayan sido de objeto de modificación o adaptación alguna a las situaciones económicas y del mercado de trabajo por las que ha transitado la economía hasta nuestros días. Las cantidades objeto de bonificación (41,67 euros al mes (500 euros por año) para los hombres y 58,33 euros al mes (700 euros por año) para las mujeres, durante 3 años), fueron fijadas en la mencionada *Ley 3/2012*.

Entre las comprobaciones a realizar con el fin de responder a la pregunta: ¿Los objetivos que se pretenden alcanzar con este tipo de bonificaciones responden a necesidades reales y a problemas existentes en el colectivo de trabajadores a los que se dirige?, se prevé, por una parte, circularizar a una muestra representativa de empresas con el objetivo de conocer si hubieran convertido el contrato temporal en indefinido, aun no existiendo o sin tener la posibilidad de aplicarse la bonificación en la cuota de la Seguridad Social; y, de otra, a mantener reuniones de trabajo con terceras partes interesadas, en el marco del principio 29 de la ISSAI 300, que establece la necesidad de mantener una comunicación eficaz tanto con las partes auditadas como con las partes interesadas relevantes¹⁸ durante todo el proceso de la auditoría.

¹⁸. La ISSAI 12 define actores interesados como «una persona, grupo, organización, miembro o sistema que pueda afectar o ser afectado por las acciones, objetivos y políticas del gobierno y las entidades públicas».

En relación a los criterios de eficacia y eficiencia, se va a solicitar información sobre la existencia objetivos, metas e indicadores a conseguir con este incentivo a la contratación y se pretenden diseñar pruebas con el propósito de conocer el coste en prestaciones por desempleo que se hubiese generado en el supuesto de que los contratos en lugar de haberse convertido a indefinidos, se hubieran extinguido por causa imputable a la empresa.

Con el objetivo de conocer el impacto de este incentivo a la contratación, se pretende efectuar un estudio sobre la vida laboral de los trabajadores que han sido bonificados, con el fin de conocer la perdurabilidad de los contratos una vez finalizado el periodo bonificable de tres años.

En relación al criterio de coherencia externa, se comprobarán las convocatorias autonómicas de ayudas o subvenciones para fomentar la conversión de contratos temporales en indefinidos.

4. A modo de conclusión

La aplicación de un enfoque evaluador a las fiscalizaciones operativas realizadas por el Tribunal de Cuentas supone un ejercicio enriquecedor para el desarrollo de la propia función fiscalizadora y favorece la presentación de informes que ofrecen un mayor interés a los ciudadanos y a las Cámaras parlamentarias. En este sentido, las sinergias generadas por la incorporación de la metodología, criterios y técnicas propia de la evaluación de programas y políticas públicas permite, por una parte, ampliar las conclusiones de los trabajos a aspectos como el impacto que ha supuesto una determinada intervención pública, valorar su diseño, su coherencia con los objetivos definidos y con otras normas dirigidas a los mismos o similares objetivos; y, de otra, emitir recomendaciones que, a la vista de los resultados obtenidos, permitan, en su caso, mejorar la intervención pública para que sea más eficaz y eficiente.

5. Bibliografía consultada

ÁLVAREZ, Enrique y Medina, Javier (2009), «La auditoría y la evaluación públicas: una función y una actividad similares con fundamento diferente», *Revista Española de Control Externo* n.º 33, pp. 15-37.

BARRET, Pat (2001), «Evaluation and Performance Auditing: Sharing the Common Ground», *Australasian Evaluation Society Conference*.

GARDE, Juan Antonio (2020), Unidades didácticas del curso Evaluación de políticas públicas y programas públicos.

GENARO, Dolores (2020), «El papel del Tribunal de Cuentas en el impulso a la Institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España», *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), XXV Congreso (Portugal)*.

GENARO, Dolores y LÓPEZ, Antonio (2019), «La evaluación de programas y políticas públicas como reto de las instituciones de control externo españolas», *Auditoría Pública* n.º 74, pp. 15-32.

LÓPEZ, Antonio (2013), «Normas profesionales de la INTOSAI: directrices de auditoría. Aplicación a la actividad fiscalizadora de los Órganos Institucionales de Control Externo Autonómicos». *Auditoría Pública* n.º 61, pp 9-24

MAYNE, John (2006), «Audit and evaluation in public management: challenges, reforms and different roles», *The Canadian Journal of Program Evaluation* Vol. 21, n1 1, pp. 11 - 45.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI (2010): «Evaluación de Programas para las EFS. Un compendio», París. Disponible en <http://program-evaluation.ccomptes.fr>

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI (2016a): INTOSAI GOV 9400 «Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas», Viena. <https://www.issai.org/professional-pronouncements/>

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-INTOSAI (2019c): ISSAI 300 «Principios de Auditoría de Desempeño». Viena <https://www.issai.org/professional-pronouncements/>

Tribunal de Cuentas de España (2018): «Informe de Fiscalización del Programa de Activación para el Empleo.» <https://www.tcu.es/repositorio/018845e3-f70e-460b-b77e-ef95a9f9f469/I1296.pdf>

Normativa:

Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo.

Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, modificada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

LEGISLACIÓN

Y JURISPRUDENCIA



1C_2021

JAVIER MEDINA GUIJARRO
JOSÉ ANTONIO PAJARES GIMÉNEZ

INTRODUCCIÓN

Siguiendo similar metodología a la de los números anteriores, ofrecemos en esta sección al lector interesado en ello una información de carácter general sobre la legislación y la jurisprudencia más relevante producida en el primer cuatrimestre del año, en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económica-financiera del sector público, así como sobre las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal y publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

En la primera parte «Legislación y otros aspectos» constan, sistemáticamente ordenadas, Leyes del Estado y, en su caso, Autonómicas, Decretos u Órdenes ministeriales, y demás Resoluciones. La información que se proporciona consiste en el enunciado de la disposición y en la referencia del periódico oficial donde se publica, para facilitar su consulta.

La segunda parte «Jurisprudencia» recoge, principalmente, las resoluciones dictadas por la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, figurando una breve descripción de su fundamentación jurídica. También se hace mención, cuando procede, de las sentencias y autos pronunciados por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en materias que afecten al Tribunal de Cuentas, así como de las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad que, por su relevancia, merecen citarse.

La tercera parte refleja las «Fiscalizaciones» del Tribunal de Cuentas, incluyendo, en su caso, la resolución aprobada por la Comisión Mixta en relación con el resultado fiscalizador que se trate, con el *Boletín Oficial* de su publicación.

1. LEGISLACIÓN Y OTROS ASPECTOS

1.1. LEYES ESTATALES Y DISPOSICIONES CON VALOR DE LEY

- **REAL DECRETO-LEY 1/2021, de 19 de enero**, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. (BOE n.º 17, de 20 de enero de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO-LEY 36/2020, de 30 de diciembre**, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (BOE n.º 22, de 26 de enero de 2021)
- **REAL DECRETO-LEY 2/2021, de 26 de enero**, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. (BOE n.º 23, de 27 de enero de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 8/2020, de 16 de diciembre**, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación. (BOE n.º 29, de 3 de febrero de 2021)
- **REAL DECRETO-LEY 3/2021, de 2 de febrero**, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico. (BOE n.º 29, de 3 de febrero de 2021)
- **LEY ORGÁNICA 1/2021, de 15 de febrero**, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. (BOE n.º 40, de 16 de febrero de 2021)

- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL REAL DECRETO-LEY 3/2021, de 2 de febrero**, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico. (BOE n.º 42, de 18 de febrero de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY ORGÁNICA 3/2020, de 29 de diciembre**, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)
- **REAL DECRETO-LEY 5/2021, de 12 de marzo**, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19. (BOE n.º 62, de 13 de marzo de 2021)
- **LEY ORGÁNICA 2/2021, de 23 de marzo**, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno. (BOE n.º 71, de 24 de marzo de 2021)
- **LEY ORGÁNICA 3/2021, de 24 de marzo**, de regulación de la eutanasia. (BOE n.º 72, de 25 de marzo de 2021)
- **LEY 1/2021, de 24 de marzo**, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género. (BOE n.º 72, de 25 de marzo de 2021)
- **LEY ORGÁNICA 4/2021, de 29 de marzo**, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. (BOE n.º 76, de 30 de marzo de 2021)
- **LEY 2/2021, de 29 de marzo**, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (BOE n.º 76, de 30 de marzo de 2021)
- **LEY 3/2021, de 12 de abril**, por la que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19. (BOE n.º 88, de 13 de abril de 2021)
- **LEY 4/2021, de 12 de abril**, por la que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19. (BOE n.º 88, de 13 de abril de 2021)
- **LEY 5/2021, de 12 de abril**, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y otras normas financieras, en lo que respecta al fomento de la implicación a largo plazo de los accionistas en las sociedades cotizadas. (BOE n.º 88, de 13 de abril de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 11/2020, de 30 de diciembre**, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. (BOE n.º 94, de 20 de abril de 2021)
- **REAL DECRETO-LEY 6/2021, de 20 de abril**, por el que se adoptan medidas complementarias de apoyo a empresas y autónomos afectados por la pandemia de COVID-19. (BOE n.º 95, de 21 de abril de 2021)
- **LEY ORGÁNICA 5/2021, de 22 de abril**, de derogación del artículo 315 apartado 3 del Código Penal. (BOE n.º 97, de 23 de abril de 2021)
- **REAL DECRETO-LEY 7/2021, de 27 de abril**, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores. (BOE n.º 101, de 28 de abril de 2021)
- **LEY ORGÁNICA 6/2021, de 28 de abril**, complementaria de la Ley 6/2021, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE n.º 102, de 29 de abril de 2021)
- **LEY 6/2021, de 28 de abril**, por la que se modifica la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. (BOE n.º 102, de 29 de abril de 2021)

1.2. LEYES AUTONÓMICAS Y DISPOSICIONES CON VALOR DE LEY

Comunidad Autónoma de Andalucía

- **LEY 3/2020, de 28 de diciembre**, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021. (BOE n.º 17, de 20 de enero de 2021)

Comunidad Autónoma de Aragón

- **LEY 3/2020, de 3 de diciembre**, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)
- **LEY 4/2020, de 30 de diciembre**, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)
- **LEY 1/2021, de 11 de febrero**, de simplificación administrativa. (BOE n.º 66, de 18 de marzo de 2021)

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias

- **LEY 2/2020, de 23 de diciembre**, reguladora del derecho de acceso al entorno de las personas usuarias de perros de asistencia. (BOE n.º 10, de 12 de enero de 2021)
- **LEY 3/2020, de 30 de diciembre**, de Presupuestos Generales para 2021. (BOE n.º 19, de 22 de enero de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 3/2020, de 30 de diciembre**, de Presupuestos Generales para 2021. (BOE n.º 39, de 15 de febrero de 2021)

Comunidad Autónoma de Canarias

- **LEY 9/2020, de 2 de diciembre**, de Agilización de la Tramitación de Ayudas de Sodercan, S.A. (BOE n.º 10, de 12 de enero de 2021)
- **LEY 11/2020, de 28 de diciembre**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2021. (BOE n.º 18, de 21 de enero de 2021)

Comunidad de Castilla-La Mancha

- **LEY 8/2020, de 16 de octubre**, por la que se crea la reserva estratégica de productos sanitarios en Castilla-La Mancha. (BOE n.º 47, de 24 de febrero de 2021)
- **LEY 9/2020, de 6 de noviembre**, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 47, de 24 de febrero de 2021)
- **LEY 10/2020, de 21 de diciembre**, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 485.272,48 euros, para sufragar los gastos electorales de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha celebradas el 26 de mayo de 2019. (BOE n.º 58, de 9 de marzo de 2021)
- **LEY 11/2020, de 28 de diciembre**, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021. (BOE n.º 58, de 9 de marzo de 2021)

