

Estudio sobre modelos de evaluación ex post de la eficacia y eficiencia en la asignación de fondos y diseño de políticas públicas asociadas a la gestión de los fondos NextGenerationEU



Dr. Andrés Boix Palop (Universitat de València)
Manuel Fornas Calviño (Generalitat Valenciana)
Dra. Clàudia Gimeno Fernández (Universitat de València)
Beatriz Montes Sebastián (Universitat de València)
Dra. Alba Soriano Arnanz (Universitat Valenciana)

- Mayo 2021 -

Índice

1. Planteamiento general sobre la gestión de los fondos NextGenerationUE en la Comunitat Valenciana y la evaluación del proceso de asignación de los mismos y comprobación ex post de resultados	3
1.1. Sobre los fondos NextGenerationEU	4
1.2. Modelos de evaluación <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> de políticas públicas y su aplicación a la gestión de estos fondos en modelos comparados.....	10
1.2.1. La propuesta de evaluación e impulso estratégico del Consell basada en la teoría del cambio.....	12
1.2.2. Modelos comparados de evaluación y revisión ex post para la gestión de los fondos NextGenerationEU	15
2. Marco normativo y reglas de evaluación <i>ex post</i>.....	20
3. Propuesta de diseño de evaluación.....	26

1. Planteamiento general sobre la gestión de los fondos NextGenerationUE en la Comunitat Valenciana y la evaluación del proceso de asignación de los mismos y comprobación ex post de resultados

El presente análisis tiene por objeto el estudio de los posibles modelos de evaluación de la eficacia y eficiencia de asignación de recursos a partir de los fondos NextGenerationEU en las distintas modalidades en que esos fondos pueden acabar llegando a los países miembros e incidir en el diseño y puesta en marcha de concretas políticas públicas, con la finalidad de establecer qué mecanismos de evaluación *ex post* tanto de la eficiencia como de la eficacia comparativa del proceso se pueden poner en marcha. En concreto, la pretensión del mismo es hacerlo desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana, con la idea de analizar las posibilidades de diseño de un mecanismo de evaluación *ex post* que permita revisar, más allá del cumplimiento del marco jurídico y de los concretos resultados de las acciones seleccionadas y puesta en marcha, cuáles han sido los puntos fuertes comparativos de la gestión de los fondos por parte de la Administración autonómica valenciana, cuáles los aspectos donde cabría una mejora y, a partir del ejemplo comparado, dónde poder incidir en el futuro para una mejor gestión de estos instrumentos o de fondos equivalentes.

Para ello, y además de realizar un somero repaso a las virtualidades de las políticas y diseños de evaluación *ex post* de políticas públicas con carácter general, se atenderá al concreto marco jurídico regulador de los fondos NextGenerationEU, a fin de entender, respecto de los mismos, qué exigencias de evaluación a posteriori contemplan tanto el marco jurídico europeo como el español y autonómico valenciano y cómo poder sacarle el máximo partido. También se hará un breve repaso al contexto comparado a fin de entender qué modelos de evaluación se han diseñado en otros países y qué enseñanzas se pueden extraer de los mismos a fin de mejorar el análisis a posteriori que se haga del instrumento en la Comunitat Valenciana.

Por último, y recogiendo estos elementos normativos, finalísticos y comparados, se procederá a esbozar una propuesta de diseño de un modelo de evaluación propio que, a partir de las actuales previsiones normativas, pero yendo más allá de las mismas, pueda servir para el desarrollo de una evaluación más exigente y rigurosa, tanto desde un plano estrictamente técnico como en lo que se refiere a la rendición de cuentas, capacidad de control y auditoría democrática sobre todo el proceso, para la gestión de los fondos NextGenerationEU en la Comunitat Valenciana. Ténganse en cuenta, además, que la regulación propia de estos programas, más exigente en algunos casos pero que también incide en la flexibilización y agilización de algunos requisitos para reestructurar procesos y fomentar actuaciones que se entienden como estratégicas, necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del programa en aras a lograr una activación lo más rápida posible de la economía europea, española y valenciana, plantea el evidente riesgo de aligerar en exceso las evaluaciones y

controles *ex ante* o las reglas a la hora de asignar los fondos y seleccionar los proyectos, dada la mayor discrecionalidad con la que se ha diseñado el proceso. Precisamente este elemento hace si cabe más necesarias unas evaluaciones *ex post* de resultados y estrategias para este tipo de iniciativas y proyectos particularmente exigentes, que garanticen que los recursos públicos se destinan a los proyectos con un impacto más positivo en los aspectos económico, social y medioambiental y que contribuyen en mayor medida a paliar la grave situación de emergencia sanitaria, económica y social, de acuerdo con los objetivos y prioridades europeas, nacionales y autonómicas.

1.1. Sobre los fondos NextGenerationEU

A corto plazo, tanto la dimensión estratégica y como la necesidad de obtener de los mismos la mayor eficiencia posible son elementos que han de condicionar la estrategia de recuperación española y valenciana derivada del Plan de Recuperación para Europa puesto en marcha por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo para mejorar la salida de la crisis sanitaria, social y económica derivadas de la pandemia de Covid-19, que durante 2020 y el primer semestre de 2021 ha azotado las sociedades y las economías de todo el mundo, por medio de la dotación de un fondo adicional NextGenerationEU, instrumento temporal para la recuperación diseñado para complementar el presupuesto a largo plazo de la UE¹.

El elemento central de NextGenerationEU es el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, con 672.500 millones de euros en préstamos y subvenciones disponibles para apoyar reformas e inversiones emprendidas por los diferentes Estados Miembros con el objetivo de mitigar el impacto económico y social de la pandemia y el explícito objetivo de hacer las economías y sociedades europeas más sostenibles y resilientes y mejor preparadas para los retos y oportunidades de las transiciones ecológica y digital. La sostenibilidad de una recuperación económica reorientada de modo acorde a estas cuestiones estratégicas se encuentra en el núcleo de toda la estrategia de recuperación. Estrategia que pasa por la elaboración de Planes de Recuperación a nivel estatal y subestatal, que vehiculan los diversos proyectos de recuperación para el acceso a los fondos disponibles.

El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establece el marco jurídico en el que se desarrollará el proceso, desde la contribución financiera, proceso de asignación,

¹ Sobre el Plan de Recuperación para Europa, según la propia información de la Unión Europea, vid: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

regulación de cómo han de ser los Planes de Recuperación y Resiliencia de los distintos Estados Miembros. La importancia de la dimensión estratégica en todas sus dimensiones, también respecto de la necesaria evaluación como elemento estructural de estos Planes de Recuperación y Resistencia desde su misma concepción, es manifiesta en toda la Regulación del Mecanismo, donde aparecen diferentes previsiones, desde las exigencias del propio diseño del Mecanismo a las indicaciones sobre la evaluación que se realizará de los Planes de Recuperación de los diversos Estados Miembros²:

El artículo 3 (Ámbito de aplicación) del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia indica que éste ha de incluir seis pilares.

Por su parte el artículo 16 (Informe de revisión) del Reglamento 2021/241 establece que la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de revisión en el que figurarán evaluaciones que, entre otras cosas, han de contener una evaluación cuantitativa de la contribución lograda respecto de los diversos objetivos (art. 16); y a su vez el artículo 18 sobre los Planes de recuperación y resiliencia de los Estados Miembros establece la necesidad de la debida motivación y justificación de diversos elementos que han de orientar el plan (art. 18). La evaluación de la Comisión de estos Planes, por su parte, habrá de tener en cuenta la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del plan de recuperación y resiliencia, incluyendo de forma prioritaria el análisis de las diferentes dimensiones estratégicas y de sostenibilidad de los Planes (art. 19.3 Reglamento 2021/2041).

Por lo demás, el Mecanismo de Recuperación establece la importancia de que los Planes de los Estados Miembros atiendan las Recomendaciones del Consejo en el marco del Semestre Europeo. En el caso de España, la última recomendación, ya perfilada en contexto de reacción frente a la pandemia de Covid-19, es la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España, que, de nuevo, hace diversas referencias explícitas a la necesidad de orientar las inversiones y asignación de recursos persiguiendo unos objetivos y finalidades muy concretas. Por ejemplo, y sólo a este título, la recomendación tercera *in fine* señala la necesidad de centrar la inversión atendiendo a criterios ambientales y de sostenibilidad³, lo que da una perfecta idea de cómo el propio diseño del instrumento establece, desde su misma concepción, una serie de finalidades y valores que han de ser atendidos y a los que han de servir los fondos y el instrumento, de manera que a efectos de evaluación estos vectores no pueden en ningún caso ser desatendidos y dan una orientación a cómo, y atendiendo a qué elementos, ha de ser conducida ésta.

