

# Análisis crítico de la ley de evaluación de políticas públicas y sus efectos sobre las funciones de fiscalización del Tribunal de Cuentas

SERGIO SILVESTRE DELGADO

Letrado del Tribunal de Cuentas.

Subdirector adjunto en el Departamento Tercero de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

## RESUMEN

La promulgación de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado ha planteado muchos interrogantes en el ámbito del control del gasto; fundamentalmente, en relación con la delimitación del ámbito de la evaluación de las políticas públicas del propio de la fiscalización y control del gasto público. A fin de aportar algo de claridad al respecto, en el presente artículo se da una definición de «evaluación de políticas públicas» y se analiza el contenido de la citada ley. Igualmente, se compara la regulación de esta materia en España con la que se le ha dado en el Derecho comparado; en particular, en Francia, que ha atribuido las funciones de evaluación de políticas públicas a la Cour des Comptes. Y, finalmente, se dan una serie de conclusiones sobre la materia.

## PALABRAS CLAVE

Fiscalización Evaluación  
Políticas públicas Tribunal de Cuentas  
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

## ABSTRACT

The enactment of the Spanish public policies' evaluation law has raised a lot of concerns in the field of public expenditure control. It is not clear the difference between this kind of evaluation and the expenditure control and the law does not solve this problem. In order to clarify these questions, this article defines what is a "public policy evaluation" from the perspective of the Spanish law and its content. Likewise, it is analyzed the French regulation of this issue, where the supreme audit Institution is in charge of the evaluation of public policies. Finally, some conclusions about this issue are given.

## KEYWORDS

Auditing Evaluation  
Public policy Spanish Court of Audit  
Independent Authority for Fiscal Responsibility

# 1. La evaluación de políticas públicas: concepto y contenido

## 1.1. El concepto de evaluación de políticas públicas

El miércoles 21 de diciembre de 2022 el Boletín Oficial del Estado (BOE) publicó la *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado* (en adelante, LEVPP). Una norma novedosa tanto por su denominación como por su contenido, que, sin duda, guarda estrecha relación con el papel del Tribunal de Cuentas en nuestro sistema constitucional y las funciones que desempeña, pues en ella se «institucionaliza» en un doble sentido la «evaluación de políticas públicas». Es decir, por un lado se recogen en una norma con rango de ley los principios a los que se somete, y, por otro, se crean unas estructuras administrativas encargadas de llevarla a efecto.

El punto de partida de un análisis riguroso de esta ley debe ser, por lo tanto, definir su objeto, qué se entiende por «evaluación de políticas públicas», para determinar si realmente nos encontramos ante una actividad de control o supervisión novedosa o si, por el contrario, se superpone o duplica la que ya realizan o podrían realizar otros órganos de la Administración y constitucionales, como la Intervención de la Administración, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal o el Tribunal de Cuentas.

El diccionario de la Real Academia española define «evaluar» como señalar el valor de algo, y la «política» como la actividad de los que gobiernan o aspiran a gobernar los asuntos públicos; es decir, las decisiones que dirigen la actuación del Gobierno y la Administración. La evaluación de políticas públicas puede definirse, por lo tanto, gramaticalmente, como la actividad que determina la eficacia y la eficiencia de la acción del Gobierno y la Administración.

Desde un punto de vista normativo, el legislador complica esta definición, aunque llega a una conclusión muy similar a la apuntada. En efecto, el artículo 1º de la LEVPP, al delimitar su objeto, establece en su apartado primero lo siguiente: «Esta ley tiene por objeto estructurar el sistema público de evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado con el fin de institucionalizar la evaluación como herramienta de aprendizaje colectivo y organizativo, de mejora del servicio público, rendición de cuentas y transparencia, contribuyendo a la eficacia y eficiencia de la acción pública». Y, en este mismo sentido, el artículo 2º de la LEVPP define «política pública» como el «conjunto de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general o a la solución de un problema o necesidad públicos, en cualquiera de sus formas de despliegue en normas, estrategias, planes, programas, medidas, o cualquier otra denominación equivalente»; integrando en este concepto cualquier acto o disposición del Gobierno o la Administración.

La evaluación de políticas públicas, tal como la configura esta ley, no es, por lo tanto, más que la determinación de los objetivos y medios de los que se dispone para una determinada acción de gobierno y la posterior valoración del cumplimiento de dichos objetivos, principalmente en su aspecto económico, una vez se ha dictado y aplicado la norma o ejecutado el acto administrativo correspondiente.

A este respecto, puede decirse, en primer lugar, que la determinación de los objetivos y medios es algo que exige cualquier proceso racional de toma de decisiones políticas y económicas, más cuando compromete el dinero de todos los contribuyentes. Así lo establece, con carácter general, el artículo 31 de la Constitución, en su apartado segundo, de acuerdo con el cual: «El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía». Y, en la tramitación de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias, los artículos 26 de la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* (en adelante, LGob) y 130 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante, LPACAP). La LEVPP define, en este punto, un proceso de evaluación que, aplicando la legislación vigente en el momento de su promulgación, ya estaban obligados a seguir todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias. La llamada por la LEVPP «evaluación de diseño» o «ex ante»<sup>1</sup>, y los «criterios de valor público» en los que se basa<sup>2</sup>, se refieren directamente al cumplimiento de los principios de buena regulación y eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público que en el procedimiento legislativo ya debe justificarse en la «memoria de análisis de impacto normativo»<sup>3</sup>, y en cualquier procedimiento de gestión del gasto público en las memorias económicas y presupuestos que han de acompañarlo. Por ejemplo, en la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público*, la memoria justificativa de la necesidad del contrato que ha de incorporarse al expediente, en cumplimiento de lo dispuesto en su artículo 116.4, obliga a motivar que el contrato es necesario para el ejercicio de las competencias del poder adjudicador contratante. Igualmente, la *Ley 38/2003, General de Subvenciones* artículo 17 prevé como contenido mínimo de las bases reguladoras de las subvenciones la definición de su objeto, determinando, en consecuencia, el objetivo de utilidad pública o interés social al que se orienta. Y, finalmente, en este mismo sentido, el artículo 4.1 del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre*, establece que «el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve».