Comunidad de Castilla y León

- **LEY 3/2020, de 14 de diciembre**, de modificación de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León. (BOE n.º 19, de 22 de enero de 2021)
- **LEY 1/2021, de 22 de febrero**, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas. (BOE n.º 67, de 19 de marzo de 2021)
- **LEY 2/2021, de 22 de febrero**, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2021. (BOE n.º 67, de 19 de marzo de 2021)

Comunidad Autónoma de Cataluña

- **LEY 15/2020, de 22 de diciembre**, de las áreas de promoción económica urbana. (BOE n.º 11, de 13 de enero de 2021)
- **LEY 16/2020, de 22 de diciembre**, de la desaparición forzada de menores en Cataluña. (BOE n.º 11, de 13 de enero de 2021)

- **LEY 17/2020, de 22 de diciembre**, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. (BOE n.º 11, de 13 de enero de 2021)
- **DECRETO-LEY 42/2020, de 10 de noviembre**, de medidas urgentes de apoyo a entidades del tercer sector social. (BOE n.º 11, de 13 de enero de 2021)
- **DECRETO-LEY 43/2020, de 17 de noviembre**, por el cual se habilita el Consejo Catalán del Deporte para el otorgamiento de ayudas extraordinarias y de emergencia para hacer frente a la suspensión de la apertura al público de las instalaciones y de los equipamientos deportivos en Cataluña, se crea el Fondo extraordinario adicional 2020 para los entes locales, y se modifica el Decreto-ley 41/2020, de 10 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter social en centros educativos y en el ámbito de la educación en el ocio y de las actividades extraescolares para hacer frente a la crisis sanitaria, económica y social generada por la COVID-19. (BOE n.º 11, de 13 de enero de 2021)
- **DECRETO 1/2021, de 15 de enero**, por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña del 14 de febrero de 2021, debido a la crisis sanitaria derivada de la pandemia causada por la COVID-19. (BOE n.º 14, de 16 de enero de 2021)
- **DECRETO-LEY 46/2020, de 24 de noviembre**, de medidas urgentes de carácter administrativo, tributario y de control financiero. (BOE n.º 16, de 19 de enero de 2021)
- **DECRETO-LEY 47/2020, de 24 de noviembre**, de medidas extraordinarias de carácter económico en el sector de las instalaciones juveniles, de medidas en el sector de las cooperativas y de modificación del Decreto-ley 39/2020, de 3 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter social para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19, y del Decreto-ley 42/2020, de 10 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a entidades del tercer sector social. (BOE n.º 16, de 19 de enero de 2021)
- **DECRETO-LEY 28/2020, de 21 de julio**, por el que se modifica la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, y se adoptan medidas urgentes para armonizar prestaciones sociales con el ingreso mínimo vital. (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2021)
- **DECRETO-LEY 48/2020, de 1 de diciembre**, de medidas de carácter organizativo en el ámbito sanitario, social y de salud pública para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y de modificación del Decreto-ley 30/2020, de 4 de agosto, y del Decreto-ley 41/2020, de 10 de noviembre. (BOE n.º 28, de 2 de febrero de 2021)
- **DECRETO-LEY 49/2020, de 1 de diciembre**, de medida urgente complementaria en materia de empleo y fomento de la actividad económica para hacer frente a las consecuencias de la mayor afectación en el mercado de trabajo de la COVID-19 en determinados territorios de Cataluña, y de modificación del Decreto-ley 21/2020, de 2 de junio, de medidas urgentes de carácter económico, cultural y social para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19. (BOE n.º 28, de 2 de febrero de 2021)
- **DECRETO-LEY 50/2020, de 9 de diciembre**, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler. (BOE n.º 28, de 2 de febrero de 2021)
- **DECRETO-LEY 51/2020, de 15 de diciembre**, de modificación del Decreto-ley 39/2020, de 3 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter social para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19, y del Decreto-ley 49/2020, de 1 de diciembre, de medida urgente complementaria en materia de empleo y fomento de la actividad económica para hacer frente a las consecuencias de la mayor afectación en el mercado de trabajo de la COVID-19 en determinados territorios de Cataluña. (BOE n.º 28, de 2 de febrero de 2021)
- **DECRETO-LEY 55/2020, de 29 de diciembre**, de medidas extraordinarias de carácter económico en el sector de las instalaciones juveniles afectadas por el confinamiento perimetral de determinadas comarcas a raíz de la COVID-19. (BOE n.º 28, de 2 de febrero de 2021)
- **DECRETO-LEY 53/2020, de 22 de diciembre**, de modificación del Decreto-ley 10/2020, de 27 de marzo, por el que se establecen nuevas medidas

extraordinarias para hacer frente al impacto sanitario, económico y social de la COVID-19. (BOE n.º 30, de 4 de febrero de 2021)

- **DECRETO-LEY 54/2020, de 29 de diciembre**, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria. (BOE n.º 30, de 4 de febrero de 2021)
- **LEY 18/2020, de 28 de diciembre**, de facilitación de la actividad económica. (BOE n.º 31, de 5 de febrero de 2021)
- **LEY 19/2020, de 30 de diciembre**, de igualdad de trato y no discriminación. (BOE n.º 31, de 5 de febrero de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 18/2020, de 28 de diciembre**, de facilitación de la actividad económica. (BOE n.º 39, de 15 de febrero de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL DECRETO-LEY 51/2020, de 15 de diciembre**, de modificación del Decreto-ley 39/2020, de 3 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter social para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19, y del Decreto-ley 49/2020, de 1 de diciembre, de medida urgente complementaria en materia de empleo y fomento de la actividad económica para hacer frente a las consecuencias de la mayor afectación en el mercado de trabajo de la COVID-19 en determinados territorios de Cataluña. (BOE n.º 47, de 24 de febrero de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 18/2020, de 28 de diciembre**, de facilitación de la actividad económica. (BOE n.º 66, de 18 de marzo de 2021)
- **DECRETO-LEY 2/2021, de 12 de enero**, de ayudas extraordinarias en el ámbito de la educación en el ocio y de las actividades extraescolares para hacer frente a las consecuencias de la COVID-19. (BOE n.º 66, de 18 de marzo de 2021)
- **DECRETO-LEY 3/2021, de 12 de enero**, de modificación de la Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana. (BOE n.º 55, de 18 de marzo de 2021)
- **DECRETO-LEY 5/2021, de 2 de febrero**, por el que se aprueban medidas urgentes para la

implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público. (BOE n.º 66, de 18 de marzo de 2021)

- **DECRETO-LEY 6/2021, de 9 de febrero**, de medidas de carácter organizativo en los ámbitos sanitario y penitenciario y de justicia juvenil. (BOE n.º 67, de 19 de marzo de 2021)
- **DECRETO-LEY 7/2021, de 9 de febrero**, de medidas extraordinarias en materia de cooperativas, empresas y entidades de la economía social como consecuencia de la crisis derivada de la COVID-19 y de modificación del Decreto-ley 16/2020, de 5 de mayo, de medidas urgentes complementarias en materia de transparencia, ayudas de carácter social, contratación y movilidad para hacer frente a la COVID-19. (BOE n.º 67, de 19 de marzo de 2021)
- **DECRETO-LEY 8/2021, de 16 de febrero**, por el que se adoptan medidas organizativas para la ejecución de la estrategia de vacunación en Cataluña frente a la COVID-19 y se modifica el artículo 2 del Decreto-ley 12/2020, de 10 de abril. (BOE n.º 67, de 19 de marzo de 2021)
- **DECRETO-LEY 9/2021, de 16 de febrero**, de medidas extraordinarias de carácter social y en el ámbito de la cultura con motivo de la pandemia de la COVID-19 y de modificación del Decreto-ley 25/2020, de 16 de junio, de medidas extraordinarias en materia social y de carácter fiscal y administrativo. (BOE n.º 67, de 19 de marzo de 2021)
- **DECRETO-LEY 10/2021, de 23 de febrero**, de medidas urgentes de carácter tributario y financiero. (BOE n.º 67, de 19 de marzo de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL DECRETO-LEY 5/2021, de 2 de febrero**, por el que se aprueban medidas urgentes para la implementación y gestión de los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalidad de Cataluña y su sector público. (BOE n.º 80, de 3 de abril de 2021)

Comunidad Autónoma de Extremadura

- **LEY 1/2021, de 3 de febrero**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2021. (BOE n.º 41, de 17 de febrero de 2021)
- **DECRETO-LEY 1/2021, de 13 de enero**, por el que se aprueba un programa de ayudas para la recuperación y reactivación de la hostelería, turismo, comercio y otros sectores más afectados por la crisis sanitaria y se establecen nuevas medidas urgentes en materia tributaria para hacer frente al impacto de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (BOE n.º 58, de 9 de marzo de 2021)
- **DECRETO-LEY 15/2020, de 29 de diciembre**, por el que se aprueba un programa de ayudas para la reactivación empresarial y se modifica el Decreto-ley 9/2020, de 8 de mayo, por el que se aprueba una subvención para refuerzo del sistema de garantías de Extremadura, se establecen ayudas financieras a autónomos y empresas, y se adoptan medidas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y de patrimonio histórico y cultural, para afrontar los efectos negativos del COVID-19. (BOE n.º 74, de 27 de marzo de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 1/2021, de 3 de febrero**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2021. (BOE n.º 75, de 29 de marzo de 2021).
- **DECRETO-LEY 2/2021, de 27 de enero**, por el que se modifica el Decreto-ley 1/2021, de 13 de enero, por el que se aprueba un programa de ayudas para la recuperación y reactivación de la hostelería, turismo, comercio y otros sectores más afectados por la crisis sanitaria y se establecen nuevas medidas urgentes en materia tributaria para hacer frente al impacto de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (BOE n.º 75, de 29 de marzo de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DEL DECRET-LEY 1/2021, de 13 de enero**, por el que se aprueba un programa de ayudas para la recuperación y reactivación de la hostelería, turismo, comercio y otros sectores más afectados por la crisis sanitaria y se establecen nuevas medidas urgentes en materia tributaria

para hacer frente al impacto de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Extremadura. (BOE n.º 75, de 29 de marzo de 2021)

Comunidad Autónoma de Galicia

- **LEY 1/2021, de 8 de enero**, de ordenación del territorio de Galicia. (BOE n.º 70, de 23 de marzo de 2021)
- **LEY 3/2021, de 28 de enero**, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2021. (BOE n.º 72, de 25 de marzo de 2021)
- **LEY 4/2021, de 28 de enero**, de medidas fiscales y administrativas. (BOE n.º 72, de 25 de marzo de 2021)
- **LEY 5/2021, de 2 de febrero**, de impulso demográfico de Galicia. (BOE n.º 78, de 1 de abril de 2021)
- **LEY 7/2021, de 17 de febrero**, de museos y otros centros museísticos de Galicia. (BOE n.º 78, de 1 de abril de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 4/2021, de 28 de enero**, de medidas fiscales y administrativas. (BOE n.º 78, de 1 de abril de 2021)
- **LEY 8/2021, de 25 de febrero**, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia. (BOE n.º 79, de 2 de abril de 2021)
- **LEY 9/2021, de 25 de febrero**, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia. (BOE n.º 79, de 2 de abril de 2021)
- **LEY 10/2021, de 9 de marzo**, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia. (BOE n.º 79, de 2 de abril de 2021)

Comunidad Autónoma de las Illes Balears

- **DECRETO-LEY 14/2020, de 9 de diciembre**, de medidas urgentes en determinados sectores de actividad administrativa. (BOE n.º 19, de 22 de enero de 2021)
- **LEY 3/2020, de 29 de diciembre**, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2021. (BOE n.º 31, de 5 de febrero de 2021)