² Vid el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>

³ Vid la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0509&from=EN>

Es este un contexto normativo, no obstante, necesariamente todavía muy genérico y amplio, por mucho que tanto el Estado como las diversas Comunidades Autónomas hayan ido concretando sus Planes para garantizar una correcta gestión estratégica de los fondos NextGenerationEU.

La respuesta estatal se ha vehiculado en forma de una norma de origen gubernamental, el Decreto-Ley 36/2020⁴, 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, que además de establecer el marco del Plan Nacional de Recuperación ha modificado algunos elementos de nuestro régimen jurídico-administrativo en materia de contratación pública para flexibilizarlo respecto de la gestión de estos fondos (tramitación de urgencia para contratos relacionados con el mismo, establecimiento de especificaciones para el procedimiento abierto simplificado...⁵), y ha involucrado a las Comunidades Autónomas en la elaboración del Plan Nacional, trasladando a nivel estatal y subestatal los elementos de valoración y consideraciones ambientales y de preservación de recursos en el centro de los Planes de Recuperación⁶.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia brinda una clara oportunidad para, dentro de los pilares del Mecanismo Europeo, relanzar un modelo de acción pública estratégica que integre lo social, lo ambiental y la equidad como señas de identidad del modelo económico⁷. En este sentido, la doctrina se ha mostrado unánime al considerar que este vector ha de ser intensificado en el desarrollo y ejecución de los proyectos al amparo del Plan con una planificación y proyección estratégica que “piense en verde”, en la “digitalización” y en la “sostenibilidad” en todas sus dimensiones, tratando de dar cumplimiento a los objetivos del Tratado de París, luchar contra la degradación de la naturaleza, promover la economía circular,

⁴ Vid el 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: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17340

⁵ Vid Moreno Molina (2021), “Las insuficientes medidas de simplificación y agilización de la contratación pública recogidas en el Real Decreto Ley 36/2020”, en *Observatorio de Contratación Pública*: <http://www.obcp.es/opiniones/las-insuficientes-medidas-de-simplificacion-y-agilizacion-de-la-contratacion-publica>

⁶ Vid la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0509&from=EN>

⁷ Gimeno Feliu (2021), “De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución”, *Observatorio de contratación pública*. Accesible en: <http://www.obcp.es/opiniones/de-las-ideas-la-accion-en-la-gestion-de-los-fondos-europeos-reflexiones-propositivas-para>

conciliar las actuaciones con los ODS y la Agenda 2030⁸. Con todo, es cierto que el Plan español no desarrolla de manera excesivamente explícita esas orientaciones y que por lo demás recoge desde la propia Exposición de Motivos o desde su art. 1.1.⁹, que le vienen más suprainpuestas por el diseño y evaluación europeos que por sus propios contenidos normativos. Sin embargo, sí que encontramos elementos coherentes con esta línea que apuntan tanto a la necesidad de incorporar estos elementos en la evaluación y diseño globales del Plan como, como no puede ser de otra manera, a la hora de concretar la evaluación de cada proyecto, que habrá de incorporar si cabe con más rigor, en desarrollo de esta orientación general del instrumento (por ejemplo, en lo referido a los actuales postulados en materia de evaluación ambiental, con las necesarias y cada vez más exigentes Declaraciones de Impacto ambiental, que son un ejemplo práctico de cómo la procedimentalización y ordenación jurídica como necesarias de ciertas evaluaciones contribuye y fortalece enormemente la disciplina de los actores implicados en estos procesos y mejora sus resultados).

Resulta pues absolutamente clave, a efectos de la inclusión de cualquier acción en el Plan, atender a estas consideraciones. La estrategia española, nucleada en torno a proyectos concretos -que pueden ser de origen público, deducirse de la acción consorciada entre actores públicos y privados, ser el resultado de colaboración público-privada en diversas modalidades o directamente vehicularse por medio de diversos instrumentos contractuales o incluso subvenciones-, se estructura en torno a la identificación de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), que el art. 8 RDL 36/2020 define y todo el texto de la norma regula con la pretensión de que su tramitación pueda ser rápida y lo más flexible que sea posible, pero indicando explícitamente desde un primer momento la necesidad de que la memoria del mismo describa su encaje en el Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia de la Economía Española¹⁰ (art. 8.2), en tanto que instrumento rector orientador

⁸ Gimeno Feliu (2021); Delgado Fernández (2019), “La necesidad de la planificación de la contratación como garantía de transparencia, del uso estratégico de la contratación pública y del uso adecuado de los procedimientos de contratación”, *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. Extra 2 (Ejemplar dedicado a: Un año de compra pública con la LCSP), págs. 545-566; Pernas García (2020), “La “contratación circular”: el papel de la compra pública en la realización de una economía circular y la utilización eficiente de los recursos”, Observatorio de Contratación Pública. Accesible en: <http://www.obcp.es/index.php/opiniones/la-contratacion-circular-el-papel-de-la-compra-publica-en-la-realizacion-de-una-economia>; y Lazo Victoria (2018), “La perspectiva ambiental de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, especial referencia al coste del ciclo de vida”, en *Compra pública verde*, Lazo Victoria (dir.), Atelier, 2018, Barcelona, pp. 136-144.

⁹ Rivero Ortega (2021), “Comentarios al título I del Real Decreto Ley 36/2020: objeto, principios y ámbito de aplicación”, *Revista de estudios locales*, nº. 238, 2021 (Ejemplar dedicado a: Guía rápida para la gestión por las Entidades Locales de proyectos vinculados al “Next Generation EU” y otros para la modernización, recuperación y resiliencia), págs. 8-19 (p. 18); y (2020), “¿Se puede confiar en las Entidades Locales para impulsar la salida de la crisis económica?”, *Revista de estudios locales*, nº. 235, págs. 42-59 (pp. 43-45).

¹⁰ El mencionado Plan, del que el Gobierno de España hizo pública en octubre de 2020 una primera versión, puede consultarse aquí (el art. 13.1 RDL 36/2020 establece que lo aprueba el Consejo de Ministros a propuesta del

para las decisiones referidas al desarrollo de los proyectos e inversiones (art. 12.1), con unos criterios a valorar que han de incluir que contribuya de forma clara, concreta y efectiva a la consecución de los objetivos marcados a nivel europeo (art. 8.3 f). Con todo, desde una perspectiva jurídica, la mayor parte de innovaciones y cambios introducidos por este marco jurídico específico tienen que ver con los concretos instrumentos de gestión, más que con la descripción de los exactos criterios de evaluación sustantiva, que se dan por supuestos y ya contenidos en el mencionado Plan, o con la regulación de los procesos de evaluación de los mismos, y especialmente la ambiental, para lo que se apoya en el Derecho vigente.

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, tal y como ocurrió con la versión de octubre de 2020, pero deja claro también la posibilidad de ir enmendándolo ya probando adiciones, mejoras o actualizaciones si se estima necesario o la adaptación a las normas e instrumentos europeos lo impusiera, empleando para ello el mismo procedimiento):

https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/plan_de_recuperacion.pdf

El Plan se ha aprobado definitivamente el 27 de abril de 2021 con esta versión definitiva:

https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

En sus pp. 11 y 12 establece los objetivos-país del mismo, incluyendo entre ellos de forma destacada algunos que tienen que ver con el elemento sostenibilidad ambiental y cuidado de recursos como:

Una España próspera y resiliente, que mantiene un crecimiento duradero, robusto, inclusivo y sostenible, que genera empleo estable y de calidad y que sitúa en el centro de la política económica la reducción de las desigualdades sociales y de género y la erradicación de la pobreza en todo el territorio, en sus zonas urbanas y rurales.

Una España referente en la protección y conservación de la riqueza de sus bienes naturales como activo de sostenibilidad para los territorios y elemento fundamental para hacer frente a los desafíos climáticos. Un país que apuesta por la descarbonización, que invierte en infraestructuras verdes, y que transita desde las energías fósiles hasta un sistema energético limpio, favoreciendo nuevos desarrollos, asequibles y seguros que garanticen la sostenibilidad de nuestro modelo productivo, impulsando la adaptación y resiliencia frente al cambio climático.