Esta confusión conceptual y de fines se acentúa en el ámbito de la «evaluación de implementación» o «intermedia» y la «evaluación de resultados» o «ex post»; es decir, la que se realiza cuando un determinado acto de la Administración o medida legislativa está ya ejecutándose. Pues, del mismo modo en que la LEVPP establece en su artículo 4º que uno de los «objetivos finales» de la evaluación de políticas públicas es «colaborar en la consecución de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos» y el cumplimiento del principio de «sostenibilidad financiera», reconoce en su artículo 3º que el control externo de la legalidad, eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público corresponde al Tribunal de Cuentas y que la revisión del gasto público la realiza la Autoridad independiente de responsabilidad fiscal (AIRef), de acuerdo con sus respectivas normativas. Si la evaluación de políticas públicas a la que se aplica esta ley —la LEVPP— se realiza al margen de la fiscalización del gasto público y el control de la estabilidad presupuestaria que desarrollan el Tribunal de Cuentas y la AIRef, resulta claro que o bien se está regulando de nuevo una

---

1. Artículo 9.

2. Artículo 7.

3. Artículo 26, apartado 3º de la LGob.

función o control que ya ejercen estos organismos, o bien se está creando una nueva «función» o actividad de evaluación vacía de contenido real. Pues, como establece el apartado cuarto de este artículo 3º de la LEVPP, «quedarán excluidas del ámbito de aplicación de esta ley todas aquellas actuaciones de auditoría, control de eficacia, supervisión continua, control interno de la actividad económica y financiera, de calidad de los servicios y cualquier otra actividad de evaluación que sea objeto de regulación específica».

Finalmente, cabe señalar que la indeterminación del ámbito objetivo de aplicación de esta norma plantea dudas sobre la constitucionalidad del apartado quinto de su artículo 3º en lo que al Tribunal de Cuentas se refiere. De acuerdo con dicho precepto, «la presente ley tendrá carácter supletorio respecto de aquellos aspectos de las actividades de evaluación de políticas públicas no previstos en la normativa específica».

Sin embargo, el artículo 81.2 de la Constitución establece que «son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de autonomía y las demás previstas en la Constitución»; y, de conformidad con su artículo 136, la regulación de la «composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas» debe hacerse por Ley orgánica.

Este mandato constitucional lo cumple la *Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas* (en adelante, LOTCU), que regula la composición, organización y aspectos más básicos del funcionamiento de este Tribunal. Y, en su Disposición Final 3ª, establece lo siguiente: «En el plazo de seis meses el Gobierno elevará a las Cortes Generales, a los efectos procedentes, un proyecto de ley para la ordenación del funcionamiento del Tribunal de Cuentas, con regulación de los distintos procedimientos y el Estatuto de su personal». Esta ley es la *Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas* (LFTCU).

Las leyes orgánicas nominadas —del último supuesto del artículo 81.2 de la Constitución, en el que se enmarca el régimen del Tribunal de Cuentas—, como sostiene la doctrina<sup>4</sup> y corrobora la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>5</sup>, son ejemplos de remisiones singulares normativas en las que la Constitución contiene una «idea organizadora» de la Institución en cuestión y la Ley Orgánica respectiva desarrolla su «núcleo orgánico». Es decir, al igual que en las relaciones que se dan entre una ley y su reglamento ejecutivo, la Ley Orgánica debe limitarse a ser el «complemento indispensable» del precepto constitucional que desarrolla, incluyendo sólo lo necesario para asegurar su plena efectividad. Así lo expresa de forma muy clara el Pleno del Tribunal Constitucional en su Sentencia número 5/1981, de 13 de febrero («Boletín Oficial del Estado» número 47, de 24 de febrero), cuya doctrina recoge el Fundamento de Derecho tercero de la Sentencia número 137/1986, de 6 noviembre, al indicar que «la reserva de Ley Orgánica no puede interpretarse de forma tal que cualquier materia ajena a dicha reserva por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango»; y que, cuando «en una misma Ley Orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, hay que afirmar que en principio también éstas quedarían sujetas al régimen de congelación de

4. Págs. 162 y 163, y 297 a 305. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón; *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I (16ª edición); Thompson Reuters Aranzadi, 2013.

5. SSTC nº 5/1981, de 13 de febrero, y nº 76/1983, de 5 de agosto.

rango señalado en el art. 81.2 de la Constitución y que así debe ser en defensa de la seguridad jurídica». En este mismo sentido, el fundamento de Derecho 51º de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional número 76/1983 de 5 agosto, establece que «la ley orgánica sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia, debiendo en todo caso el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter». Y, de igual modo, la Sentencia número 87/1985, de 15 de julio («Boletín Oficial del Estado» núm. 194 de 14 de agosto), establece que la reserva de ley orgánica «no es incompatible con la colaboración internormativa entre la fuente a favor de la cual la reserva se establece y otras fuentes de producción reconocidas en la Constitución, para alcanzar, de este modo, una disciplina integral y articulada del ámbito de que se trate». Y añade que se reputará ilegítimo «todo reenvío en blanco o con condiciones tan laxas que viniesen a defraudar la reserva constitucional en favor de la Ley Orgánica».

En la legislación del Tribunal de Cuentas se da, además, una doble remisión legislativa. Por un lado, la que el artículo 136.4 de la Constitución hace a la LOTCU encomendándole la regulación de la «composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas». Y, por otro, la que la propia LOTCU hace a favor de la LFTCU, para la regulación de los distintos procedimientos de fiscalización y enjuiciamiento y el Estatuto de su personal. De ello resulta un sistema normativo completo<sup>6</sup>, específico, al que difícilmente, ni siquiera a través del recurso de la «colaboración internormativa» aludida, puede aplicarse la LEVPP. No sólo por ser una ley ordinaria que, en el caso de aplicarse supletoriamente a la LOTCU, podría afectar a materias reservadas expresamente por la Constitución a nuestra Ley orgánica, sino también porque, como se expone a continuación, la LEVPP configura la «evaluación de políticas públicas» conforme a principios y procedimientos en muchos casos incompatibles con los propios de la legislación especial del Tribunal de Cuentas.