- **DECRETO-LEY 15/2020, de 21 de diciembre**, de modificación del Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece un régimen sancionador específico para afrontar los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19. (BOE n.º 39, de 15 de febrero de 2021)
- **DECRETO-LEY 1/2021, de 25 de enero**, por el que se aprueban medidas excepcionales y urgentes en el ámbito del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears para el ejercicio fiscal de 2021, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en materia de renta social garantizada y en otros sectores de la actividad administrativa. (BOE n.º 74, de 27 de marzo de 2021)

Comunidad de Madrid

- **LEY 1/2020, de 8 de octubre**, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística. (BOE n.º 56, de 6 de marzo de 2021)
- **LEY 2/2020, de 25 de noviembre**, de reconocimiento de la universidad privada Universidad Internacional de la Empresa. (BOE n.º 56, de 6 de marzo de 2021)
- **DECRETO 15/2021, de 10 de marzo**, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, de disolución de la Asamblea de Madrid y de convocatoria de elecciones. (BOE n.º 61, de 12 de marzo de 2021)
- **Corrección de errores del Decreto 15/2021, de 10 de marzo**, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, de disolución de la Asamblea de Madrid y de convocatoria de elecciones. (BOE n.º 62, de 13 de marzo de 2021)

Comunidad Foral de Navarra

- **LEY FORAL 17/2020, de 16 de diciembre**, reguladora de las Actividades con Incidencia Ambiental. (BOE n.º 12, de 14 de enero de 2021)
- **LEY FORAL 18/2020, de 16 de diciembre**, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización empresarial. (BOE n.º 12, de 14 de enero de 2021)

- **LEY FORAL 20/2020, de 29 de diciembre**, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2021. (BOE n.º 26, de 30 de enero de 2021)
- **LEY FORAL 21/2020, de 29 de diciembre**, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias y de modificación del Texto Refundido de la ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. (BOE n.º 26, de 30 de enero de 2021)
- **LEY FORAL 22/2020, de 29 de diciembre**, de modificación de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra. (BOE n.º 26, de 30 de enero de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY FORAL 22/2020, de 29 de diciembre**, de modificación de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra. (BOE n.º 30, de 4 de febrero de 2021)
- **DECRETO FORAL LEGISLATIVO 1/2021, de 13 de enero**, de Armonización Tributaria, por el que se modifica la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. (BOE n.º 30, de 4 de febrero de 2021)
- **LEY FORAL 1/2021, de 11 de febrero**, de Cuentas Generales de Navarra de 2019. (BOE n.º 56, de 6 de marzo de 2021)
- **LEY FORAL 2/2021, de 11 de febrero**, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos. (BOE n.º 56, de 6 de marzo de 2021)
- **DECRETO-LEY FORAL 1/2021, de 13 de enero**, por el que se aprueban medidas tributarias para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19). (BOE n.º 56, de 6 de marzo de 2021)
- **DECRETO-LEY FORAL 2/2021, de 24 de febrero**, de trasposición de la Directiva (UE) 2017/952, del Consejo de 29 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva (UE) 2016/1164 en lo que se refiere a las asimetrías híbridas con terceros países, de modificación de los aplazamientos concedidos a clubes deportivos que no participen en competiciones deportivas oficiales de carácter profesional, al amparo de la disposición adicional vigesimoséptima de la Ley Foral General Tributaria, y de modificación de la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego. (BOE n.º 90, de 15 de abril de 2021)

Comunidad Autónoma del País Vasco

- **LEY 1/2021, de 11 de febrero**, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021. (BOE n.º 60, de 11 de marzo de 2021)

Comunidad Autónoma de La Rioja

- **LEY 1/2021, de 29 de enero**, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2021. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)
- **LEY 2/2021, de 29 de enero**, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2021. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)

Comunidad Valenciana

- **LEY 2/2020, de 2 de diciembre**, de la información Geográfica y del Institut Cartogràfic Valencià. (BOE n.º 26, de 30 de enero de 2021)
- **LEY 3/2020, de 30 de diciembre**, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021. (BOE n.º 34, de 9 de febrero de 2021)
- **LEY 4/2020, de 30 de diciembre**, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2021. (BOE n.º 34, de 9 de febrero de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 3/2020, de 30 de diciembre**, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021. (BOE n.º 90, de 15 de abril de 2021)
- **Ley 2/2021, de 26 de marzo**, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. (BOE n.º 91, de 16 de abril de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA LEY 3/2020, de 30 de diciembre**, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021. (BOE n.º 91, de 16 de abril de 2021)

1.3. REALES DECRETOS Y DECRETOS

- **REAL DECRETO 43/2021, de 26 de enero**, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información. (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2021)
- **REAL DECRETO 45/2021, de 26 de enero**, por el que se aprueban los Estatutos de la Fundación Pluralismo y Convivencia, F.S.P. (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2021)
- **REAL DECRETO 1/2021, de 12 de enero**, por el que se modifican el Plan General de Contabilidad aprobado por el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre; el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas aprobado por el Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre; las Normas para la Formulación de Cuentas Anuales Consolidadas aprobadas por el Real Decreto 1159/2010, de 17 de septiembre; y las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos aprobadas por el Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre. (BOE n.º 26, de 30 de enero de 2021)
- **REAL DECRETO 2/2021, de 12 de enero**, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas. (BOE n.º 26, de 30 de enero de 2021)
- **REAL DECRETO 117/2021, de 23 de febrero**, por el que se modifica el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social. (BOE n.º 47, de 24 de febrero de 2021)
- **REAL DECRETO 141/2021, de 9 de marzo**, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita. (BOE n.º 59, de 10 de marzo de 2021)
- **REAL DECRETO 147/2021, de 9 de marzo**, por el que se modifican el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y el Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (BOE n.º 59, de 10 de marzo de 2021)

- **REAL DECRETO 144/2021, de 9 de marzo**, por el que se modifica el Real Decreto 221/2008, de 15 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas. (BOE n.º 60, de 11 de marzo de 2021)
- **REAL DECRETO 146/2021, de 9 de marzo**, por el que se modifican el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y el Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. (BOE n.º 61, de 12 de marzo de 2021)
- **REAL DECRETO 135/2021, de 2 de marzo**, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española. (BOE n.º 71, de 24 de marzo de 2021)
- **REAL DECRETO 179/2021, de 23 de marzo**, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto para la Transición Justa, O.A. (BOE n.º 72, de 25 de marzo de 2021)
- **REAL DECRETO 236/2021, de 30 de marzo**, por el que se modifica el Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, de creación del Consejo de Política Exterior. (BOE n.º 77, de 31 de marzo de 2021)
- **REAL DECRETO 202/2021, de 30 de marzo**, por el que se reorganizan determinados organismos públicos de investigación de la Administración General del Estado y se modifica el Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto, y el Real Decreto 404/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia e Innovación. (BOE n.º 77, de 31 de marzo de 2021)
- **REAL DECRETO 203/2021, de 30 de marzo**, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. (BOE n.º 77, de 31 de marzo de 2021)
- **REAL DECRETO 200/2021, de 30 de marzo**, por el que se modifica el Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, para su adaptación a la nueva estructura de los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado. (BOE n.º 82, de 6 de abril de 2021)
- **REAL DECRETO 242/2021, de 6 de abril**, por el que se modifica el Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. (BOE n.º 83, de 7 de abril de 2021)
- **REAL DECRETO 243/2021, de 6 de abril**, por el que se modifica el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, en transposición de la Directiva (UE) 2018/822 del Consejo, de 25 de mayo de 2018, que modifica la Directiva 2011/16/UE, por lo que se refiere al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información. (BOE n.º 83, de 7 de abril de 2021)
- **REAL DECRETO 158/2021, de 16 de marzo**, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Asesor para la Promoción Estratégica y Comercial de Canarias. (BOE n.º 86, de 10 de abril de 2021)
- **REAL DECRETO 286/2021, de 20 de abril**, por el que se modifican el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y el Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (BOE n.º 95, de 21 de abril de 2021)

1.4. ÓRDENES MINISTERIALES Y CIRCULARES

- **ORDEN ETD/1305/2020, de 29 de diciembre**, por la que se regula la Comisión de Coordinación prevista en la Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sector financiero, y se establecen sus normas de funcionamiento. (BOE n.º 4, de 5 de enero de 2021)
- **ORDEN SND/1308/2020, de 31 de diciembre**, sobre fijación de límites para administrar determinados créditos para gastos, para conceder subvenciones y de delegación de competencias. (BOE n.º 4, de 5 de enero de 2021)

- **ORDEN HAC/1324/2020, de 30 de octubre**, por la que se modifica la Orden de 2 de junio de 1994, por la que se desarrolla la estructura de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. (BOE n.º 11, de 13 de enero de 2021)
- **ORDEN PCM/3/2021, de 11 de enero**, por la que se modifica la Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias. (BOE n.º 11, de 13 de enero de 2021)
- **ORDEN PCM/7/2021, de 11 de enero**, por la que se modifica la Orden PRE/1576/2002, de 19 de junio, por la que se regula el procedimiento para el pago de obligaciones de la Administración General del Estado. (BOE n.º 12, de 14 de enero de 2021)
- **ORDEN EFP/43/2021, de 21 de enero**, sobre fijación de límites para la administración de determinados créditos para gastos y de delegación de competencias. (BOE n.º 22, de 26 de enero de 2021)
- **ORDEN ISM/48/2021, de 25 de enero**, por la que se establecen las normas reguladoras de la expedición de órdenes de pago a justificar. (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA ORDEN HAC/134/2021, de 17 de febrero**, de delegación de competencias y por la que se fijan los límites de las competencias de gestión presupuestaria y concesión de subvenciones y ayudas de los titulares de las Secretarías de Estado. (BOE n.º 50, de 27 de febrero de 2021)
- **ORDEN PCM/175/2021, de 26 de febrero**, por la que se corrigen errores en la Orden PCM/61/2021, de 26 de enero, sobre delegación de competencias y sobre fijación de límites para la administración de determinados créditos para gastos. (BOE n.º 50, de 27 de febrero de 2021)
- **ORDEN ISM/83/2021, de 1 de febrero**, por la que se modifica la Orden ISM/48/2021, de 25 de enero, por la que se establecen las normas reguladoras de la expedición de órdenes de pago a justificar en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (BOE n.º 30, de 4 de febrero de 2021)
- **ORDEN ETD/110/2021, de 9 de febrero**, por la que se modifica la Orden ETD/920/2020, de 28 de septiembre, por la que se crea y regula el Consejo Consultivo para la Transformación Digital. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2021)
- **ORDEN ICT/111/2021, de 5 de febrero**, por la que se fijan los límites para administrar los créditos para gastos y se delegan competencias. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2021)
- **ORDEN CUD/122/2021, de 9 de febrero**, por la que se determina la composición y funciones de la Comisión Administradora del Fondo de Ayuda a las Bellas Artes. (BOE n.º 39, de 15 de febrero de 2021)
- **ORDEN APA/127/2021, de 8 de febrero**, por la que se modifica la Orden AAA/1745/2012, de 26 de julio, por la que se crea la Comisión Ministerial de Seguimiento y Coordinación de Ayudas del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y de sus organismos públicos y entidades vinculadas o dependientes. (BOE n.º 40, de 16 de febrero de 2021)
- **ORDEN HAC/134/2021, de 17 de febrero**, de delegación de competencias y por la que se fijan los límites de las competencias de gestión presupuestaria y concesión de subvenciones y ayudas de los titulares de las Secretarías de Estado. (BOE n.º 42, de 18 de febrero de 2021)
- **CORRECCIÓN DE ERRORES DE LA ORDEN CUD/122/2021, de 9 de febrero**, por la que se determina la composición y funciones de la Comisión Administradora del Fondo de Ayuda a las Bellas Artes. (BOE n.º 45, de 22 de febrero de 2021)
- **ORDEN DEF/194/2021, de 8 de febrero**, por la que se regula la contratación centralizada y se establece la composición y competencias de las Juntas de Contratación. (BOE n.º 56, de 6 de marzo de 2021)
- **ORDEN TED/195/2021, de 10 de febrero**, por la que se regula la Junta Administradora de Vehículos y Maquinaria. (BOE n.º 56, de 6 de marzo de 2021)
- **ORDEN CIN/218/2021, de 2 de marzo**, por la que se modifica la Orden CIN/639/2020, de 6 de julio, por la que se delegan competencias. (BOE n.º 59, de 10 de marzo de 2021)