En esta línea, el primer Eje Transversal va en la línea de la consecución de una España Verde (p.21):

La crisis ambiental asociada al cambio climático y la pérdida de biodiversidad genera enormes costes sociales y económicos, tanto para las economías domésticas como para empresas y presupuestos públicos y también incrementa los riesgos sanitarios y geoestratégicos. La pandemia y su expansión son otras de las consecuencias de la pérdida de biodiversidad y del calentamiento global. Para que el progreso de la sociedad sea justo, pero también seguro y duradero, debemos incorporar en el diseño de las políticas públicas y en la regulación de la actividad económica los límites ambientales de nuestro planeta y detener los procesos de deterioro ecológico irreversibles. La transformación del modelo productivo y la incorporación de un nuevo paradigma de sostenibilidad ambiental en las infraestructuras es, además de inevitable, una gran fuente de generación de empleo, innovación, ahorros en contabilidad nacional y en la balanza comercial. Estudios contemporáneos resaltan, en este sentido, que las inversiones verdes tienen un especial y rápido efecto multiplicador sobre la economía, además de beneficios sociales y ambientales.

Tanto el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España, como la regulación jurídica concreta aprobada para su ejecución por medio del 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; y todo ello en el marco jurídico desarrollado desde la Unión Europea para la gestión estratégica de los fondos NextGenerationEU, contenido en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia establece el marco jurídico en el que se desarrollará el proceso, desde la contribución financiera, proceso de asignación, regulación de cómo han de ser los Planes de Recuperación y Resiliencia de los distintos Estados Miembros, **establecen una serie de principios rectores, objetivos estructurales y factores determinantes de evaluación una serie de vectores, objetivos, finalidades e ideas que se han de proyectar sobre cualquier proyecto o ayuda** que al amparo de estos fondos se atribuya, así como sobre los PERTES diseñados en el referido Decreto-ley 36/2020. Dentro de ellos, además, está la exigencia de una evaluación adecuada del buen empleo de estos fondos, tanto más importante cuanto que la propia flexibilidad y agilidad del proceso va a minimizar, cuando no eliminar, algunos de los controles *ex ante* más clásicos y habituales en nuestro Derecho. Estas necesarias evaluaciones *ex post*, que por otro lado pueden apoyarse en los instrumentos y análisis ya vigentes en nuestro Derecho y que serán empleados también para estos instrumentos, a efectos de verificar a posteriori su corrección y cumplimiento (como pueden ser las Declaraciones de Impacto Ambiental, por ejemplo, necesarias previamente a la ejecución de algunos de los proyectos), se han de orientar a partir de las finalidades estratégicas establecidas por el propio marco jurídico NextGenerationEU, que ofrece el marco axiológico pero también los objetivos a los que han de tender los proyectos y acciones seleccionados empleando el instrumento.

A estos efectos, es de una crucial importancia, que España no debiera desatender y que en todo caso la Comunitat Valenciana no puede desde ningún punto de vista obviar, que **el propio Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia contempla la posibilidad de que el Consejo, a propuesta de la Comisión, suspenda los compromisos e incluso los pagos ante incumplimientos de los objetivos propuestos por cada estado miembro** y de que el análisis del grado de avance del cumplimiento de objetivos en el marco del plan de recuperación presentado por cada Estado miembro (que se habrá de realizar de forma bianual por parte de los Estados miembros por cada una de las solicitudes de disposición de fondos, ex art.s 22 y 24) revele deficiencias de la suficiente envergadura. Asimismo, también para la formalización de los préstamos previstos se contempla una necesaria evaluación de la Comisión sobre la concreta justificación presentada por el Estado miembro solicitante, con información detallada de las reformas e inversiones adicionales (art. 15).

1.2. Modelos de evaluación *ex ante* y *ex post* de políticas públicas y su aplicación a la gestión de estos fondos en modelos comparados

Pese a que la evaluación de programas y políticas públicas¹¹ es un elemento clave para la gobernanza del sector público y a que existe cierto consenso en torno a su necesaria existencia¹², en el seno del sector público español y en el sistema español de evaluación no encontramos un marco global y común (jurídico y administrativo) de actuación¹³. Este inexistente consenso en aspectos metodológicos y de funcionamiento es el causante, en gran medida, de la falta de cultura pública de evaluación que hay en España.

Así, y a pesar de que en los años 80 del siglo pasado afloró cierto interés por el análisis y la evaluación de las políticas públicas -evaluación mucho más amplia que la mera auditoría de fondos, pues mientras que en esta última se analiza la economía, la eficiencia o la eficacia, en la primera se evalúa el impacto global a corto y largo plazo de una política y la pertinencia de su existencia, englobando, por tanto, la auditoría de fondos-, y facilitando la toma de decisiones basadas en la evidencia y orientadas al resultado, éste se ha limitado a experiencias puntuales, muy alejadas de una plena institucionalización de la evaluación o de la cultura de evaluación¹⁴.

Sin embargo, sí que puede afirmarse que los procesos de evaluación han mejorado durante los últimos veinte años, especialmente a causa de los requerimientos impuestos para el acceso a

¹¹ Puede entenderse, de acuerdo con la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI (2010), *“Evaluación de Programas para las EFS. Un compendio”*, París, disponible en: <http://program-evaluation.ccomptes.fr>, que la evaluación de un programa, proyecto, o proceso o política es una investigación sistemática de este con el propósito de “mejorarlo, decidir qué acción tomar, o entender las razones de su éxito o fracaso, o sus fortalezas y debilidades para alcanzar los objetivos propuestos. Puede documentar la rendición de cuentas o aumentar su conocimiento”. Estas comúnmente determinan “los criterios que distinguen la buena o mala calidad, evalúan el desempeño tomando en consideración estos criterios, y sacan conclusiones válidas y confiables”. Esta puede darse de modo participativo, y en su proceso de elaboración se pueden incluir la identificación de objetivos y cuestiones clave, la definición de criterios de evaluación, la obtención y análisis de la información relevante, el estudio de los resultados y la promoción del uso eficaz de los hallazgos.

¹² Entre los objetivos generalmente reconocidos de una evaluación se encuentran:

- Planificación/eficiencia – asegurarse de que existe una justificación para una política y de que los recursos se utilizan de manera eficiente.
- Rendición de cuentas – demostrar en qué medida la política ha alcanzado sus objetivos, cómo se han utilizado los recursos y cuál ha sido su impacto.
- Ejecución – mejorar el desempeño de la política y la eficacia de su ejecución y gestión.
- Producción de conocimiento – entender qué funciona bien (para quién) y por qué (y en qué contexto).
- Fortalecimiento institucional – mejorar y desarrollar capacidades entre los actores de la política, sus redes e instituciones.

Sobre esta cuestión, véanse las [Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas](#), elaboradas por la INTOSAI.

¹³ Genaro Moya, M^a Dolores y López Hernández, Antonio (2019), “La evaluación de programas y políticas públicas como reto de las instituciones de control externo españolas”, *Auditoría Pública*, 74, 15-32.

¹⁴ *Ibid.*, p. 16.

los fondos de la UE¹⁵. Asimismo, las Instituciones de Control Externo españolas (el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas) se han implicado en el proceso de evaluación de políticas públicas, a través de iniciativas para incorporar en sus tareas la evaluación *ex post* de programas y políticas públicas. Y, en la actualidad, de acuerdo con el Real Decreto 307/2020 de 11 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (artículo 2 punto 5), el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas -adscrito a la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública- es el encargado de desarrollar, en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, la evaluación de las políticas públicas y de los planes y programas cuya evaluación se le encomiende, en coordinación con los departamentos ministeriales¹⁶. Igualmente interesantes, y ya moderadamente consolidadas en nuestro ordenamiento jurídico, son las evaluaciones de gasto público que dentro del control del Semestre Europeo realiza evaluaciones y control de Spending Review llevadas a cabo por la Autoridad Independiente de responsabilidad Fiscal (AIReF) creada en 2014 o la experiencia en algunas Comunidades Autónomas de organismos como el Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua).

De cualquier manera, de conformidad con las Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas, elaboradas por la INTOSAI, entre las cuestiones que tener en cuenta en un modelo de evaluación, encontramos la definición de:

- El objeto de la evaluación
 - Definición del objeto de análisis
 - Relaciones de causalidad entre acción pública y sus efectos:
 - Pertinencia (si se adecúan sus objetivos a las necesidades sociales, económicas o medioambientales a las que se dirige esta política)

¹⁵ En este sentido pueden resaltarse experiencias como la creación, mediante la Ley 28/2006, de 18 de julio, de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (AEVAL), que durante sus años de existencia (2007-2017) realizó 39 evaluaciones sistemáticas de políticas y programas públicos y evaluaciones externas de calidad de servicios públicos, y la de otras agencias o institutos públicos como el Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua) o las agencias de Evaluación de la Calidad Universitaria.