## **1.2. El ámbito de aplicación de la Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado**

La indefinición del objeto de esta ley hace que su ámbito de aplicación se defina en su artículo 3º desde un punto de vista negativo, intentando diferenciar la «evaluación de políticas públicas» de la actividad desarrollada por el Tribunal de Cuentas, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y de las actividades de control financiero interno llevadas a cabo por la Intervención General de la Administración del Estado, la Intervención de la Seguridad Social y de la Defensa, o las de evaluación sometidas a su regulación especial desarrolladas por otros órganos (como la que desempeña la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación). Así lo establece en los siguientes términos:

«1. Las disposiciones de la Ley se aplicarán a la evaluación de las políticas públicas desarrolladas por la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

6. Que cierran las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas de 23 de diciembre de 2013 (con eficacia vinculante); y los manuales de fiscalización aprobados por este Pleno: el de «fiscalización operativa o de gestión», de 30 de abril de 2015, el de «procedimientos de fiscalización de regularidad», de 30 de junio de 2015, el de «formulación y seguimiento de recomendaciones», de 28 de noviembre de 2019, y el Manual de estilo.

2. La fiscalización de la actividad económico-financiera de la Administración General del Estado correspondiente a sus políticas públicas se realizará por el Tribunal de Cuentas de acuerdo con los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, sostenibilidad e igualdad de género, en los términos establecidos en su normativa reguladora.
3. Las evaluaciones ex post de revisión del gasto público que se consideren necesarias se realizarán por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIREF, en los términos establecidos en su normativa reguladora.
4. Quedarán excluidas del ámbito de aplicación de esta ley todas aquellas actuaciones de auditoría, control de eficacia, supervisión continua, control interno de la actividad económica y financiera, de calidad de los servicios y cualquier otra actividad de evaluación que sea objeto de regulación específica.
5. La presente ley tendrá carácter supletorio respecto de aquellos aspectos de las actividades de evaluación de políticas públicas no previstos en la normativa específica.»

La actividad fiscalizadora del **Tribunal de Cuentas** puede definirse como la valoración crítica que este Tribunal hace de la actividad económica de los entes del Sector Público por mandato de la Constitución y las leyes, a iniciativa propia, de las Cortes Generales, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos<sup>7</sup>. En este sentido los artículos 9º de la LOTCU y 27.1 de la LFTCU establecen que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas tiene carácter externo, permanente y consuntivo y se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del Sector Público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género, en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

El presupuesto público es la base del diseño y desarrollo de todas las políticas públicas; el fundamento de la asignación de los recursos escasos de las Administraciones y entidades que integran el Sector Público a unos fines concretos. Por lo tanto, puede decirse que el modo en que se asignan estos recursos y la forma en que se invierten es el núcleo del diseño e implementación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, resulta muy difícil distinguir la fiscalización del gasto público que hace el Tribunal de Cuentas de la evaluación de políticas públicas, tal y como se configura en la LEVPP. Así lo demuestra también el hecho de que la propia LEVPP, en su artículo 4 d) disponga que uno de los objetivos finales de la evaluación de políticas públicas es «colaborar en la consecución de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, de forma que se garantice una adecuada gestión económica», que establezca en su artículo 7 que uno de los criterios de valor para la evaluación de políticas públicas sea su «sostenibilidad económica», o que, de acuerdo con su artículo 24.3, en el Plan de evaluaciones estratégicas del Gobierno hayan de incluirse las políticas públicas relevantes desde el punto de vista de su «impacto social y económico, y del gasto previsto».

Asimismo, es necesario recordar que la fiscalización que realiza Tribunal de Cuentas comprende, tras la reforma del artículo 9º de la LOTCU por el artículo 3.5 de la Ley Orgánica

7. Pág. 104. DE MENDIZÁBAL AGUIRRE, Rafael (Coord.) y otros; *Glosario de términos de fiscalización y enjuiciamiento contable*. Servicio de publicaciones del Boletín Oficial del Estado, 2019.

3/2015, de 30 de marzo, no sólo el análisis puramente económico de la gestión del gasto público, sino también aspectos que trascienden a la propia gestión económico-presupuestaria, como «la sostenibilidad ambiental» y la «igualdad de género». Sería poco coherente considerar que el Tribunal de Cuentas controla la actividad económica del gasto público desde tan diversas perspectivas, pero que no cumple una función de evaluación de las políticas o decisiones de gobierno o administración a las que dicho gasto se aplica.

Algo similar puede decirse en relación con la actividad de la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef)**, que, de acuerdo con el artículo 2º de su ley de creación<sup>8</sup> «tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas». Es evidente que la AIRef, al igual que el Tribunal de Cuentas, cumple una función de evaluación de políticas públicas que difícilmente puede deslindarse de la que la LEVPP atribuye a las estructuras administrativas que crea y los equipos evaluadores que regula.

## 2. Estructura de la ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado

El contenido de la LEVPP se estructura, siguiendo en la medida de lo posible la sistemática de la propia ley, de la siguiente manera:

1. Objetivos de la evaluación de políticas públicas.
2. Diseño de la evaluación de políticas públicas.
3. Clases de evaluación.
4. Definición de los indicadores de cada evaluación y equipo evaluador.
5. Proceso de evaluación.
6. Y marco institucional.

## 3. Objetivos de la evaluación de políticas públicas

El artículo 4º de la LEVPP, en su Título preliminar, define como «objetivos finales» de la evaluación de políticas públicas los siguientes:

- a) Optimizar el proceso de toma de decisiones públicas, sugiriendo recomendaciones sobre su diseño e implementación.
- b) Mejorar la planificación y los instrumentos de la acción pública.
- c) Impulsar la innovación en la actuación del sector público.

---

8. La Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de responsabilidad fiscal.

d) Colaborar en la consecución de la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, de forma que se garantice una adecuada gestión económica, y el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera y de los fines perseguidos.

e) Permitir, con sistemas de recogida, valoración y difusión de la información, el control de responsabilidades y la rendición de cuentas a la sociedad.

f) Contribuir a mejorar la situación de los retos de la sociedad y del desarrollo sostenible.»