- **ORDEN DEF/246/2021, de 12 de marzo**, por la que se delegan determinadas competencias en materia presupuestaria. (BOE n.º 65, de 17 de marzo de 2021)
- **ORDEN JUS/287/2021, de 24 de marzo**, por la que se modifica la Orden JUS/987/2020, de 20 de octubre, sobre delegación de competencias. (BOE n.º 73, de 26 de marzo de 2021)
- **ORDEN HAC/348/2021, de 12 de abril**, por la que se concretan los criterios para asignación de ayudas directas a autónomos y empresas en aplicación de lo dispuesto en el Título I del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19. (BOE n.º 89, de 14 de abril de 2021)
- **ORDEN HAC/360/2021, de 14 de abril**, por la que se modifican las Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, por las que se aprueban los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado y la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado; la Orden EHA/2043/2010, de 22 de julio, por la que se regula el procedimiento de remisión de las cuentas anuales y demás información que las entidades del sector público empresarial y fundacional del Estado han de rendir al Tribunal de Cuentas, y de la información de carácter anual y trimestral a remitir a la Intervención General de la Administración del Estado; la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado y la Orden EHA/3067/2011, de 8 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración General del Estado. (BOE n.º 92, de 17 de abril de 2021)
- **ORDEN PCM/377/2021, de 22 de abril**, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 17 de marzo de 2021, por el que se establece el procedimiento para la adhesión de las Comunidades Autónomas destinatarias de los recursos adicionales de la ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de España (REACT-UE) al compartimento Fondo de Liquidez REACT-UE, así como las condiciones financieras de las operaciones de crédito en 2021 y resto de condiciones para su disposición. (BOE n.º 97, de 23 de abril de 2021)
- **ORDEN HAC/412/2021, de 27 de abril**, por la que se establecen los criterios de distribución de la compensación a las Entidades Locales prevista en la disposición adicional centésima décima sexta de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. (BOE n.º 101, de 28 de abril de 2021)
- **ORDEN ISM/419/2021, de 26 de abril**, por la que se fijan los límites para administrar los créditos de gastos y se delegan y aprueban las delegaciones del ejercicio de competencias en el ámbito del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (BOE n.º 102, de 29 de abril de 2021)

1.5. ACUERDOS, RESOLUCIONES E INSTRUCCIONES

- **RESOLUCIÓN de 29 de diciembre de 2020**, de la Secretaría General de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el III Plan para la Igualdad de género en la Administración General del Estado y en los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella. (BOE n.º 1, de 1 de enero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 5 de enero de 2021**, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el Anexo de la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales. (BOE n.º 7, de 8 de enero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2021**, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establece la estructura y organización territorial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. (BOE n.º 12, de 14 de enero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2021**, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica la de 22 de enero de 2013, sobre organización y atribución de competencias en el Área de Recaudación. (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2021)

- **RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2021**, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica la de 24 de marzo de 1992, sobre organización y atribución de funciones a la Inspección de los Tributos en el ámbito de la competencia del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria. (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2021**, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre organización y atribución de funciones en el ámbito de competencias del Departamento de Gestión Tributaria. (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2021**, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre organización y atribuciones de funciones en el Área de Aduanas e Impuestos Especiales. (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2021**, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establece la estructura orgánica de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes. (BOE n.º 14, de 16 de enero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 13 de enero de 2021**, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre organización y funciones del Área de Informática Tributaria. (BOE n.º 15, de 18 de enero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 18 de enero de 2021**, del Instituto Cervantes, por la que se delegan competencias. (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 21 de enero de 2021**, de la Presidencia de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, por la que se delegan competencias. (BOE n.º 24, de 28 de enero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 28 de enero de 2021**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria. (BOE n.º 30, de 4 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 28 de enero de 2021**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (BOE n.º 30, de 4 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 28 de enero de 2021**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. (BOE n.º 30, de 4 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 28 de enero de 2021**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 38/2020, de 29 de diciembre, por el que se adoptan medidas de adaptación a la situación de Estado tercero del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tras la finalización del período transitorio previsto en el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unión de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de 31 de enero de 2020. (BOE n.º 30, de 4 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 28 de enero de 2021**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 39/2020, de 29 de diciembre, de medidas financieras de apoyo social y económico y de cumplimiento de la ejecución de sentencias. (BOE n.º 30, de 4 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 2 de febrero de 2021**, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el Anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales. (BOE n.º 31, de 5 de febrero de 2021)

- **RESOLUCIÓN de 2 de febrero de 2021**, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se corrigen errores en la de 13 de enero de 2021, por la que se establece la estructura y organización territorial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 4 de febrero de 2021**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. (BOE n.º 36, de 11 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 10 de febrero de 2021**, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se dictan normas de registro, valoración y elaboración de las cuentas anuales para el reconocimiento de ingresos por la entrega de bienes y la prestación de servicios. (BOE n.º 38, de 13 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 10 de febrero de 2021**, de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones locales relativa al esfuerzo fiscal de 2019 y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda. (BOE n.º 42, de 18 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 16 de febrero de 2021**, del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establecen las condiciones para el cargo centralizado de las deudas que constituyen recursos de los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado para su gestión recaudatoria ejecutiva y para los intercambios de información que se deriven de dicha gestión. (BOE n.º 48, de 25 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 25 de febrero de 2021**, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se modifica la de 13 de enero de 2021, por la que se establece la estructura y organización territorial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se crea la Unidad Central de Análisis y Difusión Externa. (BOE n.º 53, de 3 de marzo de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 3 de marzo de 2021**, del Instituto Nacional de Administración Pública, sobre delegación de competencias. (BOE n.º 60, de 11 de marzo de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 11 de marzo de 2021**, del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, por la que se modifica el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión. (BOE n.º 63, de 15 de marzo de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 25 de marzo de 2021**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 4/2021, de 9 de marzo, por el que se modifican la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, y el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, en relación con las asimetrías híbridas. (BOE n.º 76, de 30 de marzo de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 25 de marzo de 2021**, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19. (BOE n.º 76, de 30 de marzo de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 6 de abril de 2021**, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, por la que se actualiza el Anexo 1 de la Resolución de 4 de julio de 2017, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales. (BOE n.º 85, de 9 de abril de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 7 de abril de 2021**, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la distribución de funciones de la Oficina de Informática Presupuestaria. (BOE n.º 86, de 10 de abril de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 7 de abril de 2021**, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la distribución de funciones de la Oficina Nacional de Auditoría. (BOE n.º 86, de 10 de abril de 2021)

2. JURISPRUDENCIA TRIBUNAL DE CUENTAS. SALA DE JUSTICIA

2.1. SENTENCIAS Y RESÚMENES DOCTRINALES

- **SENTENCIA n.º 1/2021. Recurso de Apelación n.º 29/20, interpuesto contra la Sentencia de 27 de febrero de 2020, dictada por la Consejera titular del Departamento Primero, en las Actuaciones Previas n.º 105/18. Sector Público Local (Ayuntamiento de...), Toledo. Ponente: Excm. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Resumen de doctrina: Tras exponer los motivos de impugnación aducidos por las partes, la Sala comienza haciendo referencia a la inadmisión de la apelación solicitada, petición de inadmisión que se desestima por haber sido interpuesto el recurso en tiempo y forma.

El Ayuntamiento apelante alega como primer motivo la incorrecta aplicación de la disposición adicional tercera de la LFTCu. Pues bien, una vez analizado el contenido de los informes de la Intervención y la Tesorería del Ayuntamiento, de fechas 16 de mayo y 7 de junio de 2018, así como del resto de los informes y la totalidad de la documentación obrante en autos, debe concluirse que en el supuesto de autos resulta de todo punto imposible determinar el *dies a quo* de los plazos de prescripción regulados en la disposición adicional tercera de la LFTCu y, en su caso, las posibles fechas de interrupción de dichos plazos. No se han acreditado en las actuaciones las fechas concretas en las que se hubiera podido producir un daño real, evaluable económicamente e individualizado en relación con los fondos públicos del Ayuntamiento.

Por otro lado, el Ayuntamiento alega como segundo motivo la incorrecta aplicación del artículo 38 de la LOTCu, en relación con los artículos 49, 59 y 72 de la LFTCu, en relación con una serie de presuntas irregularidades que han resultado acreditadas, y que han generado un menoscabo a los caudales públicos por un importe total de 87.661,05 €, motivo que también desestima la Sala.

Finalmente, el apelante alega como tercer motivo del recurso de apelación la incorrecta aplicación del artículo 139.1 de la LRJCA, en relación con el artículo 80.3 de la LFTCu, de tal manera que no procede la imposición de costas al Ayuntamiento.

La Sala comparte el criterio de la sentencia de instancia no apreciando la concurrencia, en el presente caso, de «serias dudas de hecho o de derecho» que alega el Ayuntamiento.

Respecto a las costas causadas en segunda instancia, procede su imposición a la parte apelante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

- **SENTENCIA n.º 2/2021. Recurso de apelación n.º 23/20, interpuesto contra la Sentencia de 16 de julio de 2020, dictada en las Actuaciones Previas n.º 312/16. Sector Público Local (Ayuntamiento de...)Valencia. Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano.**

Resumen de doctrina: Una vez sistematizados los motivos que sustentan el recurso de apelación formulado, así como las alegaciones vertidas, recuerda la Sala el criterio sostenido respecto a la naturaleza del recurso de apelación. Asimismo, pone de manifiesto que no ha introducido la parte recurrente hechos, elementos o argumentos jurídicos distintos a los articulados y debatidos en primera instancia, lo cual no constituye un modo de actuación aceptable en derecho.

No obstante, razones de tutela judicial efectiva aconsejan que la Sala de Justicia entre a conocer de los alegatos realizados por la parte apelante en su escrito de recurso. Y comienza desestimando la presunta indefensión, con vulneración del artículo 24 de la CE, al haberse incumplido lo dispuesto en el artículo 31 de la LEC, por ser preceptiva la intervención de Abogado en aplicación de lo establecido en el artículo 225 de la misma LEC.

También ha invocado la parte apelante la concurrencia de la excepción de falta de legitimación activa del Ayuntamiento para ejercitar su acción de responsabilidad contable por alcance de fondos públicos, por cuanto, según la parte recurrente, solo la Fundación tenía capacidad jurídica propia e independiente para interponer la reclamación correspondiente y no la Corporación municipal.

Razona la Sala que resulta evidente que el Ayuntamiento al ejercitar su acción de resarcimiento respecto de los fondos públicos menoscabados por la conducta de la demandada ostenta, por una parte, la titularidad de derechos

subjetivos relacionados con el caso, tal y como previene el artículo 47.1 de la LFTCu, quedando habilitada, por su condición de Administración Pública (artículo 47.2 de la LFTCu) y, por otra parte, reúne la condición de entidad pública perjudicada que legitima al Ayuntamiento a mantener su acción para obtener el reintegro de las cantidades objeto de dicho alcance de los fondos municipales, salvaguardándose así el interés público-económico de la Corporación afectado. Por todo ello, tampoco puede prosperar la excepción de falta de legitimación activa planteada.