¹⁶ Además de esta, tiene como funciones el fomento la cultura de evaluación de las políticas públicas, la formulación y difusión de metodologías de evaluación, el fomento de la formación de los empleados públicos en esta materia, en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública, y el apoyo instrumental necesario para realizar los análisis que requieran los procesos de modernización o planificación que se impulsen desde la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública. En relación con su función de difusión de metodologías de la evaluación, el Instituto ha elaborado una serie metodológica que contiene los siguientes manuales o guías, que pueden servir como guía para la evaluación de políticas y programas públicos:

- [Guía de evaluabilidad de intervenciones públicas](#)
- [Guía de evaluación de resultados de políticas públicas](#)
- [Guía de evaluación de diseño de políticas públicas](#)
- [Guía de evaluación de implementación de políticas públicas](#)

- Utilidad. Análisis de:
 - Efectos directos (resultados)
 - Efectos indirectos (impactos)
 - Efectos no previstos o involuntarios
 - Costes
- Los efectos tienen que analizar:
 - Aspectos económicos: eficiencia y eficacia. Resultados a corto, medio y largo plazo.
 - Aspectos institucionales, sociales y medioambientales

La planificación de la evaluación:

- Estudio de la viabilidad de la evaluación
- Organización de la evaluación:
 - Metodología y herramientas (evaluación comparativa, indicadores cuantitativos o cualitativos, estudios de cohorte comparativos, encuestas para medir opinión, etc.)
 - Plazos
 - Tratamiento y uso de los resultados de la investigación
 - Organización interna (equipo de evaluadores, órgano de supervisión, comité asesor)
 - Potencial colaboración de personas expertas (economistas, estadísticas, sociólogas, expertas en el ámbito sometido a evaluación, etc.)
- Informes provisional y final de los resultados

Participación pública en la evaluación

Difusión y utilización de los resultados de la evaluación

1.2.1. La propuesta de evaluación e impulso estratégico del Consell basada en la teoría del cambio

Ha de ser destacado, en este sentido, que el Consell de la Generalitat Valenciana nacido de las elecciones de 2019, continuador hasta cierto punto del que ya había gobernado durante la legislatura 2015-2019, ya ha realizado cierto esfuerzo analítico respecto de la aplicación de estos instrumentos para la mejora del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. En concreto, desde la Dirección General de Análisis y Políticas Públicas, dependiente de Presidència de la Generalitat, se han perfilado modelos de evaluación y de análisis para un mejor despliegue estratégico de los contenidos y de las políticas públicas previstas en el pacto de gobierno, con la idea de buscar tanto un mayor impulso político como un cumplimiento adecuado de los instrumentos programáticos y, a la postre, una mejora de la eficiencia de la acción de gobierno por medio de la aplicación de criterios técnicos y de la búsqueda de evidencias a partir de evaluaciones que busquen la evidencia empírica para una mejor

comprensión del efectivo impacto de las políticas públicas desarrolladas. A efectos de una propuesta de diseño de un modelo de evaluación para el empleo de los fondos NextGenerationUE en el ámbito de la Comunitat Valenciana, como venimos exponiendo, resulta evidente que esta experiencia ha de ser tenida en cuenta y, a ser posible, aprovechada.

La concepción analítica y el punto de partida del modelo empleado, que busca tener en cuenta todas las fases de evaluación de las políticas públicas (aquí nos interesará pues, sobre todo, su experiencia respecto de la evaluación *ex post*), se basa en una planificación previa de todo el proceso en su conjunto (razón por la cual ya se entienden algunas de las dificultades a que nos enfrentamos en el caso de los fondos NextGenerationEU, debido a que su despliegue y las fases iniciales del mismo han estado sujetas más bien a otros condicionantes como la necesaria agilidad y flexibilidad del mismo), con una iteración de procesos que tengan en cuenta las fases anteriores para ir construyendo una mejor evaluación, similar a los sistemas más desarrollados de planificación y seguimiento con los que ya cuentan algunas Comunidades Autónomas (y, especialmente, País Vasco y Cataluña). El marco teórico empleado (la llamada “Teoría del Cambio”) busca lograr tanto la explicitación como la cuantificación de las hipótesis de partida sobre los efectos buscados por las políticas públicas y acciones de gobierno, completada con la recogida de evidencias empíricas que sirvan para confirmar o desmentir que los efectos inicialmente perseguidos se han logrado (y, en su caso, en qué medida). En concreto, la Teoría del Cambio establece la cadena de hipótesis que, una vez definido el problema (necesidades), considera las políticas públicas como el conjunto de actuaciones que, mediante unos determinados recursos y formas organizativas, proveerán actividades y productos (resultados) dirigidos a una población concreto, al objeto de producir un cambio en relación al problema al que inicialmente se quería dar respuesta (impacto).

Ello requiere de un diseño estratégico de las políticas o de las acciones en cuestión, diseño que en el caso que nos ocupa ya viene supraordenado a la Generalitat Valenciana por la regulación europea y estatal, que incluye, como ya se ha establecido, una generosa determinación de objetivos, concreción estratégica e incluso el esbozo de las líneas y ejes de actuación más significativas. Con todo, hay que señalar que en la ejecución de estos mandatos conviene aplicar cautelas metodológicas inspiradas en estas experiencias previas a fin de facilitar una mejor evaluabilidad final de las acciones. Por ejemplo, los formularios previos para el diseño de las políticas, explicitando los problemas que se pretenden abordar/necesidades que cubrir, por medio de qué acciones el programa las aspiraría a solventar, con qué recursos totales se quiere contar y en qué porcentaje los fondos NextGenerationEU asignados lo cubrirían, así como indicar los objetivos, metas e impactos concretos que a priori se aspira a lograr con ello, a ser posible incluso con una cuantificación estimada. Asimismo, la indicación de los diversos actores responsables y agentes implicados, su concreta responsabilidad, el establecimiento de hitos, la determinación de las fuentes de datos a partir de los cuales poder comprobar los

avances y la definición de un cronograma para la ejecución de la acción, consecución prevista de objetivos y realización de las acciones de evaluación son absolutamente necesarios.

Esta evaluación ha de ser realizada empleando fuentes de datos adecuadas y manteniendo, a ser posible, en el tiempo un sistema de indicadores mensurables que sean suficientes y aptos para poder realizar la evaluación en los ámbitos social, económico y medioambiental. Sus resultados han de ser públicos y, con una periodicidad regular, idealmente anual, dar cuenta de la evolución de los resultados. Adicionalmente, el impacto de las actuaciones particularmente significativas (por el esfuerzo económico que puedan suponer, por su carácter estratégico o por ser de una gran importancia por su impacto previsto, así como en caso de que esa obligación venga impuesta externamente) ha de ser particularmente analizado y cuidado, como es el caso, por la concurrencia en este supuesto de todos estos factores, de la evaluación del empleo de los fondos NextGenerationEU.

Por todas estas razones, parece razonable que de esa evaluación se encargue la Dirección General de Análisis y Políticas Públicas que, de acuerdo con el Decreto 169/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Presidencia de la Generalitat, es el centro directivo que ejerce, entre otras, las funciones de realización de estudios de investigación e informes políticos y técnicos para el diseño, análisis, evaluación y seguimiento de las políticas públicas del Consell. De hecho, está previsto que la Dirección General de Análisis y Políticas Públicas desempeñe un papel fundamental en la evaluación de los proyectos tractores contemplados en la Estrategia Valenciana para la Recuperación, prestando apoyo a los grupos técnicos responsables que lo soliciten, al objeto de reforzar los planteamientos de evaluación y la formulación de las políticas basadas en la evidencia, en cada una de las fases (evaluación *ex ante*, intermedia y *ex post*), así como en la evaluación global de la propia Estrategia Valenciana para la Recuperación, valorando su coherencia interna y la consecución de los objetivos económicos, sociales y medioambientales que se persiguen a través de los diversos ejes, líneas de actuación y proyectos.

En definitiva, y más allá de la adscripción de la tarea a un órgano u otro, parece razonable que esta acción sea coherente con el diseño de los programas de evaluación de políticas públicas de la propia Generalitat y del Consell, y que el concreto modelo de evaluación que se diseñe y ponga en marcha para la evaluación *ex post* de la gestión de los fondos NextGenerationEU tenga en cuenta esta experiencia y sea lo más coherente posible con el diseño de estas mismas acciones realizadas por la Generalitat Valenciana en otros ámbitos.