Estos seis objetivos pueden sustancialmente resumirse en tres: toma racional, motivada y fundamentada de las decisiones de Gobierno y Administración pública; control, eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público que sirve para llevarlas a cabo; y dación de cuentas y transparencia en dicha gestión.

La toma de decisiones racional y motivada por el Gobierno y la Administración Pública tenía ya en nuestro Derecho, antes de la promulgación de la LEVPP, un instrumento fundamental en el Consejo de Estado; que, como supremo órgano consultivo del Gobierno<sup>9</sup>, proporciona una opinión fundamentada en los asuntos más variados, cuando es consultado en aquéllos en que es preceptivo hacerlo y cuando eleva las propuestas que juzgue oportunas «acerca de cualquier asunto que la práctica y la experiencia de sus funciones le sugieran»<sup>10</sup>. E, igualmente, de acuerdo con el artículo 26.1 de la LGob, todo proyecto de reglamento o anteproyecto de ley debe ir precedido de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar su acierto y legalidad. Tal y como se diseña en la LEVPP, la evaluación de políticas públicas no aporta nuevos elementos de juicio o controles a los que los propios ciudadanos con su voto en elecciones libres ejercen sobre las responsabilidades políticas y los Tribunales del Orden contencioso-administrativo sobre las responsabilidades legales que pueden derivarse de la actividad de los poderes públicos. Todos los poderes del Estado, incluso los que se ejercen discrecionalmente, están sometidos a la ley y al control de los Tribunales de justicia<sup>11</sup>. En el caso de los actos discrecionales, este control se proyecta sobre sus elementos reglados; tal y como establece el artículo 2 a) de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Una adecuada evaluación de las políticas públicas, en su diseño y ejecución, requiere, más que la emisión de informes por los propios departamentos u órganos responsables de ellas, que estos órganos y autoridades atiendan a los informes y recomendaciones técnicas que ya se incorporan por ley a cada propuesta, que en su ejecución se respeten los principios de legalidad, eficacia y eficiencia en la asignación del gasto público, y que se incorpore a la futura toma de decisiones la experiencia acumulada que, en particular, los informes, memorias, mociones y notas del Tribunal de Cuentas aportan. La voluntad política de aplicar estos principios de «buena administración» no puede suplirse por una ley, aunque sea la más perfecta de las disposiciones; por ello, es dudoso que la LEVPP cumpla otros objetivos que el de añadir más trámites a la elaboración de disposiciones normativas y la actuación administrativa en distintos ámbitos.

9. Artículo 107 de la Constitución.

10. Artículo 20 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

11. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (Poderes discrecionales, poderes de Gobierno, poderes normativos)*.

## 4. Diseño de la evaluación de políticas públicas

El Título I «Marco conceptual de la evaluación» y el artículo 11 «análisis previo de evaluabilidad» de la LEVPP regulan la planificación o diseño de cada procedimiento de evaluación.

En primer lugar, el llamado «marco conceptual de la evaluación» determina cómo ha de formularse una política pública para que pueda recibir una evaluación positiva. En este sentido, el artículo 5º de la LEVPP, que encabeza este título, establece que: «Las políticas públicas deberán estar sólidamente formuladas en sus aspectos técnicos, basadas en evidencias, deberán responder a las necesidades y desafíos de la sociedad, identificar su valor público a partir de criterios y definir una métrica que permita su evaluación». En definitiva, que la toma de decisiones que comprometen recursos públicos ha de ser racional, debe estar precedida de los estudios técnicos necesarios, responder a la satisfacción de una utilidad pública y marcar una serie de objetivos que permitan valorar si se ha satisfecho la utilidad pública o interés social que perseguía la medida.

A continuación, el artículo 6º de la LEVPP cita, a modo de ejemplo, algunos criterios técnicos que pueden seguirse para la definición de las políticas públicas conforme a los requisitos anteriores; en concreto: la identificación del problema que pretende resolver la política y su finalidad; la colaboración entre distintas entidades públicas y privadas en su definición; lo que llama «gobernanza de los datos»; la utilización de métricas en su diseño e implementación que permitan su evaluación; la identificación del impacto de la política en cuestiones medioambientales, sociales y territoriales; y su grado de innovación.

Y, finalmente, el artículo 7º de la LEVPP enumera una serie de «criterios de valor» de estas políticas públicas, dentro de los que se incluyen algunos, como los de coherencia, pertinencia, eficacia y eficiencia, sostenibilidad económica e igualdad de trato, ya previstos en nuestro ordenamiento como principios de buena regulación en los artículos 9.3 de la Constitución, 26 de la LGob y 129 de la LPACAP. Y los de crecimiento económico y equidad, ética pública, prevención de la despoblación y «otros», dejando esta enumeración abierta.

La LEVPP no incorpora a nuestro Ordenamiento, en este «marco conceptual», principios y reglas ajenos a él antes de su promulgación. Así lo demuestra la enumeración en su artículo 5º de principios que ya formaban parte de las normas que ordenan la actuación de los poderes públicos en nuestro Derecho, como la interdicción de la arbitrariedad de sus decisiones y la eficacia y eficiencia en la asignación del gasto público. Igualmente, la exposición de los criterios técnicos o «aspectos técnicos comunes del diseño de las políticas públicas» que se contiene en el artículo 6º de la LEVPP hace referencia, de una forma genérica a reglas que o bien están ya incorporadas a nuestro Ordenamiento (como la racionalidad y justificación de las decisiones de la Administración) o bien cercenan la libre formación del criterio en la toma de estas decisiones (como la necesidad de introducir «elementos colaborativos en su diseño e implementación»), o bien tienen un contenido poco claro y de difícil cumplimiento en determinados casos (como la «gobernanza de los datos» o la introducción de «métricas en su diseño»).