También alega la parte apelante que concurre la excepción material de prescripción de la responsabilidad contable por alcance. No obstante, razona la Sala, que la sucesión de los distintos actos interruptivos ponen de manifiesto que en ningún momento se agotó el plazo general de cinco años ni el plazo especial de tres años previstos, ambos, en la Disposición Adicional Tercera de la LFTCu. Por ello, desestima la excepción de prescripción de la responsabilidad contable.

En cuanto a los motivos de fondo contenidos en el recurso de apelación considera que concurren, en el presente caso, todos y cada uno de los requisitos legal y jurisprudencialmente exigidos para considerar a la apelante responsable contable directa del daño causado a los fondos públicos de la Fundación.

2.2. AUTOS

- **AUTO n.º 1/2020. Recurso de apelación n.º 15/2020, interpuesto contra Auto de 19 de diciembre de 2019, dictado por la titular del Departamento Segundo, dictado en las Actuaciones Previas n.º 116/13. Comunidades Autónomas (Sociedad), Andalucía. Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano.**

Resumen de doctrina: La Sala comienza exponiendo las alegaciones de las partes y a continuación resuelve sobre la prueba documental propuesta por la Junta de Andalucía en el sentido de admitirla.

En cuanto al fondo del asunto comienza señalando que tanto el art. 18 de la LOTCu como el art. 49.3 de la LFTCu, que lo desarrolla, establecen la compatibilidad entre las Jurisdicciones Contable y Penal. De este modo cabe establecer, como regla general, que por el principio de compatibilidad

entre ambas jurisdicciones, las mismas pueden desarrollar su tramitación procesal, siguiendo su curso y llegando a los pronunciamientos jurisdiccionales que procedan, permitiéndose, así, el enjuiciamiento simultáneo de los hechos que puedan acarrear, en un caso, las consecuencias penales que correspondan y, a la vez, en el pleito contable, los efectos económicos reparadores, propios de esta jurisdicción.

Salvo que concorra la previsión contenida en el apartado 2 «in fine» del artículo 17 de la LOTCu, es decir, que concorra una cuestión de prejudicialidad penal que constituya elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y esté con ella relacionada directamente. En este caso, el tratamiento legal de las cuestiones prejudiciales, en el ámbito de la jurisdicción contable, se homologa al prevenido, con carácter general, por el artículo 10 de la LOPJ. Por su parte, el art. 40.2 de la LEC, al regular la prejudicialidad penal, exige la concurrencia de dos circunstancias para que pueda acordarse la suspensión del juicio: 1º) Que se acredite la existencia de causa criminal en la que se estén investigando, como hechos de apariencia delictiva, alguno o algunos de los que fundamenten las pretensiones de las partes en el proceso civil; y 2º) Que la decisión del Tribunal penal acerca del hecho por el que se procede en causa criminal pueda tener influencia decisiva en la resolución sobre el asunto civil.

Debe verificarse, por lo tanto, si concurre, o no, en este caso, el requisito esencial exigido por el art. 17.2 de la LOTCu, para que entren en juego las previsiones del mismo, es decir, que la cuestión prejudicial penal constituya un elemento previo necesario, o decisivo, para la declaración de responsabilidad contable.

Sobre esta cuestión debatida, se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en su reciente Sentencia núm. 1.479/2020, de 10 de noviembre, al señalar que «*la eventualidad de que los hechos sean constitutivos de delito constituye un elemento determinante del régimen de prescripción, y ello resulta especialmente relevante en el caso de que, por la naturaleza continuada de las conductas, pueda dar lugar a un diferente régimen prescripción por razón, bien del concurso medial, bien, en su caso, de la continuidad delictiva.*»

Dado que el delito solo puede ser declarado por sentencia penal firme, la tramitación simultánea de procedimientos en la jurisdicción penal y contable, sobre los mismos hechos y con incidencia en la prescripción de las responsabilidades contables, conlleva que deba suspenderse el proceso contable por existir prejudicialidad, a fin de que la jurisdicción penal determine la existencia de los hechos y su naturaleza.

- **AUTO n.º 2/2021. Recurso de apelación n.º 22/2020, interpuesto contra el Auto de 20 de diciembre de 2019, dictado por el Consejero titular del Departamento Tercero, en las Actuaciones Previas n.º. Sector Público Público Autónomo... Canarias. Ponente: Excmo. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón**

Resumen de doctrina: Tras exponer los motivos de impugnación aducidos por las partes, la Sala pone de manifiesto que en el auto apelado se acordó proponer el nombramiento de delegado instructor respecto de unos hechos y el archivo de las actuaciones en relación con otros. La representación de la Asociación ha recurrido en apelación esta resolución solicitando su revocación en relación al archivo.

No resulta posible apreciar, razona la Sala, a partir de los hechos denunciados, infracción alguna o presupuestaria o contable susceptible de ser incardinada, siquiera de modo indiciario, en el concepto de responsabilidad contable más allá de las meras sospechas y conjeturas, sin respaldo constatable alguno. Y es que si bien, los requisitos para la admisión de la acción pública previstos en el artículo 56 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas deben ser objeto de una interpretación no rigorista y acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva y con el principio «pro actione», que se recogen en el artículo 24 de la Constitución, sin embargo dicha interpretación no puede ser tan flexible como para permitir la incoación de un juicio de responsabilidad contable por hechos que, según aparezcan expresados en el escrito de interposición de la acción pública, no presentan indicios suficientes de haber generado un menoscabo en los fondos públicos presuntamente constitutivo de alcance (entre otros, autos de la Sala de Justicia de 3 de marzo de 2004 y 17 de julio de 2012).

Ni a esta jurisdicción contable compete requerir al Parlamento de Canarias para que actualice y complete con más información su página web, ni

de lo alegado por la apelante se aprecia indiciariamente un menoscabo a los caudales públicos susceptible de iniciar un proceso jurisdiccional para exigir su reintegro.

- **AUTO n.º 3/2021 Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de marzo, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, n.º 25/20 interpuesto contra Providencia de 20 de octubre de 2020, de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento, dictada en las Actuaciones Previas n.º 3/20. Sector Público Estatal, Madrid. Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Resumen de doctrina: Tras exponer las alegaciones vertidas por las partes, la Sala alude en primer término a la naturaleza jurídica del recurso del artículo 48.1 de la LFTCu, que una doctrina constante ha calificado como un medio de impugnación especial y sumario por razón de la materia. Además recuerda que, al tener las Actuaciones Previas carácter preparatorio del ulterior proceso jurisdiccional contable, únicamente constituye su objeto la práctica de las diligencias precisas para concretar los hechos imputados y determinar los presuntos responsables, así como, en el caso de que de las actuaciones llevadas a cabo se desprendan indicios de responsabilidad contable, cuantificar de manera previa y provisional, el perjuicio ocasionado en los caudales públicos, procediendo, seguidamente, a adoptar las medidas cautelares de aseguramiento que sean necesarias para garantizar los derechos de la Hacienda Pública que pudieran haberse vulnerado.

La parte recurrente alega que no ha quedado acreditado, ni siquiera indiciariamente, la participación de la misma en los hechos que habrían dado lugar al alcance que se recoge en la resolución recurrida. Tal alegación es desestimada por la Sala. En primer lugar, si el impugnante considera que en el acto de Liquidación Provisional no quedó acreditada la participación de su representada en los hechos investigados, debería haber recurrido el Acta. En segundo lugar, la Delegada Instructora cumplió las normas procesales actuando conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la LFTCu, practicando las diligencias oportunas en averiguación del hecho y de los presuntos responsables o sus causahabientes, y no se limitaron los medios de defensa, los cuales, se pueden hacer valer, en su caso, en la fase jurisdiccional. La auditoría revela ciertas

operaciones realizadas por la recurrente para el cobro y apropiación indebida de unas tasas por renovación de DNI que dieron lugar a la tramitación de diligencias penales por delitos de malversación y estafa.

También alega la recurrente que no concurren los requisitos para declarar responsabilidad contable, ni siquiera con carácter previo y provisional. No obstante, la Sala, de acuerdo con el Acta de Liquidación Provisional considera que queda acreditado que las tasas correspondientes a 38 expedientes que figuran en la mencionada auditoría, fueron abonadas por los sujetos obligados al pago y el importe no llegó a ingresarse, existiendo un perjuicio en los fondos públicos constitutivo de un presunto alcance contable regulado en el artículo 72 de la LFTCu.

Asimismo, la recurrente solicita el archivo de las actuaciones conforme al artículo 46.2 de la LFTCu.

En este sentido, la Sala señala que el artículo 46.2 de la LFTCu se refiere al archivo de las actuaciones en la fase de Diligencias Preliminares *cuando los hechos, manifestamente, no revistan caracteres de alcance o cuando no fuere éste individualizado con referencia a cuentas determinadas o a concretos actos de administración, custodia o manejo de caudales o efectos públicos*. En caso contrario, se pasarán a la Sección de Enjuiciamiento a efectos de que proponga a la Comisión de Gobierno el nombramiento de Delegado Instructor para que practique las diligencias previstas en el artículo 47 de la LFTCu.

Por último, hay que destacar que la Providencia de requerimiento de pago es *ex lege*. Su finalidad es evitar que, en el curso del ulterior procedimiento de reintegro que pudiera incoarse, el demandado pueda ocultar sus bienes o devenir insolvente (entre otros, Auto 3/2011, de 1 de marzo).

- **AUTO n.º 4/2021. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, n.º 27/2020, interpuesto contra la Providencia de requerimiento de pago de 26 de octubre de 2020, dictada en las Actuaciones Previas n.º 19/19 . Sector Público Local (Ayuntamiento de...), Zaragoza. Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano**

Resumen de doctrina: Una vez expuestas las alegaciones de las partes, la Sala examina los motivos en los que se basa la pretensión

impugnatoria de la parte recurrente, no sin antes hacer referencia a los motivos en los que puede fundamentarse el recurso del artículo 48.1: 1) que la resolución recurrida no acceda a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaran; o 2) que la resolución recurrida causare indefensión.

En el caso que nos ocupa, los motivos del recurso se centran exclusivamente en discrepancias de la parte recurrente con las conclusiones de la Liquidación Provisional en cuanto a la procedencia o improcedencia del pago de determinadas indemnizaciones por asistencia a sesiones de órganos municipales, gastos y kilometraje y a la problemática de su apropiada justificación.

Se trata, por tanto, de motivos que nada tienen que ver con la denegación de diligencias, ni con la indefensión. No cabe apreciar, por lo demás, que se haya causado indefensión alguna a la recurrente en la tramitación de las Actuaciones Previas, puesto que todas las personas interesadas fueron citadas a comparecer al acto de la Liquidación Provisional, en tiempo y forma debidos, no habiéndose infligido, pues, a la parte recurrente, un perjuicio real y efectivo en su derecho de defensa.

Por otro lado, respecto a la impugnación de la Providencia de requerimiento de pago que realiza la recurrente, hay que decir que constituye una medida de tipo cautelar, cuya aplicación viene determinada por el artículo 47.1, letra f) de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

- **AUTO n.º 5/2021. Recurso del 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de marzo, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, n.º 31/20, interpuesto contra el Acta de Liquidación Provisional y la Providencia de requerimiento de pago, dictadas ambas en fecha 2 de diciembre de 2020, en las Actuaciones Previas n.º 156/19, Sector Público Local, Albacete. Ponente: Excmo. Sr. Don José Manuel Suárez Robledano.**

Resumen de doctrina: Una vez expuestas las alegaciones de las partes, la Sala examina los motivos en los que se basa la pretensión impugnatoria de la parte recurrente, no sin antes hacer referencia a la naturaleza jurídica del recurso del artículo 48.1. Se trata de un medio de impugnación especial y sumario por razón de la materia, tendente a impugnar resoluciones

similares a las de tipo interlocutorio, dictadas en la fase preparatoria o facilitadora de los procesos jurisdiccionales contables, por medio del cual, no se persigue un conocimiento concreto de los hechos objeto de debate en una segunda instancia jurisdiccional, sino que lo que la Ley pretende es ofrecer un mecanismo de revisión a los intervinientes en la fase de Actuaciones Previas (a través de un recurso anómalo o «per saltum»), de cuantas resoluciones puedan limitar las posibilidades de defensa.