1.2.2. Modelos comparados de evaluación y revisión ex post para la gestión de los fondos NextGenerationEU

Tras un análisis comparativo de los distintos modelos de evaluación y revisión *ex post* previstos por los distintos planes nacionales, podemos destacar los siguientes elementos de entre las principales medidas aplicadas para el control de los proyectos en otros Estados Miembros:

- Clara separación funcional entre órganos de gestión y control de los proyectos, con una importante impronta gubernamental, radicada en el gobierno del estado, en todos los Estados Miembros.
- Creación de órganos específicos para el control centralizado de los proyectos, pero por lo general dentro de la estructura administrativa, siendo excepcional el recurso a controles o evaluaciones externas, con gran protagonismo de los órganos en materia de control de cuentas ordinarios.
- Realización de informes periódicos sobre el cumplimiento de objetivos.
- Evaluación del riesgo de no cumplimiento de cada proyecto y adecuación del control en función de dicho nivel de riesgo.
- Fijación clara de objetivos concretos a cumplir por cada proyecto preferiblemente a lo largo del año 2021. Indicadores a tener en cuenta.
- Incorporación a la evaluación durante y *ex post* de diferentes actores interesados: sociales, entidades locales, etc.
- Realización de controles sobre el terreno de los proyectos.
- En toda una serie de países (Grecia, Portugal, Francia, Italia...) sí ha habido comisiones técnicas independientes que han realizado informes previos, tenidos en cuenta en mayor o menor medida por los gobiernos correspondientes, sobre las prioridades estratégicas en materia de relanzamiento de la economía y las orientaciones aconsejadas respecto de la gestión de los fondos, pero ésta no es una cuestión estrictamente vinculado a la gestión y evaluación concreta del empleo del Mecanismo.

De un modo más específico, entre los elementos de interés de los distintos planes nacionales se pueden destacar:

Alemania

De acuerdo con las previsiones del [Deutscher Aufbau- und Resilienzplan](#) (Plan Alemán de Desarrollo y Resiliencia), entre las principales herramientas para el control de los proyectos que se prevén encontramos:

- Que la autoridad de aprobación de los proyectos encargue a una agencia de gestión de proyectos que administre un programa de financiación. Esta agencia tiene la autoridad para llevar a cabo tareas administrativas en relación con las subvenciones en su propio nombre.
- En principio, está previsto presentar un informe semestral sobre el estado de ejecución del Plan de Desarrollo y Resiliencia en relación con el Proyecto de Plan Presupuestario y el Programa Nacional de Reformas (PNR).

- Adicionalmente, se prevé una evaluación tanto *ex ante* como *ex post* a cargo de una institución privada, el Instituto Alemán para la Investigación en Economía (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW*), entidad de base privada que cuenta con abundante financiación pública, estatuto de independencia y reconocido prestigio para la realización de evaluaciones económicas.
- Para proyectos que afectan directamente a las competencias de los *Länder* dentro de la asignación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno en Alemania, es imperativa una estrecha coordinación técnica con los *Länder* cuando se trata tanto del desarrollo como de la implementación de proyectos. Adicionalmente, se introducen controles políticos con la participación del *Bundesrat* en el proceso. Podría ser interesante analizar fórmulas de articulación de una perspectiva semejante en relación con la participación de los gobiernos locales en la gestión de los fondos. El control técnico del gasto a escala de los *Länder* no ha supuesto la creación de nuevos órganos ni sistemas de evaluación, pues se realizará de modo integrado con la evaluación federal, más allá de la aplicación en el proceso de sus propios órganos de fiscalización (los tribunales de cuentas, *Rechnungshöfe*, de cada *Land*).

Bélgica

Los elementos remarcables del [Plan National pour la Reprise et la Résilience](#) en cuanto a la evaluación de los proyectos son los siguientes:

- Se pretende establecer directrices de acción previas a la ejecución de los proyectos para delimitar claramente cuales son los objetivos a conseguir y facilitar la evaluación *ex post*.
- El control interno se basará en la mayor medida posible en las estructuras existentes. En todo caso, dentro de cada ministerio se debe designar un alto funcionario o funcionaria superior que debe certificar, antes de realizar el primer desembolso para cada proyecto, que el sistema de control interno cumple con las directrices, que no hay doble financiación y que existen medidas para recuperar los fondos si se utilizan de forma inadecuada.
- El órgano encargado de cada proyecto debe realizar un informe anual de seguimiento.
- Con respecto al control del presupuesto se prevé además que el desembolso se vaya realizando a medida que se ejecuta el proyecto de manera que se pueda ir controlando la correcta gestión de los fondos ya transferidos.
- Con respecto a los proyectos gestionados por empresas públicas o privadas, se prevé un mayor nivel de control, sobre todo con el objetivo de prevenir la corrupción. Así, se deberá informar sobre todas las fuentes de financiación y acreditar la inexistencia de una doble financiación con fondos europeos.

Dinamarca

El plan de recuperación danés, el [Denmark's Recovery and Resilience Plan – accelerating the green transition](#), se centra, sobre todo, en la financiación de la transición energética a través de los fondos europeos. Se establecen los siguientes cauces para el control de los proyectos:

- Se prevé un sistema general de control llevado a cabo por cada uno de los ministerios encargados de gestionar los fondos. Mediante este primer sistema se trata de prevenir riesgos informáticos, fijar claramente los objetivos y forma de gestión del proyecto por parte de las unidades administrativas responsables.
- Se establece un sistema de auditoría externa llevado a cabo por la Oficina Nacional de Auditoría (*Rigsrevisionen*), que es un órgano del parlamento danés encargado de llevar a cabo auditorías externas sobre los ingresos y gastos de los órganos del gobierno danés.
- Se crea una Oficina de Auditoría y Supervisión dependiente del Ministerio de Hacienda que se encarga exclusivamente de controlar y auditar la gestión de los fondos europeos. Por otra parte, se establece en cada ministerio una oficina encargada de gestionar y ejecutar los proyectos y otra encargada de fiscalizar que dicha gestión y ejecución se realice correctamente. La separación funcional se establece de manera muy clara.
- Además, se realiza una evaluación de cada proyecto, desde el momento en que se decide ejecutar, en función del nivel de riesgo de no cumplir con los objetivos asignados de forma que se efectúa una supervisión especialmente intensa sobre aquellos proyectos cuyo nivel de riesgo es mayor.

Se atribuyen también funciones de control al Defensor del Pueblo Danés, la Agencia Danesa de Protección de Datos y a las oficinas de denuncias (whistleblower) de los diferentes ministerios.

Eslovenia

Entre los elementos de interés del sistema de evaluación previsto por el [Načrt za Okrevanje in Odpornost](#) esloveno (Plan de Recuperación y Resistencia) encontramos:

- La profesionalización de los procedimientos de evaluación, que son llevados a cabo por personas especializadas en el análisis de proyectos y que tienen conocimientos en áreas específicas de verificación (departamento legal, departamento financiero, servicio de compras públicas, etc.). Esto asegura la calidad de las verificaciones.
- Cuando la autoridad actúa como beneficiaria y al mismo tiempo realiza controles, se prevé la separación de funciones. La separación adecuada de las tareas de control, por un lado, y las tareas de implementación, por el otro, se garantiza dividiendo los dos tipos de tareas entre las unidades organizativas internas.
- Los controles son posibles en diferentes períodos de tiempo del ciclo de implementación de un proyecto individual. Se distinguen: controles *ex ante*, controles durante la implementación y controles *ex post*.
- La base para determinar la muestra de proyectos que se someterán a controles en profundidad es el análisis de riesgo anual (elaborado al final de cada año para el año

siguiente). Los criterios a utilizar en el análisis se determinan *ex ante* y revisarán anualmente. Constarán en informes internos.

- El Ministerio lleva a cabo controles sobre el terreno con el beneficiario para verificar los hechos que no pueden verificarse sobre la base de la documentación. Se realizarán controles sobre el terreno cuando el proyecto ya esté en marcha y sea evidente su progreso físico y financiero.
- Se crea un Organismo Coordinador de los fondos. Las directrices del Órgano de Coordinación, que estarán vigentes a partir del 1 de septiembre de 2021, regularán en detalle la implementación de los controles, y también incluirán un capítulo sobre indicadores de fraude, con la detección de sospecha de fraude, conflicto de intereses y doble financiación.