El segundo elemento en el que se basa el diseño de las «políticas públicas» es el llamado por el artículo 11 de la LEVPP, «análisis previo de evaluabilidad» de cada política; es decir, un

informe sobre la posibilidad de evaluar la eficacia y eficiencia de una determinada decisión política antes de ser aplicada. En este análisis han de tenerse en cuenta, como mínimo, los siguientes elementos: la calidad de la planificación, el sistema de información y seguimiento del que se dispone para evaluar la ejecución de la medida y la gestión de la medida en cuestión (utilizando la terminología de la ley, su «gobernanza» y los recursos humanos y materiales necesarios para llevarla a cabo). Añade este artículo que la evaluación puede realizarse por un equipo interno o externo al órgano responsable de la medida y que se documentará en un informe que ha de tenerse en cuenta por dicho órgano, motivando, en su caso, la toma de decisiones que se aparten de él.

El hecho de que en el «análisis de evaluabilidad» de la política hayan de valorarse su «calidad de la planificación» y su «gobernanza» no aclara la diferencia entre análisis previo de «evaluabilidad» y la evaluación «ex ante» o «ex post» de aquélla.

## 5. Clases de evaluación

En el Capítulo I de su Título II (artículos 9 y 10), la LEVPP clasifica las formas de evaluación de políticas públicas por su contenido y por el momento en que se realizan en tres grupos: la evaluación de diseño y ex ante, en la que se valora la necesidad de la política antes de aplicarse; la evaluación de implementación e intermedia, que tiene por objeto su aplicación; y la de resultados y ex post, que valora el cumplimiento de los objetivos de la política en cuestión. Añade, a este respecto, el artículo 10 de la LEVPP que la evaluación de políticas públicas ha de ser integral, incluyendo su diseño, aplicación y resultados; además de adoptar un «enfoque inclusivo», que corrija las «inequidades sociales».

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 9º de la LOTCU dispone que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se refiere también a los principios de «sostenibilidad ambiental» e «igualdad de género». Este Tribunal ya hace un análisis integral, con el enfoque «inclusivo» al que se refiere el artículo 10 de la LEVPP, de los programas de gasto que se someten a su control y, por lo tanto, también de las políticas a cuya financiación se aplican.

## 6. Definición de los indicadores de la evaluación y equipo evaluador

El Capítulo II del Título II de la LEVPP se dedica a la regulación de los «indicadores» que han de servir de referencia a la evaluación de las políticas públicas. Su artículo 12, en este punto, no define cuáles han de ser dichos indicadores, se limita a establecer que todas las políticas públicas han de contar con los que «faciliten su gestión» y permitan «su seguimiento y evaluación», y que éstos han de estar «recogidos en un sistema de información adecuado». Añade que, al menos, deben incluirse indicadores: «de realización» (para medir el estado de ejecución de la política), «de resultados» y «de impacto» de la política en cuestión sobre sus destinatarios y el resto de los ciudadanos y poderes públicos y Administraciones.

Estos indicadores son los que determina el propio órgano —interno o externo— encargado de la evaluación, siguiendo el catálogo de «indicadores generales» elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (AEVAL).

El Capítulo III de este Título II define los requisitos que ha de cumplir el «evaluador», es decir, el órgano, unidad administrativa, persona física o jurídica que recibe el encargo de la evaluación. El artículo 13 de la LEVPP señala a este respecto, reiterando lo establecido en su artículo 11.3, que el equipo evaluador puede constituirse en el propio órgano o unidad responsable de la política o encomendarse dicha evaluación a un tercero, persona física o jurídica, de Derecho público o privado; admitiendo, incluso, la posibilidad de crear equipos mixtos. Y exige que actúe con independencia de criterio y neutralidad, obligando a todos los evaluadores a presentar una declaración de ausencia de conflicto de intereses con la actividad evaluada.

El artículo 16 de la LEVPP prevé que la AEVAL, en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), identifique «las competencias necesarias para el desempeño de la función evaluadora», a fin de diseñar «planes específicos de formación en materia de evaluación de políticas públicas» para los empleados públicos, sin ni siquiera mencionar al Tribunal de Cuentas; órgano constitucional que desde el s.XIX lleva fiscalizando la gestión de la Hacienda Pública y que seguro que algo puede decir al respecto. Llama la atención de este precepto que contemple la necesidad de identificar «las competencias necesarias para el desempeño de la función evaluadora»; algo que debería ser previamente definido por la ley o que, en todo caso, corresponderá definir a los evaluadores y quienes les encarguen sus evaluaciones.

Y el artículo 17 de la LEVPP define los principios éticos que ha de seguir el evaluador en el desempeño de su función: independencia; imparcialidad; objetividad; eficacia y eficiencia; excelencia profesional; confidencialidad, especialmente en el tratamiento de datos personales, patrimoniales o de cualquier otra índole; transparencia; igualdad y no discriminación; y respeto a la sostenibilidad social, territorial y medioambiental.

Estos principios ya están recogidos en el Texto Refundido del Estatuto Básico del empleado público, aprobado por el *Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre* (TREBEP) y en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas<sup>12</sup> en relación con los requisitos que han de cumplir los integrantes de los equipos de fiscalización.

## 7. Proceso de evaluación

El Capítulo IV del Título II de la LEVPP (artículos 18 a 22) contiene las reglas a las que se somete el diseño del proceso de evaluación de políticas públicas. La reglamentación de este proceso es flexible y abierta, pues es el responsable de la evaluación quien debe definir en cada caso las pruebas y actuaciones que llevará a cabo. La LEVPP organiza este procedimiento en cuatro fases: la de encargo de la evaluación, la de diseño del procedimiento evaluador, la de recopilación de información y el informe final.

---

12. Normas Técnicas 9 a 16.

El artículo 18 de la LEVPP, con carácter general, dispone que la evaluación se desarrollará «utilizando una metodología de evaluación sistemática» y que se garantizará «la participación» en ella de los interesados.