La parte recurrente ha entendido que se le ha producido indefensión, con vulneración a su derecho de defensa, por cuanto considera insuficientes las labores de instrucción desarrolladas, así como la documentación obrante en el procedimiento, en orden a constatar, de manera previa y provisional, la presencia, o no, de indicios racionales suficientes que pudieran llevar a pronunciarse sobre la concurrencia o inexistencia de una responsabilidad contable por alcance.

Poniendo en relación la doctrina constitucional sobre el concepto jurídico de indefensión con los argumentos constitutivos de la pretensión del recurrente, la Sala considera que debe estimarse el segundo de los motivos del recurso previsto en el artículo 48.1 de la LFTCu, por lo que se debe declarar la nulidad del Acta de Liquidación Provisional y de la Providencia de requerimiento de pago, retrotrayendo las actuaciones dictándose otra Acta en la que deberá expresarse el contenido de la documentación aportada por el recurrente, valorando, concretamente, la relevancia de dicha documentación y las razones por las que se modifiquen o se reiteren las conclusiones a las que llegó la Delegada Instructora.

- **AUTO n.º 6/2021. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de marzo, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, n.º 21/20, interpuesto contra Liquidación Provisional y Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento, ambas de 30 de septiembre de 2020, dictadas en las Actuaciones Previas n.º 128/19. Sector Público Autonómico, Asturias. Ponente: Excm. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez.**

Resumen de doctrina: Tras exponer pormenorizadamente los motivos de impugnación y de oposición alegados por las partes la Sala empieza por evaluar la petición de suspensión respecto de las actuaciones impugnadas y

considera procedente su denegación, ya que los recurrentes no identifican razones específicas en las que fundamentar la suspensión que reclaman, sino que se limitan a exponer en sus recursos las razones de forma y de fondo por las que consideran que se debe declarar la nulidad de las actuaciones instructoras practicadas.

A continuación, la Sala enumera los motivos de impugnación que se refieren a cuestiones ajenas a la capacidad decisoria del órgano instructor de las Actuaciones Previas y no tienen relación con una posible indefensión de los recurrentes ni con una eventual omisión injustificada de la práctica de actuaciones instructoras.

Asimismo, pone de manifiesto que no cabe apreciar indefensión habiendo motivación jurídicamente adecuada. Esta Sala de Justicia (por todos, Auto de 10 de abril de 2003) ha venido reiterando de manera uniforme que la discrepancia de criterios entre los interesados y el órgano de instrucción no genera indefensión para los primeros, que podrán exponer en la primera instancia del proceso los argumentos que estimen más adecuados para la defensa de sus derechos e intereses. Lo que puede provocar indefensión a los interesados, en fase de Actuaciones Previas, es que el órgano instructor no dé respuesta a las alegaciones formuladas por los mismos, no que la respuesta que exponga no coincida con el criterio de los alegantes.

Por último, concluye la Sala, tampoco procede la suspensión de la tramitación de las Actuaciones Previas, pues la formulación de un recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, no tiene carácter suspensivo salvo que concurren circunstancias excepcionales y, en el presente caso, ni se han identificado tales circunstancias ni esta Sala de Justicia aprecia su existencia.

- **AUTO n.º 7/2021 Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de marzo, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, n.º 26/20 interpuesto contra Providencia de 22 de octubre de 2020, dictada en las Actuaciones Previas n.º 5/18. Sector Público Local, Barcelona. Ponente: Excm. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Resumen de doctrina: El recurso presentado se refiere a la Providencia de la delegada instructora de «embargo de bienes y derechos». Se queja el

recurrente, en primer lugar, de que no ha tenido oportunidad de realizar el reintegro, depósito o afianzamiento que le podría haber permitido evitar la orden de embargo de sus bienes y derechos, ya que la Providencia de requerimiento no le fue notificada.

En los antecedentes remitidos por la unidad de actuaciones previas e incorporados al presente recurso de apelación consta que el 27 de febrero de 2020 se remitió por correo electrónico al abogado y representante del recurrente, copia de la liquidación provisional y la notificación de la providencia de requerimiento de pago de fecha 18 de febrero de 2020. Y consta igualmente que el 4 de marzo de 2020, el letrado del impugnante remitió por correo electrónico recibí firmado por su cliente de la providencia de requerimiento, obrando en las actuaciones previas la copia de la cédula de notificación firmada.

El hecho de que con posterioridad a la providencia de embargo el ahora recurrente haya realizado el ofrecimiento de una finca habrá de ser tenido en cuenta por la delegada instructora a efectos de la determinación y selección de los bienes a embargar, pero ese ofrecimiento no vicia ni invalida de ningún modo la providencia impugnada pues cuando esta se dictó no se había llevado a cabo ninguna actuación para dar cumplimiento al requerimiento de depósito o afianzamiento de la responsabilidad contable, sin que proceda tampoco que la Sala se pronuncie sobre si las garantías ofrecidas son o no suficientes para que pueda entenderse cumplido el afianzamiento requerido.

- **AUTO n.º 8/2021. Recurso del art. 48.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de 5 de marzo, n.º 28/2020, dictado contra el Acta de Liquidación Provisional y Providencia de requerimiento de pago, ambas de 4 de noviembre de 2020, dictadas en las Actuaciones Previas. N.º 140/18. Sector Público Local (Ayuntamiento de...), Castellón. Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Resumen de doctrina: Tras exponer los motivos de impugnación, así como las alegaciones vertidas, la Sala se refiere a la naturaleza jurídica del recurso del artículo 48.1 de la LFTCu, que una doctrina constante ha calificado como un medio de impugnación especial y sumario por razón de la materia y a la naturaleza y

finalidad de las actuaciones previas que tienen carácter preparatorio del ulterior proceso jurisdiccional contable.

La Sala recuerda que el ámbito del recurso previsto en el artículo 48.1 de la LFTCu está restringido a las resoluciones dictadas en la pieza separada a que hace referencia el artículo 45 o en las actuaciones prevenidas en los artículos 46 y 47 de la citada ley, de manera que no incluye las actuaciones realizadas en el procedimiento de fiscalización.

El artículo 44 de la LFTCu se refiere a los procedimientos de fiscalización llevados a cabo por el Tribunal de Cuentas y en el caso que nos ocupa, al margen de que la fiscalización se realizó por la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana y no por el Tribunal de Cuentas, el apartado 5 de dicho artículo prevé expresamente que la omisión del trámite de audiencia en los procedimientos de fiscalización, al que se refiere el recurso, podrá dar lugar a la interposición de recurso ante el Pleno del Tribunal. Ello viene a confirmar que no corresponde a esta Sala de Justicia pronunciarse.

En cuanto al hecho de que durante la tramitación de las diligencias preliminares y las actuaciones previas no se diera audiencia al recurrente hasta que finalmente fue citado para la liquidación provisional, ello debe considerarse consecuencia de que la ley, en esta fase previa, únicamente prevé la citación de los presuntos responsables en el momento en que el Delegado Instructor acuerda la práctica de la liquidación provisional (artículo 47.1.a) de la LFTCu). Es en este momento procedimental cuando —según Ley— los interesados son oídos en el expediente, y en tal trámite pueden formular cuantas alegaciones estimen oportunas e instar la práctica de las diligencias que estimen convenientes para la mejor defensa de su derecho.

Por tanto, para establecer si se ha causado o no indefensión hay que analizar si se ha visto privado el recurrente de la posibilidad de ser oído o se le ha imposibilitado la defensa efectiva de sus derechos e intereses legítimos. En el caso de autos, la Liquidación Provisional y la Providencia de requerimiento de pago fueron dictadas en cumplimiento del artículo 47, apartado 1, letras e) y f), de la LFTCu, formando parte de las actuaciones que corresponden a los Delegados

Instructores, sin que se observe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Por otra parte, la Sala destaca que la Providencia de requerimiento de pago es *ex lege* y, por lo tanto, el instructor debe dictarla por imperativo legal.

En segundo término, la representación procesal del recurrente fundamenta el recurso en una serie de alegaciones conectadas con el fondo del asunto, dirigidas a negar las irregularidades puestas de manifiesto en la investigación y a exonerar de responsabilidad a su defendido. Resulta evidente que las cuestiones planteadas son propias del objeto del procedimiento de reintegro por alcance, pues se refieren a la pretensión y a la resistencia a la misma, no pudiendo anticiparse su tratamiento por esta Sala de Justicia a través de la vía del recurso del artículo 48.1 de la LFTCu.

- **AUTO n.º 9/2021. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de marzo, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, n.º 30/20, interpuesto contra las Providencias de 27 de noviembre de 2020, 30 de noviembre de 2020 y 22 de diciembre de 2020, dictadas en las Actuaciones Previas n.º 111/19. Sector Público Autonómico, Andalucía. Ponente: Excm. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Resumen de doctrina: Los dos primeros recursos presentados se refieren a la misma cuestión, relativa a la procedencia de que por la delegada instructora se requiera a la compañía aseguradora para que afiance el alcance provisional del que había sido declarada responsable la recurrente.

A fin de dar respuesta a estos dos primeros recursos es preciso determinar si, como sostiene la recurrente, el aseguramiento de la responsabilidad contable ha de entenderse satisfecho con la mera aportación por la presunta responsable de una póliza de seguro en cuya virtud, a su juicio, la compañía aseguradora debería efectuar el depósito o afianzamiento requerido por la delegada instructora, debiendo ésta requerir a la citada compañía para que lo lleve a cabo en caso de que no se preste voluntariamente.

A este respecto, manifiesta la Sala que, la mera existencia de una póliza de seguro cuyo clausulado se refiera al riesgo de la responsabilidad contable no satisface las exigencias del artículo 47.1.f) de la LFTCu, siendo preciso que la compañía

aseguradora, de manera efectiva, realice el depósito o afianzamiento requerido en dicho precepto, lo que no ha ocurrido en el caso que nos ocupa. La recurrente alega que la negativa de la compañía aseguradora a realizar el depósito o afianzamiento resulta injustificada, pues entiende que las responsabilidades contables que han sido provisionalmente declaradas en la liquidación provisional sí estarían cubiertas por la póliza, en contra de lo que, al parecer, se entiende por la compañía aseguradora. Ahora bien, estas discrepancias entre la recurrente, como asegurada, y la compañía aseguradora, son por completo ajenas a las competencias de este Tribunal de Cuentas y, en particular, a las legalmente atribuidas a los delegados instructores de las actuaciones previas reguladas en el artículo 47 de la LFTCu.

El tercero de los recursos interpuestos impugna la Providencia de 22 de diciembre de 2020 por la que se acordó por la delegada instructora el embargo preventivo de una finca en régimen de gananciales.

El recurso se basa en que la resolución impugnada se ha dictado en un momento posterior a la apertura del procedimiento de reintegro por alcance, lo que determinaría, a juicio de la recurrente, que la delegada instructora ya no tendría las facultades para acordar el embargo de bienes, al haber pasado el conocimiento del asunto al órgano de enjuiciamiento.