Francia

El Plan de Recuperación Francés, [Plan National de Relance et Résilience](#), se basa en 3 prioridades: ecología, competitividad y cohesión. Cada uno de estos tres ejes de actuación o prioridades se concreta en varias líneas de actuación.

Dentro de las diferentes líneas de acción se establecen convocatorias muy concretas de proyectos para los cuales se fijan objetivos específicos. El gobierno francés ha publicado además un documento en el que se establece la evolución temporal de las convocatorias para cada tipo de proyectos e indica el órgano o institución encargados de gestionar cada convocatoria. Dado que cada convocatoria se enmarca específicamente en uno de los tres ejes de acción y concreta sus objetivos específicos esto facilitará enormemente la evaluación *ex post*. Además, con respecto a la evaluación *ex post* de los proyectos se prevé la creación de comités de seguimiento integrados por actores sociales y partes interesadas del ámbito nacional y local.

Se prevé la evaluación del cumplimiento sobre todo desde una perspectiva presupuestaria. Los órganos de control durante la ejecución de los proyectos y después de esta son, a nivel nacional, el Parlamento, los diferentes departamentos ministeriales, el Tribunal de Cuentas, así como otros órganos de control. A nivel regional estas funciones se encargan a los órganos con competencias en materia de presupuestos. Durante la ejecución de los proyectos, estos órganos deben pronunciarse sobre los diferentes actos de gestión realizados. En todo caso, el órgano encargado de realizar las funciones de control estará funcionalmente separado de manera muy clara de los órganos que gestionan los proyectos. Finalmente, el contacto constante con la Comisión Europea también se establece como mecanismo para asegurar el cumplimiento de los proyectos y de la gestión de los fondos.

Italia

Entre los elementos de interés del sistema italiano de seguimiento y evaluación *ex post* de los fondos, de conformidad con el [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#) (Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia) encontramos los siguientes:

- La actividad de seguimiento de la implementación del PNRR es asistida por un sistema informático específico desarrollado por el Ministerio de Economía y

Finanzas. El sistema detecta todos los datos relativos a la implantación del PNRR, tanto económicos (gastos incurridos para la implantación de las medidas y reformas) como físicos y procedimentales. El sistema también registra los datos de progreso de los objetivos marcados para cada proyecto.

- La información es recopilada, en detalle, por las personas titulares de los órganos de intervención de cada Municipio, Región, Ministerio u otros Organismos públicos y se pone a disposición de las otras Administraciones.
- El sistema de monitoreo tiene la característica de un sistema "unitario" de políticas de inversión en apoyo al crecimiento, ya que también detectará datos relacionados con la implementación de las intervenciones financiadas con el Fondo complementario del PNRR, así como los datos de los programas financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2021/2027 y por el Fondo Nacional de Desarrollo y Cohesión.

Portugal

Los elementos más significativos del [Plano de a Recuperação e Resiliência](#) (Plan de Recuperación y Resiliencia) portugués en materia de evaluación de los proyectos son los siguientes:

- Los controles se basarán en la evaluación de riesgos y serán proporcionales a los riesgos identificados e incluirán controles que deberán realizarse a más tardar antes de la preparación de las solicitudes de pago.
- Los controles a realizar deben incluir auditorías sobre el terreno, esto es, la asignación a personal público de tareas de comprobación física de los proyectos. Para evitar desviaciones en la muestra de proyectos que precisen un control más intenso en función del nivel del riesgo, se seleccionará una muestra aleatoria de proyectos entre los clasificados como de menor riesgo sobre los que también se realizarán controles más intensos.
- Se prevé la posibilidad de contratar a auditores externos, aunque siempre debe asegurarse su imparcialidad.
- Las verificaciones se centrarán principalmente en los procedimientos de control interno establecidos, a saber, la confirmación de los objetivos informados, así como el cumplimiento de las normas nacionales y europeas aplicables, en particular en los siguientes temas.
- Se centraliza la gestión de los datos sobre los proyectos. Este análisis de datos se basa en un sistema de comunicación constante y continua con las instituciones europeas.

2. Marco normativo y reglas de evaluación *ex post*

Como ya hemos señalado, el marco jurídico vigente, a nivel estatal y autonómico, es en la actualidad el contenido en, respectivamente, el Decreto-Ley 36/2020¹⁷, 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 junto a este plan, recientemente aprobado en Consejo de Ministros (el 27 de abril de 2021)¹⁸, a nivel estatal; y, a nivel autonómico, la Propuesta de Estrategia para la Recuperación publicada en noviembre de 2020 por el Consell (en concreto, por el departamento de Presidència) de la Generalitat¹⁹ y el Decreto-Ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19²⁰, siendo el marco de referencia de dicha normativa el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

A pesar de la importancia de una adecuada evaluación *ex post* de la eficacia y eficiencia en la asignación de fondos y diseño de políticas públicas asociadas a la gestión de los fondos NextGenerationEU, y al igual que hacen los instrumentos normativos europeos, el marco jurídico español no establece un concreto sistema o diseño de evaluación, en la práctica, de obligatorio seguimiento, ni siquiera en cuanto a unos mínimos, para las Administraciones públicas encargadas de la ejecución de los programas, más allá del establecimiento de la importancia de estas políticas de evaluación como principio o criterio rector. Esta carencia, que puede ser entendible a nivel europeo, por cuanto han de diseñar un marco común a muchas tradiciones normativas y, sobre todo, porque en última instancia se reservan importantes competencias de control sobre la gestión de los fondos, es un defecto llamativo de la regulación estatal, que la normativa autonómica ha replicado. Ello no obstante, la ausencia de previsión expresa en este sentido no implica la imposibilidad de diseñar un modelo

¹⁷ Vid el 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: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17340

¹⁸ Aunque aún de contenido desconocido en España, puesto que se ha enviado por parte del gobierno a la Unión Europea pero no se ha publicado: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2021/270421-cministros.aspx>

¹⁹ La Propuesta de Estrategia Valenciana para la Recuperación, EVR: documento de trabajo (24.11.2020) de la Generalitat Valenciana puede encontrarse en: http://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/172202279/20201124_Propuesta_Estrategia_Valenciana_Recuperacion_CAS.pdf/41e7af77-a7f9-4afa-950c-f0b572c85ad2. En la actualidad se está trabajando en la elaboración del documento definitivo de la Estrategia Valenciana para la Recuperación, que incorpora una actualización de la situación económica y medioambiental de la Comunitat Valenciana, así como nuevos proyectos tractoros, entre otras cuestiones.

²⁰ Véase el Decreto-Ley 6/2021, del Consell: http://dogv.gva.es/datos/2021/04/15/pdf/2021_3781.pdf

propio, sino todo lo contrario: la expresión del principio de evaluabilidad aconseja a actuar de esta manera, aprovechando la inexistencia de un modelo prefijado normativamente para poder ser más ambiciosos e innovadores a la hora de diseñarlo y ponerlo en marcha.

Sólo de este modo se podrá estar a la altura de la envergadura de unos retos que la propia Exposición de Motivos del Real Decreto-ley estatal reconoce que va a requerir del concurso de unas Administraciones Públicas con un modelo de gobernanza “para la selección, seguimiento, *evaluación* y coordinación” (el énfasis es nuestro) de los distintos proyectos particularmente ambicioso, justamente porque de otro modo no será posible conciliar adecuadamente las garantías exigibles con la agilidad y simplificación necesaria. Esta misma Exposición de Motivos recuerda cómo la normativa europea, y en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, prevé expresamente adoptar y aplicar los principios de gestión eficiente y de *better regulation* (sobre la cuestión, su importancia y la importación en España de técnicas europeas y comparadas: Boix Palop y Gimeno Fernández, 2020), lo que obliga necesariamente a “reforzar los mecanismos de evaluación de los instrumentos adoptados”.

Ello no obstante, las trazas de este reforzamiento en cuanto a concretas obligaciones positivas son escasas. Así, el art. 3.2 RDL 36/2020 señala que para una mejor gestión de los fondos, todas las Administraciones Públicas implicadas respetarán necesariamente como principio de buena gestión la necesaria “evaluación, seguimiento y reprogramación para el cumplimiento de objetivos” (art. 3.2 g)), idea que por otro lado es obvio que sirve y es complementaria a otros principios (de racionalización y eficiencia en el uso de recursos y medios, art. 3.2 e); de control eficaz del gasto público, responsabilidad de la gestión y rendición de cuentas, art. 3.2. i)), pero que no parece ser en exceso concreta ni determinar obligaciones específicas para las Administraciones Públicas gestoras.