El inicio de este proceso se materializa en el «**encargo de evaluación**», que, de acuerdo con el artículo 19 LEVPP debe formalizarse por escrito en un documento en el que: en primer lugar, debe identificarse al responsable de la política evaluada; en segundo lugar, el objeto de la evaluación, sus objetivos, motivación y alcance; en tercer lugar, el plazo en el que debe realizarse la evaluación y su presupuesto; en cuarto lugar, la forma en que se organiza el equipo de evaluación y la toma de decisiones en el proceso de evaluación (lo que la LEVPP llama «gobernanza del proceso de evaluación»); en quinto lugar, las obligaciones de cada una de las partes; en sexto lugar, la planificación de la evaluación<sup>13</sup>; y, finalmente, los mecanismos de seguimiento del proceso que se establezcan en cada caso.

El «**diseño de la evaluación**» es, de acuerdo con el artículo 20 de la LEVPP, la fase de este procedimiento en la que se determina «el alcance y tipología» de la evaluación, sus «elementos» (es decir, las preguntas, indicadores, criterios de evaluación y la información que se recopilará), y «los recursos necesarios» para llevarla a cabo. En ella debe describirse la metodología que se seguirá en el procedimiento de evaluación. Y termina estableciendo este precepto que «como apoyo al diseño de la evaluación se llevará a cabo una reconstrucción de la lógica de la política pública», es decir, de «su contexto», «teoría causal», y sus «objetivos, actividades, medidas y recursos». Este último inciso, el del apartado cuarto del precepto, no hace sino reiterar los criterios que una mínima diligencia en la evaluación aconsejaría seguir. Es preciso señalar, además, que resulta contradictorio que, por un lado, se exija que en el encargo de la evaluación se defina «la gobernanza del proceso de evaluación» y su «planificación» y que, por otro, se prevea una fase adicional de este proceso —la de diseño— en el presente artículo, en la que han de definirse estos aspectos. En definitiva, la ley no concreta si la organización de los equipos de evaluación y sus relaciones con los responsables de la política y la planificación de la evaluación han de hacerse en el «encargo de evaluación» o con posterioridad a él.

El «**acceso e intercambio de información**» entre el evaluador y el responsable de la política pública evaluada se basa, de acuerdo con el artículo 21 de la LEVPP en un «plan de recopilación de datos» que ha de ser coherente con el diseño de dicha evaluación. Añade este artículo, en términos generales, que se adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso del evaluador a la información necesaria para el desempeño de sus funciones, pero no concreta qué órgano o autoridad ha de adoptar esas medidas (si el propio evaluador, el responsable o la Agencia Estatal de evaluación de políticas públicas). Termina este precepto con una referencia lógica al Reglamento Europeo de protección de datos y a la Ley Orgánica de protección de datos, indicando que el tratamiento de los datos personales en los procesos de evaluación debe ajustarse a las garantías y previsiones de estas normas.

---

13. No deja clara la LEVPP la diferencia entre la planificación de la evaluación y su diseño —regulado en el artículo siguiente—. En todo caso, en mi opinión, se trata de una imprecisión terminológica que se resuelve incluyendo ya en el encargo el diseño de la evaluación.

Y el «**informe final de evaluación**», de acuerdo con el artículo 22 de la LEVPP, es en el que el evaluador refleja los «trabajos realizados», las «evidencias obtenidas» y sus «conclusiones» y «recomendaciones». Tiene, en consecuencia, el mismo contenido que los informes, memorias, mociones y notas en los que se publican los resultados de la labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas<sup>14</sup>. Este precepto exige también que se acompañe el informe final de evaluación de un «resumen ejecutivo», y que contenga la «información suficiente con lenguaje claro para su comprensión por parte de la ciudadanía». En sus apartados segundo y tercero, dispone que el responsable de la política podrá formular observaciones al borrador de informe de evaluación y que, en consecuencia, el evaluador analizará dichas observaciones incorporándolas al texto definitivo del informe, si lo considera conveniente. Se garantiza, de esta forma, la participación del responsable de la política en el proceso de evaluación de la misma, como prevé el artículo 18 de la LEVPP. Por lo tanto, un trámite idéntico al de formulación de alegaciones en el procedimiento de fiscalización previsto en el artículo 44 de la LFTCU.

Y, finalmente, el artículo 23 de la LEVPP, establece que los resultados de la evaluación han de incorporarse a la toma de decisiones y que el «órgano responsable» ha de elaborar un «informe de resultados» en un plazo de dos meses desde la publicación del «informe de evaluación», en el que debe indicar las medidas que va a adoptar para aplicar las recomendaciones de dicho informe o, en su caso, las razones que justifican su inaplicación. Siendo éste un elemento de la evaluación de políticas públicas que podría incorporarse al procedimiento fiscalizador para facilitar el seguimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de fiscalización.

## 8. Marco institucional de la evaluación de políticas públicas en la Administración del Estado

El llamado por la LEVPP «marco institucional de la evaluación de políticas públicas», regulado en su Título III, regula dos cuestiones: la planificación de las evaluaciones en el seno de la Administración del Estado, y los órganos e instituciones públicas que se crean para realizar dichas evaluaciones.

En primer lugar, la planificación de las evaluaciones de políticas públicas en la Administración del Estado descansa, de acuerdo con los artículos 24 a 26 de la LEVPP, en dos categorías de documentos: el plan de evaluaciones estratégicas del Gobierno y los planes de evaluaciones aprobados por cada uno de los Departamentos ministeriales.

El «Plan de evaluaciones estratégicas», aprobado por el Consejo de Ministros, determina las políticas públicas estatales que son objeto de evaluación, el tipo de evaluación que se realizará en cada caso y los recursos disponibles y plazo de ejecución de las evaluaciones correspondientes. Se da aquí una contradicción entre lo dispuesto en este artículo y en el 20 de la LEVPP; pues, si el Plan de evaluaciones estratégicas del Gobierno es el que define el tipo de evaluación que ha de hacerse, los medios que han de emplearse para llevarla a cabo

---

14. Normas Técnicas 72 y ss. de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

y el plazo en el que ha de ejecutarse, se entiende que en la llamada «fase de diseño» de la evaluación ya no podrá delimitarse «el alcance y tipología de la evaluación» o los «recursos necesarios para su realización». Especifica, además, el artículo 24 de la LEVPP, en su apartado tercero, que las evaluaciones que han de incluirse en este Plan deben ser relevantes «desde el punto de vista del impacto social y del gasto previsto». La LEVPP vuelve a remarcar en este punto la importancia del impacto que las políticas públicas tienen sobre el gasto público, pero obvia una vez más la importancia del órgano al que la Constitución le encomienda el control externo de dicho gasto: el Tribunal de Cuentas. El procedimiento de aprobación de estos Planes estratégicos se regulará por Real Decreto.