No cabe tampoco estimar este recurso porque las competencias que el artículo 67 de la LFTCu atribuye al órgano enjuiciador en materia de aseguramiento de las responsabilidades contables no entran en conflicto con las que el artículo 47 atribuye al delegado instructor, debiendo entenderse que la competencia del tribunal se refiere a las medidas cautelares que, una vez iniciado el procedimiento de reintegro por alcance, se soliciten por el Ministerio Fiscal o la entidad pública presuntamente perjudicada, y no a las que de oficio debe acordar el delegado instructor en cumplimiento de lo establecido en el artículo 47 de la LFTCu.

La Sala desestima, asimismo, las solicitudes de suspensión formuladas mediante otrosí en los tres recursos pues, aparte de resultar improcedentes, ya que no se alega ninguna circunstancia

excepcional que las justifique, las solicitudes mismas quedan desprovistas de fundamento una vez que se resuelve sobre el fondo de los recursos, como se hace en la presente resolución.

- **AUTO n.º 10/2021 Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de marzo, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, n.º 1/21 interpuesto contra la práctica de las Actuaciones Previa n.º 101/20. Sector Público Local, León. Ponente: Excm. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez.**

Resumen de doctrina: Una vez expuestas las alegaciones de las partes del recurso, la Sala comienza por examinar la que se refiere a la indefensión que, a juicio del recurrente, se le habría ocasionado por no habersele notificado las resoluciones dictadas en la fase de Actuaciones Previa.

Frente a este argumento la Sala indica que no se ha provocado la indefensión alegada por el recurrente pues su derecho a conocer los hechos instruidos, a alegar lo que estime conveniente respecto a los mismos y a pedir diligencias para su investigación en nada se ha visto menoscabado, ya que lo podrá ejercer con ocasión de los trámites de citación y práctica de la liquidación provisional.

La naturaleza administrativa de las Actuaciones Previa no debilita las garantías jurídicas del recurrente, pero dichas garantías solo surgirían en favor del mismo si adquiriera la condición de interesado por ser citado a la liquidación provisional, no antes ni tampoco si, por no ser citado a dicho trámite, quedara fuera del procedimiento.

No procede la suspensión del plazo del artículo 47.4 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, dado que dicho plazo no es de caducidad sino meramente orientativo, según tiene dicho esta Sala de Justicia de manera uniforme en diversas resoluciones.

- **AUTO n.º 11/2021. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, n.º 23/20, dictado contra Providencia de embargo de 22 de enero de 2021, en las Actuaciones Previa n.º 157/19. Sector Público Local, Ayuntamiento de... Alicante. Ponente: Excm. Sra. D.ª María Antonia Lozano Álvarez.**

Resumen de doctrina: Tras exponer las alegaciones vertidas por las partes, la Sala entra a analizar los motivos de impugnación formulados por el recurrente y comienza desestimando la indefensión alegada por éste.

Por lo que se refiere a las alegaciones referidas a la forma en la que, a juicio del recurrente, debería ejecutarse el embargo preventivo decretado, se trata de cuestiones —determinación de los bienes y derechos que deban gravarse antes, la aplicación del principio de equidad, y demás solicitudes relativas a la forma de ejecutar el citado embargo— que rebasan la competencia que corresponde a la Sala de Justicia en la resolución de las impugnaciones que, como la presente, se formulan al amparo del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

- **AUTO n.º 12/2021. Recurso de apelación n.º 4/2021, interpuesto contra el Auto de 17 de octubre de 2020 de inadmisión de la acción pública dictado por la Consejera titular del Departamento Primero, en las Actuaciones Previa n.º 152/20. Sector Público Local, Ayuntamiento de..., León. Ponente: Excm. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Resumen de doctrina: El Ayuntamiento de... impugna el Auto que acordó inadmitir la acción pública ejercitada y remitir testimonio de las actuaciones al Ministerio Fiscal y al Ayuntamiento, el cual pretende que se deje sin efecto la resolución recurrida y se dicte otra por la que se admita la acción pública y se proceda a la continuación del procedimiento por sus trámites, con nombramiento de Delegado Instructor, y lo demás que en Derecho proceda.

La Sala pone de manifiesto que el recurso no cuestiona la plena conformidad a Derecho del Auto impugnado, aduciendo exclusivamente, en apoyo de su pretensión impugnatoria, que la terminación del procedimiento de acción pública produce «un evidente perjuicio al Ayuntamiento», ya que entiende la corporación recurrente que la apertura de una nueva diligencia extendería el alcance de la prescripción a un lapso temporal mayor que si se mantuviera abierto el procedimiento de acción pública.

La anulación de una resolución judicial por medio de los recursos establecidos en la Ley solamente procede en los casos en que la resolución

impugnada, además de desfavorable para el recurrente (requisito del gravamen, exigido en el artículo 448.1 de la LEC), sea contraria a Derecho. En el presente caso, la resolución impugnada es plenamente ajustada a Derecho, lo que ni siquiera la corporación recurrente cuestiona, lo que conduce necesariamente a la desestimación del recurso, sin necesidad de entrar a valorar si, como afirma el Ayuntamiento, la resolución impugnada le ocasiona o puede ocasionar algún perjuicio.

- **AUTO n.º 13/2021. Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de marzo, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, n.º 6/21, interpuesto contra Providencia de requerimiento de 23 de febrero de 2021, dictada en las Actuaciones Previas n.º 100/20. Sector Público Estatal, Madrid. Ponente: Excm. Sra. D.ª Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Resumen de doctrina: Los recursos presentados hacen referencia en su encabezamiento exclusivamente a la Providencia de la delegada instructora por la que se requería a ambos recurrentes para reintegrar, depositar o afianzar el importe del alcance del que habían sido declarados responsables, con carácter previo y provisional, en la liquidación provisional practicada. No obstante, como acertadamente señala el Ministerio Fiscal, se ha de entender que las impugnaciones se extienden, además, a la liquidación provisional, ya que en las súplicas de los recursos se solicita, no solamente la revocación de la Providencia, sino también que se acuerde el archivo de las actuaciones.

Ciñéndonos a la cuestión de si se ha causado indefensión a los recurrentes, la respuesta ha de ser negativa. La documentación cuestionada fue presentada por el IGME precisamente en el trámite de audiencia abierto para todos los interesados. Nada irregular, ni menos aún determinante de indefensión, cabe apreciar, en definitiva, en que por la delegada instructora se conceda a todos los interesados citados a la liquidación provisional un trámite de audiencia para formular alegaciones y presentar documentación, por lo que ninguna objeción cabe plantear a documentos introducidos en el expediente por cualquiera de los interesados en el referido trámite de audiencia.

A mayor abundamiento, en el caso que nos ocupa, consta en el acta de liquidación provisional, que la representación de los recurrentes hizo efectivo uso de las oportunidades de defensa, sin que el hecho

de que las alegaciones y pretensiones expresadas en el ejercicio de dicha defensa fuesen motivadamente desestimadas por la delegada instructora entrañe lesión o limitación alguna del derecho de defensa, derecho cuyo contenido no incluye, como es obvio, la exigencia de que las alegaciones y pretensiones que se formulan sean estimadas.

Los recursos hacen referencia, finalmente, a la desestimación por la delegada instructora de la solicitud que formularon los ahora recurrentes en el acto de la liquidación provisional de que se solicitara un informe sobre determinados extremos al Secretario General del IGME y, subsidiariamente, que se «retrotraiga la pieza al momento de recibir el Informe obrante al folio 290 de la misma, permita la formulación de alegaciones y advere con el órgano administrativo si realmente existía ingreso que diera cobertura a las facturas como elemento previo y esencial para la exigencia de esta responsabilidad».

En relación con la denegación de las diligencias solicitadas la Sala considera que la documentación obrante en el expediente resulta suficiente para fundamentar las conclusiones a que llegó la delegada instructora sobre la presunta responsabilidad contable.

3. FISCALIZACIONES

- **RESOLUCIÓN de 17 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones al Parlamento de Cantabria de 26 de mayo de 2019. (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 17 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha de 26 de mayo de 2019. (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 17 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a la Asamblea de Extremadura de 26 de mayo de 2019. (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2021)

- **RESOLUCIÓN de 17 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones a la Asamblea Regional de Murcia de 26 de mayo de 2019. (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 17 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las contabilidades de las Elecciones al Parlamento de La Rioja de 26 de mayo de 2019. (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 17 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las contabilidades de las elecciones al Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2019. (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 17 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las contabilidades de las elecciones a Cortes Generales de 28 de abril de 2019. (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 4 de febrero de 2021**, de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Dictamen de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado, ejercicio 2018. (BOE n.º 44, de 20 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 4 de febrero de 2021**, de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Dictamen de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado, ejercicio 2017. (BOE n.º 44, de 20 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 10 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la actividad económico-financiera de Mercasa, ejercicios 2017 y 2018. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 10 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Agencia Española de Protección de Datos, ejercicios 2016 y 2017. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 10 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la ejecución de los gastos con financiación afectada en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, ejercicios 2016 y 2017. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 10 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ejercicios 2016 y 2017. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 10 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Instituto del Patrimonio Cultural de España, ejercicio 2016. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 10 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Museo Nacional del Prado, ejercicio 2018. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 10 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de organismo autónomo Centro de Investigaciones Sociológicas, ejercicio 2016. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)
- **RESOLUCIÓN de 17 de diciembre de 2020**, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe global del sector público autonómico, ejercicio 2017. (BOE n.º 46, de 23 de febrero de 2021)

PUBLICACIONES





LA ORDENACIÓN INTERNACIONAL Y EUROPEA DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

Jorge Urbaneja Cillán

Editorial Tirant lo Blanch
Valencia, 2018

Para realizar la reseña de un libro referido a la ordenación internacional de las entidades de crédito hay que tener en cuenta la importancia y significación que la obra reseñada tenga en el panorama bibliográfico de esas materias y, dentro del mismo, situar el comentario realizado. El libro en cuestión se publica en el año 2018 y se suscribe por un autor, a la sazón Profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Alicante que ya, con anterioridad había manifestado su interés intelectual por las cuestiones del sector bancario y crediticio español dentro de la órbita de su significación internacional general al publicar en el año 2014 un artículo referido a la reestructuración del sistema financiero español en la Revista Jurídica de Castilla y León. Inclusive, con posterioridad, ha vuelto a manifestar dicho interés en los aspectos internacionales del sistema crediticio al tratar sobre temas íntimamente relacionados como son los referentes a las empresas financieras y los derechos humanos así como sobre los problemas de la unión económica y monetaria europea.

La publicación en cuestión tiene un relevante interés desde el punto de vista de la regulación y supervisión pública de las entidades de crédito, pues su mejora y

actualización resulta una de las consecuencias necesarias de la última crisis financiera, tanto en el ámbito general internacional como en el de la más cercana Unión Europea, en tanto que nos afecta más directamente. Ambos aspectos son tratados desde el punto de vista jurídico en la obra reseñada.

Se nos recuerda que la actualidad financiera de la regulación y supervisión se caracteriza por la necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre reguladores y supervisores sectoriales de la banca, los seguros y los mercados de valores, ya que existen sectores, como los conglomerados financieros, que se relacionan con todos ellos. Hoy no se concibe la separación absoluta entre dichos controles públicos y se precisa una concertación desde el plano internacional y no solo estatal o nacional.

El sector bancario, superando su tradicional función de depósito de activos y de entregas crediticias de dinero, se ha involucrado en otras muchas operaciones de gran complejidad lo que ha aumentado los riesgos de manera exponencial. Además de sus tradicionales funciones en el crédito, la universalidad de su actividad se manifiesta en actividades de inversión de muy diversa naturaleza o índole.

Una de las principales novedades que en ese sentido determinó la actividad bancaria antes de la crisis fue el desarrollo de numerosas operaciones de titulización así como el denominado sistema bancario en la sombra representado por entidades no sujetas inicialmente a regulación ni a supervisión bancarias pues sus actividades las desarrollaban entidades formalmente no bancarias. Ello planteó la necesidad de aumentar los requerimientos regulatorios, siendo más exigentes para las operaciones que supusieran un mayor riesgo crediticio o financiero.