Algo más concreto es el art. 21, al establecer a la Intervención General de la Administración de Estado como la autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia que exige la normativa europea, pero más con funciones de control que de evaluación. En este mismo sentido, el art. 25.1 e), dentro de las instrucciones de gestión, establece indicadores para la evaluación del desempeño del personal que preste servicios, pero no un modelo de evaluación *ex post*. Sólo vinculado a las medidas de buen gobierno, el art. 47.3 fija la obligación de que las memorias de análisis de impacto normativo de las normas aprobadas para la gestión de fondos se sometan a la evaluación prevista en materia de *better regulation* por el art. 28 de la ley 50/1997, del Gobierno.

La normativa estatal para la gestión de estos fondos, en realidad, hace descansar la evaluación en los instrumentos organizativos de gobernanza y, en concreto, en el establecimiento (art. 14) de una Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, de marcada impronta

gubernamental (todos sus miembros forman parte del mismo o de escalones inferiores de la administración del estado), que tiene entre sus funciones el seguimiento estratégico del Plan, apoyado por un Comité Técnico (art. 15) cuya composición (máximo 20 miembros) es determinada por la primera “atendiendo, con objetividad, a criterios técnicos en función de sus competencias y experiencia en la gestión de fondos y ayudas europeas, y aquellos otros perfiles profesionales u orgánicos que se estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones siempre que tengan la condición de empleado u órgano directivo de la Administración General del Estado” en quien se delegan las funciones técnicas que pueden contener la evaluación

Art.15.3: Las funciones del Comité Técnico para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia serán:

- a) Proporcionar soporte técnico a la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, facilitando toda la documentación que sea necesaria para el desarrollo de sus funciones.
- b) La realización de los estudios, informes y análisis que le encargue la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, y aquellos otros que estime de utilidad para la ejecución del Plan.
- c) Proporcionar apoyo técnico a la autoridad responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia, definida en el artículo 23, en el ejercicio de sus funciones.
- d) Informar y asistir a los órganos y unidades de gobernanza, seguimiento y de ejecución del Plan.
- e) La aprobación de las orientaciones, manuales de procedimiento, o modelos tipo de pliegos de licitación, bases para convocatorias de subvenciones o ayudas, convenios o cualesquiera otros que considere que podrían servir de orientación a los gestores por razones de eficacia o eficiencia.
- f) La aprobación de recomendaciones u orientaciones sobre la adopción de herramientas informáticas o digitales.
- g) La aprobación de una plantilla para la formulación del Instrumento de Planificación Estratégica para la gestión de este real decreto-ley.
- h) El seguimiento de cumplimiento de las propuestas, criterios, o recomendaciones dictadas por el mismo.

En definitiva, si bien es evidente que este órgano podría realizar una evaluación *ex post*, en realidad nada le obliga a ello, y menos aún a hacerlo de forma sistemática y formalizada, pues ni ello es así indicado en la norma ni, menos aún, se establece una pauta determinada respecto de cómo habría de realizarse esta evaluación. Parece, pues, que queda a expensas de la Comisión, órgano gubernamental, encargar una revisión y evaluación más ambiciosa a este u otros órganos, según mejor considere.

Por lo demás, el art. 16 también encarga al Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno el seguimiento del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el objeto de mantener informado de modo directo y continuo al Presidente del Gobierno. Se trata, con todo, de una cuestión más atinente a garantizar un control político y vías de información hacia presidencia del gobierno, caso de que ésta requiera la información, que de una previsión que obligue, de nuevo, a una verdadera evaluación de estas políticas públicas. Igualmente interesantes pueden ser los

foros de participación y grupos de alto nivel que el art. 17 permite crear (así como otros instrumentos de participación social y ciudadana), pero que en ningún caso suponen tampoco obligación ninguna de una evaluación de las políticas públicas derivadas de, o de la forma de utilización de los fondos del instrumento NextGenerationEU, por mucho que pudieran ser empleadas como medios para la misma, caso de que se decidiera y optara por una evaluación *ex post* verdaderamente sistemática y ambiciosa.

Más interesante, en la medida en que sí conlleva una obligación de transparencia hacia la ciudadanía que inevitablemente obligará a una cierta dación de cuentas e información que obliga a una evaluación de mínimos, puede ser la obligación, establecida en el art. 22, de rendición de cuentas trimestral por parte del Gobierno sobre los progresos y avances del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

Respecto a los PERTES, tampoco en el Decreto Ley 36/2021 existe mención alguna a su evaluación *ex post*, contemplándose únicamente de forma genérica los criterios a utilizar por el Consejo de Ministros para declarar un proyecto PERTE, así como la necesidad de contemplar en la memoria propuesta por los Ministerios competentes la planificación de medidas de apoyo y colaboración público-privada proyectadas, los requisitos para la identificación de los posibles interesados y en su caso, su encaje dentro del Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia de la Economía Española.

El propio Decreto Ley 36/2020 regula la necesidad de desarrollo reglamentario en cuanto al Registro Estatal de Entidades Interesadas en los PERTE y la propia normativa reguladora de cada PERTE, desarrollo que pese a prever la norma que debía producirse antes del 31 de marzo de 2021, a fecha de emisión de este informe, está pendiente. En dicho desarrollo reglamentación sería recomendable establecer dentro de la normativa reguladora de los PERTE las reglas de evaluación *ex post* de los mismos que permitirían conocer el grado de consecución de los objetivos perseguidos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Tampoco contiene una exigencia concreta de medidas o programa de evaluación el Decreto Ley 6/2021, del Consell, para el ámbito referido a la Comunitat Valenciana. Sus últimas disposiciones normativas se refieren a medidas de transparencia y dación de cuentas, pero entre las mismas no hay un programa de evaluación en sentido estricto, aunque algunas de sus exigencias pueden ser elementos aprovechables para la puesta en marcha de un modelo de evaluación coherente con los incipientes esfuerzos del Consell con el análisis y la evaluación de políticas públicas. Así, su art. 30 establece que el Consell regulará “los instrumentos de planificación estratégica y los mecanismos de coordinación y seguimiento que sean necesarios para la adecuada implementación y ejecución de los fondos”, así como mecanismos para la participación de otros actores sociales, que perfectamente podrían dar lugar a la puesta en marcha, si así lo decidiera el Consell, de un programa de evaluación con toda la ambición que se considere necesaria.

Asimismo, el art. 31 de la norma obliga a las entidades integrantes del sector público instrumental de la Generalitat que perciban fondos en estos programas a la remisión periódica de toda la información sobre gastos imputables a los mismos, pero también, en términos algo menos estrictos, a los entes privados que reciban financiación en programas dependientes de la Generalitat. El art. 32 del Decreto-ley contempla, como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, la necesaria publicación periódica “sobre el Plan de recuperación, transformación y resiliencia, los proyectos e iniciativas y la gestión de los fondos financiados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU”, y en particular la información sobre el seguimiento y sobre el grado de avance de los proyectos y por último la Disposición Adicional Primera contempla la acreditación de entidades interesadas en los Proyectos, estableciendo la obligación de los sujetos que conforman el sector público de la Generalitat, de comunicar con carácter previo a su presentación, su condición de entidad interesadas en un Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), en el centro directivo de la Presidencia de la Generalitat con competencias en materia de coordinación de la acción del gobierno.

Del análisis del marco normativo vigente para el empleo de los fondos NextGenerationEU aprobado tanto por el Estado como por la Generalitat Valenciana se deduce que, quizás en aras a la necesaria agilidad que se predica del instrumento, a efectos de lograr una inyección de los fondos en cuestión lo más rápida posible para, aun sirviendo a las finalidades previstas por la norma, constituir una inyección económica que pueda ayudar en lo posible a una rápida recuperación de la economía, **las exigencias normativas en materia de evaluación de los efectos de estas políticas públicas son más bien escasas**; y ello por no decir que, en la práctica, son directamente inexistentes en tanto que obligación normativa estricta.