Los «planes de evaluación departamentales» se elaboran por cada Ministerio y se aprueban, previo informe de la Comisión Superior de Evaluación, por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas. Su periodo de vigencia es de dos años. El artículo 26 de la LEVPP exige, además, que se incluyan en estos planes departamentales las políticas de «especial repercusión en el presupuesto» o de «gran relevancia por su impacto esperado en el ámbito social o económico»<sup>15</sup>.

El aparato institucional creado en el seno de la Administración del Estado para la evaluación de políticas públicas lo integran cuatro órganos o instituciones: la «unidad de coordinación de {la} evaluación de políticas públicas», «la Comisión Superior de evaluación», la «Agencia estatal de evaluación de políticas públicas» y el «Consejo General de Evaluación».

La **Unidad de coordinación de la evaluación de políticas públicas** es, de acuerdo con el artículo 27 de la LEVPP, el órgano que en cada Ministerio asume las funciones de coordinar y supervisar la actividad de evaluación de políticas públicas desarrollada en él, y de comunicarse con la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas a este respecto.

La **Comisión Superior de Evaluación**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la LEVPP, es el órgano colegiado de la Administración del Estado encargado de coordinar las labores de evaluación de políticas públicas en ella e impulsar el cumplimiento del Plan de evaluaciones estratégicas citado anteriormente.

La **Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (AEVAL)** es, según lo establecido en el artículo 29 de la LEVPP, el organismo público dotado de personalidad jurídica propia encargado de:

- a) La «supervisión, coordinación e impulso del sistema público de evaluación». Y, con este objetivo, de: la elaboración de «metodologías» e indicadores» para la evaluación de las políticas públicas, la elevación al Consejo de Ministros de la propuesta del Plan de evaluaciones estratégicas anteriormente mencionado, la elaboración del «informe de evaluabilidad» de las políticas incluidas en dicho plan, la aprobación de los Planes de evaluación departamentales y la redacción de una «memoria del estado general de institucionalización de la evaluación de políticas públicas».
- b) La coordinación de los distintos órganos encargados de estas funciones en la Administración del Estado.

---

<sup>15</sup>. Una vez más, alude al impacto en el gasto de las políticas evaluadas.

- c) La promoción de relaciones institucionales entre la estructura administrativa encargada de estas funciones en la Administración del Estado y la del resto de Administraciones públicas y organismos internacionales competentes en la materia.
- d) Y la emisión de un informe preceptivo en toda reforma legislativa que afecte a la evaluación de políticas públicas en el ámbito de la «auditoría, control de eficacia, supervisión continua, control interno de la actividad económica y financiera, de calidad de los servicios y cualquier otra actividad de evaluación que sea objeto de regulación específica»<sup>16</sup>. De esta forma, se permite a un órgano ajeno al Tribunal de Cuentas informar sobre todas las modificaciones normativas que puedan afectar a su régimen jurídico y funciones; superponiéndose a la función consultiva limitada que la Disposición Adicional Undécima de nuestra LFTCU le reconoce a este Tribunal en este ámbito.

De acuerdo con la Disposición Transitoria Única de la LEVPP, hasta el inicio de sus actividades, las funciones de la AEVAL se desempeñarán por el Instituto para la evaluación de políticas públicas y, hasta que cuente con presupuesto propio, los gastos derivados de su actividad se financiarán con cargo a los créditos presupuestarios de la Secretaría de Estado de Función Pública. La nueva Agencia estatal estará adscrita a este órgano superior de la Administración del Estado.

Y el **Consejo General de Evaluación**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la LEVPP es el órgano colegiado, de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Función Pública, encargado de la promoción de la cooperación institucional y de la participación social en esta materia. De acuerdo con la LEVPP, intervendrá en la elaboración de la Estrategia de evaluación de políticas públicas del Estado; documento al que se refiere la ley por primera vez en este punto y que se desconoce si es el Plan de Evaluaciones estratégicas del Gobierno que regula el artículo 24 de la LEVPP.

Por último, el artículo 32 de la LEVPP prevé la creación de un «portal de internet» para la difusión de buenas prácticas y el intercambio de información en esta materia.

## 9. La evaluación de políticas públicas en el Derecho comparado: el ejemplo de Francia

En el Derecho comparado, Francia atribuye a la *Cour des Comptes* (su Entidad fiscalizadora superior), equivalente al Tribunal de Cuentas de España, esta función de evaluación de políticas públicas.

Así lo establece el «Code des juridictions financières» en su Libro I, Título III, Capítulo II, Sección 4<sup>a</sup>, que regula, de un modo muy sencillo: la iniciativa de la evaluación de políticas públicas, el plazo del que dispone la *Cour des comptes* para cada evaluación de políticas públicas y la forma en que se comunican los resultados de dicha evaluación.

---

16. Materias a las que se refiere expresamente el artículo 3.4 de la LEVPP.

La iniciativa de esta evaluación corresponde, en primer lugar, al Presidente de la Asamblea Nacional, al Presidente del Senado y a las comisiones parlamentarias permanentes dentro de su ámbito de competencia; y al Primer Ministro de la República francesa, pero sólo para la auditoría o evaluación de la ejecución de las leyes de finanzas, la financiación del sistema de Seguridad Social y la gestión de los servicios u organismos sometidos al control de la *Cour des comptes* o las cámaras regionales o territoriales de cuentas.

El plazo del que dispone la *Cour des Comptes* para cada evaluación se fija por la autoridad que encarga la evaluación, previa consulta al Presidente de la *Cour des Comptes*, con una duración máxima de doce meses desde que recibe el encargo de realizarla<sup>17</sup>. En el caso de las evaluaciones encargadas por el Primer Ministro, no se establece por la ley un plazo máximo<sup>18</sup>.