La globalización, fenómeno extendido a todos los sectores internacionales, también incide en el sector financiero, de tal manera que las cuestiones de su regulación jurídica han pasado de ser un tema nacional a ser una exigencia de tratamiento jurídico internacional merced a diversas técnicas, unas imperativas y otras indirectamente normativas. La crisis económica ha sido determinante en tal sentido. Veamos cómo se ha llegado a la actual situación regulatoria y supervisora.

Se destaca, para empezar, que se ha optado en lo jurídico por una sectorialización del ordenamiento jurídico internacional, pasando de la tradicional regulación de las relaciones entre Estados a la de determinados procesos sociales, primando la relevancia de la regulación esencial de determinados bienes públicos globales, como la estabilidad financiera. El impulso esencial de la reforma, a raíz de la crisis económica iniciada en el 2007, no fue nacional sino iniciada a impulsos del G-20, como foro de cooperación económica, estableciendo una serie de principios de la reforma regulatoria después incorporados a la normativa internacional y nacional. Esos principios, contenidos en la denominada Financial Stability Board, se han convertido en el punto de partida del desarrollo de instrumentos de normalización financiera en todas las jurisdicciones.

Como ya se dijo antes, particularmente respecto de la incidencia de la crisis en la Unión Europea, la reacción ha supuesto un importante proceso de reforma normativa para eliminar deficiencias en la regulación y en la supervisión. Se inició con la adopción del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, que reforzó las reglas en materia presupuestaria y de coordinación de políticas económicas, y destaca el libro, ha continuado con el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (vulgarmente conocido como MEDE), que crea un instrumento permanente de gestión de crisis.

El detalle relatado ampliamente del proceso de mejora sigue con la denominada unión bancaria europea que se articula en atención al establecimiento de un código normativo único, un mecanismo único de supervisión, un mecanismo y un fondo único de resolución de entidades de crédito, y una mayor armonización de los fondos de garantía de depósitos bancarios con tendencia a su unificación. El referido código normativo sí es de aplicación a todos los Estados miembros de la UE en las materias de regulación prudencial y de instrumentos de reestructuración y resolución bancaria. Por el contrario, el creado Mecanismo Único de Supervisión así como el Mecanismo y el Fondo de Resolución sólo serán de aplicación a los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria, pudiendo adherirse a ellos el resto de los Estados miembros.

Tratando de la regulación prudencial, se detalla que este principio es el elemento medular de la ordenación de las entidades de crédito para garantizar el normal funcionamiento de las mismas. Se concreta en la exigencia de unos requerimientos referidos a los recursos propios, fundamentalmente capital, atendiendo a los activos ponderados por riesgo de la entidad. De nuevo aquí hace acto de presencia un Banco ubicado extramuros de la UE, el Banco de Pagos Internacionales con sede en Basilea, Suiza. En su seno funciona desde hace muchos años el llamado Comité de Basilea que establece los estándares en materia de regulación prudencial conocidos como Acuerdos de Basilea, instrumento propio del soft law, derecho orientativo indicativo o suave, no imperativo, que, no obstante, fija criterios del derecho internacional económico, especialmente del sector financiero, con repercusión mundial.

Estos Acuerdos, particularmente los más actuales conocidos como Basilea III, prevén que las diferentes jurisdicciones integrantes del Comité presenten informes periódicos en los que indiquen el grado de adaptación de sus legislaciones a los estándares establecidos por dicho Comité. La UE ha establecido su código normativo en materia de regulación prudencial bancaria siguiendo tales estándares utilizando, de una parte, los Reglamentos para el establecimiento de requisitos uniformes y directamente aplicables para todas las entidades de crédito de la UE y las Directivas complementarias de tal regulación esencial al contener los instrumentos de carácter prudencial aplicables por los supervisores en cada caso concreto.

En cuanto al contenido de dicha regulación prudencial reformada siguiendo los criterios de Basilea III, se establece una mejora en la regulación de la calidad del capital regulatorio, garantizándose la absorción de las pérdidas como función esencial. Asimismo, se destaca la introducción de requerimientos añadidos para los períodos de dificultades, el establecimiento de una ratio de apalancamiento o exigencia de capital en relación con la exposición total de la entidad de crédito, sin ponderar en función del riesgo. También se añaden exigencias en materia de liquidez en corto plazo así como una ratio de financiación estable neta. Por último, se añaden medidas de naturaleza anticíclica y macroprudencial a establecer cuando lo determinen los supervisores con arreglo al derecho de la UE y que sean adaptativas a las exigencias

del mercado, así como medidas de gobierno corporativo principalmente referidas al régimen de las remuneraciones.

En la completa exposición contenida en la obra de referencia que tenemos en presencia se detalla que el referido código normativo incorporado se completa con la normativa técnica de regulación y adaptación adoptada por la Autoridad Bancaria Europea y aprobada por la Comisión Europea, como elemento necesario e imprescindible para una aplicación uniforme de la regulación prudencial en la UE.

Se nos recuerda, asimismo, que, como complemento de lo anterior, la supervisión pública de las entidades de crédito comprende las potestades referidas a la autorización para el ejercicio de la actividad, un control permanente del cumplimiento de los requisitos normativos, la reacción frente a su incumplimiento y un régimen sancionador. El sistema debe, señala el autor, superar las limitaciones de carácter sectorial y atribuir funciones de carácter macroprudencial a los bancos centrales. El sistema introduce una autorización única para el ejercicio de la actividad crediticia en todos los Estados de la UE, reconocimiento automático de los requerimientos regulatorios y supervisión por el Estado de origen.

Con la introducción de la moneda única se ha intensificado el proceso de integración de los mercados financieros dirigido a la creación de un auténtico mercado único de tales servicios. Se ha creado el Sistema Europeo de Supervisión Financiera en el que la de carácter microprudencial sigue siendo de la competencia exclusiva de los Estados miembros aunque ejercida en el marco de las Autoridades Europeas de Supervisión, ostentando estas funciones de aplicación de la legislación europea, protección de los consumidores, capacidad para actuar en situaciones de emergencia y funciones de coordinación entre supervisores. Por vez primera la supervisión macroprudencial se atribuye a la denominada Junta Europea de Riesgo Sistémico que,

como esencial o principal función, tiene la de adoptar medidas destinadas a garantizar la estabilidad financiera del conjunto del sistema de la UE.

En este largo y complejo camino, a veces difícil de seguir, se ha diseñado un sistema de gestión de crisis de entidades de crédito que cuenta con un conjunto normativo y con un fondo único para los Estados participantes en la unión bancaria, destacando, entre otros, el establecimiento de los principios consistentes en que los accionistas y acreedores deben ser los primeros en responder frente a las pérdidas de las entidades de crédito, sin que sufran mayores pérdidas que en los procedimientos de insolvencia ordinarios, la prohibición general de la utilización de fondos públicos al tratarse de una medida de último recurso, y la protección de los depositantes. Un Mecanismo Único de Resolución cierra el sistema al centralizar en él las decisiones adoptadas junto con el Fondo Único de Resolución, que contribuirá a financiar los procedimientos de resolución. La armonización de los fondos de garantía de depósitos sigue siendo el elemento de menor desarrollo en la unión bancaria debiendo tenderse a la constitución de un fondo de garantía único que pueda ser gestionado por las instituciones europeas.

De nuevo, tras la atenta lectura de este libro jurídico, elaborado desde el plano del derecho internacional económico, sector de estudios en creciente auge, se llega a la conclusión de que la construcción europea, muy damnificada por el fenómeno Brexit, continúa con pasos lentos pero firmes y que eso significa que, en realidad, será muy difícil dar marcha atrás en el fenómeno de una Unión Europea cada vez más sólida, pese a todo, desde el doble plano económico y jurídico o de la seguridad para todos los europeos.

JOSÉ MANUEL SUÁREZ ROBLEDANO

Consejero-Presidente de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, Magistrado y Doctor en Derecho

Normas para la preparación de originales para la *Revista Española de Control Externo*

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

1. Los trabajos (artículos, notas, comunicaciones y reseñas) deberán ser originales, cediendo el autor, antes de su publicación, los derechos de explotación y copia a la *Revista Española de Control Externo*.
2. Los trabajos no podrán encontrarse en proceso de evaluación ni haber sido publicados o aceptados para su publicación en cualquier otro medio.
3. Los originales deberán presentarse a espacio y medio, cuerpo de letra 12.
4. La extensión de los artículos deberá estar comprendida entre 15 y 30 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, notas a pie de página y referencias bibliográficas.
5. Las notas y comunicaciones no superarán las 10 páginas y las reseñas no superarán las 5 páginas.
6. En los artículos la primera página incluirá: título, nombre del autor o autores, cargo o titulación, institución de trabajo, un resumen de una extensión de entre 150 y 250 palabras y 5 palabras clave. El resumen y las palabras clave deberán redactarse en español y en inglés.
7. La estructura debe responder al siguiente esquema:
 - Los apartados en que, en su caso, se divida el artículo irán precedidos de un número (arábigo) y del correspondiente epígrafe en minúscula y en negrita.
 - Las posibles subdivisiones irán precedidas de dos dígitos y el correspondiente epígrafe en letra normal.
 - Si resultaran indispensables mayores subdivisiones, estas irán precedidas de una letra minúscula seguida de medio paréntesis —a), b), c)...— y el epígrafe, en su caso, en letra normal.
8. Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético de autores. Las notas a pie de página se numerarán en arábigos, a espacio sencillo y cuerpo de letra 10. De forma orientativa, el modo de redactar las referencias bibliográficas será el siguiente:
 - Libros: apellidos del autor/es en mayúsculas; título del libro (en cursiva), editorial, ciudad de publicación y año.
 - Revistas: apellidos del autor/es en mayúsculas; título del artículo (entrecomillado), nombre de la revista (en cursiva), número o volumen y año.
 - Trabajo recogido en un libro colectivo: apellidos del autor/es en mayúsculas; título del trabajo (entrecomillado); título del libro (en cursiva); apellidos en mayúsculas del coordinador, director o editor de la obra, seguido de las abreviaturas coord., dir. o ed. (entre paréntesis); editorial, ciudad de publicación y año.
 - Publicaciones electrónicas: apellidos del autor/es en mayúsculas; título del trabajo (entrecomillado); título del libro o nombre de la revista (en cursiva), número o volumen y año. Seguidamente se mencionará (entre llaves y en cursiva) la dirección web donde se puede consultar el trabajo.
9. Los originales y la correspondencia sobre los mismos deberán dirigirse a la Secretaría del Consejo Editorial (c/ Fuencarral, 81 / 28004 Madrid / T 91 592 21 07 / recex@tcu.es), que facilitará las instrucciones concretas que se le soliciten.

Nota: los originales que se publiquen en la Revista podrán incluirse también en la edición electrónica de la misma.

CORRESPONDENCIA

Revista Española de Control Externo
Tribunal de Cuentas
Fuencarral, 81
28004 Madrid
Fax: 91 457 29 92
recex@tcu.es

Los originales recibidos en esta Revista son sometidos a la evaluación anónima de especialistas cualificados, y ni el Consejo Editorial ni el Tribunal de Cuentas se hacen responsables de la opinión vertida por los autores de los artículos publicados en esta Revista.

PRESENTACIÓN

Pascual Sala Sánchez

ARTÍCULOS

Pierre Moscovici

Emmanuel Sangra

Cristina Herrero

Juan Antonio Garde Roca y Antonio M. López Hernández

Alfredo Campos Lacoba

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez

PUBLICACIONES

José Manuel Suárez Robledano



RECEX@TCU.ES

WWW.TCU.ES/TRIBUNAL-DE-CUENTAS/ES/