Y, finalmente, los resultados de dichas evaluaciones se comunican en un informe<sup>19</sup>. En el caso de los elevados al Primer Ministro es éste quien decide sobre su publicación<sup>20</sup>.

Del sistema de evaluación de políticas públicas francés pueden destacarse, frente al español, dos ventajas: en primer lugar, su economía y eficiencia, pues encomienda esta función a la *Cour des Comptes*, una institución independiente y consolidada, en vez de crear nuevas estructuras administrativas que puedan entorpecer el adecuado funcionamiento de las Instituciones y la adopción de decisiones; y, en segundo lugar, su flexibilidad, pues no somete la evaluación de políticas públicas a un procedimiento específico, confía en las Instituciones públicas —en este caso, la *Cour des Comptes*— para realizar estas evaluaciones como mejor consideren, sin añadir trámites innecesarios a la toma de decisiones en asuntos complejos, como hace la ley española.

## 10. Conclusiones

El análisis de la LEVPP realizado en este artículo nos permite llegar a una serie de conclusiones sobre el enfoque que debe darse a la evaluación de políticas públicas y los mecanismos que pueden hacer de ella un instrumento realmente útil de planificación y mejora del gobierno y la Administración en España.

La evaluación de políticas públicas consiste, fundamentalmente, en preguntarse qué es lo que funciona y qué es lo que no en la gestión de los recursos públicos con el fin de extraer una serie de consecuencias de ello que permitan mejorar dicha gestión; es decir, no repetir los mismos errores<sup>21</sup>. El Tribunal de Cuentas y la AIRef, en sus funciones de control externo

17. Artículo L132-6 del Code des juridictions financières: «L'assistance de la Cour des comptes prend la forme d'un rapport. Ce rapport est communiqué à l'autorité qui est à l'origine de la demande, dans un délai qu'elle détermine après consultation du premier président de la Cour des comptes et qui ne peut excéder douze mois à compter de la saisine de la Cour des comptes.»

18. Artículo L132-7 del Code des juridictions financières: «Les conclusions de ces enquêtes sont communiquées au Premier ministre dans un délai fixé après consultation du premier président de la Cour des comptes.»

19. Rapport.

20. Artículo L132-7, último inciso, del Code des juridictions financières.

21. Pág. 31. Étude annuelle 2020: Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques. Conseil d'État.

del gasto y el déficit públicos, están especialmente preparados para evaluar la adecuación de las políticas públicas; es decir, su eficacia y eficiencia. Así se ha entendido en algunos de los países de nuestro entorno, como Francia, y también en los Estados Unidos de América y Reino Unido, que han dotado de funciones de evaluación de políticas públicas a sus entidades fiscalizadoras superiores (equivalentes a nuestro Tribunal de Cuentas). No se explica, por lo tanto, que nuestra LEVPP haya obviado de esta forma al Tribunal de Cuentas, no mencionándolo en su preámbulo y haciendo referencia a él únicamente para excluir de su ámbito de aplicación las fiscalizaciones. Como reconoce la propia ley y se ha puesto de manifiesto anteriormente, el control del gasto público es uno de los elementos fundamentales de la evaluación del diseño y ejecución de una decisión política. No se explica que el órgano encargado de la fiscalización o control externo de dicho gasto quede totalmente al margen de la citada evaluación; más cuando, como también se ha apuntado, valora la gestión de dicho gasto desde la perspectiva de la «sostenibilidad ambiental» e «igualdad de género» y ejecuta fiscalizaciones operativas o de gestión cuyo objeto trasciende al aspecto puramente financiero de la gestión pública.

El presupuesto, como establece el propio artículo 32 de la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria* (LGP)<sup>22</sup> es la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante cada ejercicio por las entidades del Sector Público; es decir, la norma que determina en qué se gasta y en la que se justifica para qué se gasta. Puede decirse, de esta forma, que la aprobación del presupuesto público es la decisión política más importante en un Estado y la que determina el contenido de todas las demás políticas. Siendo el Tribunal de Cuentas el órgano que valora de forma independiente y externa al propio gestor la ejecución de dicho presupuesto y la AIREf el que controla el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del déficit del Sector Público, no se explica que la LEVPP diseñe un sistema de evaluación de políticas públicas al margen de ellos.

La separación de poderes, el correcto funcionamiento de las Instituciones democráticas, y la transparencia, responsabilidad y dación de cuentas en la gestión de los recursos y el ejercicio de los poderes públicos no se suplen con la emisión de informes o la adición de trámites a los procesos de toma de decisiones. Una mejora en el diseño y aplicación de las políticas públicas debe tener tres pilares esenciales: una mejor planificación del gasto y la gestión de los recursos públicos<sup>23</sup>, una mayor transparencia de los procesos que llevan a la toma de las decisiones que afectan al gasto público, y un debate público y político racional y fundamentado de tales decisiones.

En definitiva, la evaluación de políticas no puede sustituir ni diluir las responsabilidades políticas y legales, en su caso, que se deducen del gobierno y la administración de los recursos públicos.

---

22. En una definición que reproducen o asumen las leyes de Hacienda de las diferentes Comunidades Autónomas y el propio artículo 162 de la vigente Ley de Haciendas Locales.

23. Para lo que son de gran utilidad los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas y los Informes y evaluaciones de la AIREf.

## Bibliografía

Étude annuelle 2020: Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques. Conseil d'État.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (Poderes discrecionales, poderes de Gobierno, poderes normativos)», *Revista de administración pública*, nº 38, 1962, págs. 159-208.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón; *Curso de Derecho*

*Administrativo*. Vol. I (16ª edición); Thompson Reuters Aranzadi, 2013.

PASCUAL GARCÍA, José y RODRÍGUEZ CASTAÑO, Antonio Ramón. *Régimen jurídico del gasto público*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018.

DE LA FUENTE, Ángel y otros. «La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma». Fundación de estudios de economía aplicada. Madrid, 2021.