En todo caso es necesario destacar que pese a la ausencia de normas en relación con la evaluación *ex post*, lo cierto es que atendiendo a las exigencias establecidas en el Reglamento que regula el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, existe una obligación de los Estados Miembros de cumplir los hitos y objetivos marcados en el Plan de Recuperación, y dicha obligación será evaluada por la Comisión en los términos contemplados en el artículo 16 del Reglamento, regulándose la obligación de que la Comisión tenga en cuenta el cuadro de indicadores a que se refiere el artículo 30, los informes de los Estados miembros y cualquier otra información pertinente sobre el cumplimiento de los hitos y objetivos de los planes de recuperación. **Así pues existe, como principio rector, una exigencia de evaluación, así como obligaciones de dación de cuentas y transparencia**, pero no hay en ningún caso una exigencia de evaluación analítica activa programada que haya de ser realizada de una forma determinada y con unos perfiles concretos o exigencias mínimas. Respecto a los indicadores, el artículo 30 del Reglamento regula el compromiso de la Comisión de establecer un cuadro de indicadores de la recuperación y resiliencia que mostrará los avances en la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia de los Estados Miembros.

Los gobiernos, por supuesto, o sus comisiones delegadas encargadas de la gestión y supervisión del empleo de estos fondos tienen, en todo caso, eso sí, la posibilidad de activar un programa de evaluación, caso de que así lo consideren. En tal caso, habrían de integrar en el mismo algunas de estas obligaciones de transparencia y dación de cuentas ya señaladas, a efectos de recopilación de evidencias y de la información existente. Pero, en ningún caso, puede considerarse que ello sea una obligación. **La misma existencia de un programa de estas características que vaya más allá de lo formalmente protocolario respecto de estos fondos, y por supuesto su ambición, dependen exclusivamente de la voluntad política de los actores implicados y, en el caso de la Generalitat Valenciana, del Consell.**

3. Propuesta de diseño de evaluación

A partir de las reflexiones hasta aquí realizadas, y por las razones expuestas en punto a la importancia y conveniencia de este tipo de medidas de evaluación que ya hemos apuntados, creemos necesario que el Consell de la Generalitat haga uso del margen de maniobra que el marco normativo vigente le concede y que ponga en marcha un mecanismo de evaluación *ex post* de la eficacia y eficiencia en la asignación de fondos y ejecución de políticas públicas asociadas a la gestión de los fondos NextGenerationEU. Necesidad que se hace más patente si tenemos en cuenta la relevancia estratégica del instrumento para lograr la salida de la actual crisis económica, la importante cantidad de fondos que está previsto que gestiones y su alineamiento con una pretendida reconducción del modelo de crecimiento hacia parámetros más sostenibles. Todos estos elementos aconsejan de por sí esta medida, pero el hecho de que el diseño procedimental en la asignación de los fondos pueda primar consideraciones de agilidad y eficacia frente a ciertos controles convierte en más interesante, y quizás también más esencial, la evaluación *ex post* rigurosa del funcionamiento del mecanismo.

Para desarrollar esta labor, entendemos imprescindible -dado que no se ha diseñado hasta la fecha programa alguno-, emplear la capacidad de autoorganización de que en la materia dispone por ello el Consell, plasmada en la vaga referencia general del art. 30 del Decreto-ley 6/2021, al “seguimiento” de los proyectos para poner en marcha un sistema de evaluación *ex post* que, como hemos señalado ya, debería incardinarse y ser coherente con los esfuerzos hasta la fecha ya realizados desde la Dirección General de Análisis y Políticas Públicas dependiente de Presidència, empleando una metodología y unos métodos de trabajo similares, con igual apoyo en la recolección de datos y la evidencia empírica.

En este sentido, y a modo de bosquejo, se propone un diseño que contenga, al menos, las siguientes etapas y estadios, que aunarían los elementos propios del modelo referido con algunas de las exigencias ya existentes para la gestión de los proyectos NextGenerationEU, bien en el marco jurídico estatal, bien en el marco jurídico autonómico. Ha de tenerse presente, además, y a la vista del momento somero y apresurado (la información publicada al respecto está a disposición de la opinión pública, medios e investigadores sólo desde hace unos días) análisis de los modelos de gestión, control y evaluación del empleo de los fondos NextGenerationEU, que las exigencias, especialmente en los niveles local y regional, respecto de la evaluación *ex post* del instrumento son modestas. En general, la misma se integra en la evaluación centralizada a cargo de los gobiernos de los Estados Miembros donde, además, salvo en Alemania, no parece preverse una intervención independiente excesivamente intensa. Atendidas estas consideraciones, un modelo propio de análisis y evaluación a cargo de las instituciones valencianas, al margen de suponer una cierta experimentación sobre estos procesos de la que establecer interesantes conclusiones, podría establecer también un umbral de rigor y exigencia diferencial respecto de la gestión de estos fondos en la Comunitat Valenciana de gran interés y que redundaría, previsiblemente, en un mejor aprovechamiento de los mismos.

Atendidas estas consideraciones, se propone a continuación lo que podría ser el esquema de evaluación a partir del cual diseñar y desarrollar un plan completo en este sentido.

<p>Posible modelo de evaluación ex post de la gestión de los fondos NextGenerationEU por parte del Consell</p>
<p>Fase 1: Delimitación expresa de objetivos y previsiones, incluyendo hitos, metas y cronología, acorde a los postulados metodológicos de la teoría del cambio, como elemento exigible a todo proyecto público, de colaboración público-privada o privado que aspire a obtener financiación. Exigencia de estos contenidos en todos los proyectos, tanto públicos como público-privados o privados, en el ámbito de la Administración valenciana, incluyendo los presentados desde el ámbito local, y contemplando, al menos cuatro dimensiones relevantes: económica, social, digital y medioambiental.</p>
<p>Fase 2: Determinación de los mecanismos de recopilación y acopio de documentación e informes sobre impacto y datos, respecto de la ejecución de cada proyecto, así como empleo de las obligaciones de información ya existentes al respecto, en cada una de las dimensiones mencionadas (económica, social, digital y medioambiental), debiendo establecer un sistema simple de indicadores que caracterice la situación inicial según las informaciones disponibles y sirva de referencia para valorar los avances. Adicionalmente, exigencia de informes con periodicidad temporal semestral de todos los proyectos desarrollados con financiación NextGenerationUE y exigencia de publicación de los mismos. Se ha de optar por esta periodicidad que, teniendo en cuenta el límite temporal breve de la ejecución de los fondos, sólo de este modo sería posible tener tiempo, en su caso, para introducir medidas de adecuación en caso de desviaciones de los objetivos de los proyectos a la luz de los informes).</p>
<p>Fase 3: Evaluación final de cada proyecto realizada a nivel interno en la Generalitat Valenciana no sólo por los órganos técnicos de control y fiscalización previsto por la normativa europea sino, además, por especialistas en la aplicación de la Teoría del Cambio a partir de las evidencias recogidas en las Fases 1 y 2, distinguiendo entre los resultados directos de los proyectos y los impactos finales de los mismos sobre la situación económica, social, digital y medioambiental. De esta evaluación final han de encargarse especialistas de la Dirección General de Análisis y Políticas Públicas, por razones de especialización, así como por coherencia con los mandatos normativos y para lograr que estos procesos sirvan para la puesta en práctica de los postulados propugnados por la misma.</p>
<p>Fase 4: Realización de una auditoría/evaluación global interna completa y global del mecanismo, comparando los objetivos y vectores del Plan, las propuestas concretas seleccionadas, sus metas y objetivos y los resultados globalmente alcanzados, y analizando a partir de la recogida de datos su efectivo impacto. Se propone que esta fase interna se encargue a un grupo de personas con conocimientos tanto del conjunto de acciones como experiencia en este tipo de evaluaciones, empleando los informes internos de la propia</p>

Generalitat Valenciana, pero **añadiendo a ello una evaluación multidisciplinar externa de especialistas designados por la Generalitat Valenciana** (y en concreto por el órgano encargado de la gestión del proceso), que serían los encargados de una evaluación global que cubra al menos impacto económico, retornos detectados, análisis de los problemas de tramitación o de selección, aprendizajes decantados y propuesta de mejoras de cara al futuro. En este sentido, analizar muy particularmente la experiencia alemana a cargo del DIW y explorar la posibilidad de encargar estas funciones, o al menos la parte estrictamente económica de esta evaluación, a instituciones equivalentes (por ejemplo, en el ámbito valenciano, el IVIE ha desarrollado funciones de evaluación económica en ámbitos semejantes con rigor técnico e independencia). Es a partir de esa evaluación a cargo de expertos independientes más la evaluación de cada proyecto, que el grupo de expertos interno de la Generalitat Valenciana habría de realizar su evaluación global interna, para ser sometida al pleno del Consell.

Fase 5: Presentación ante las Corts de la evaluación, a efectos de lograr una mayor transparencia y control democrático, pero que a diferencia de lo previsto en la normativa estatal se propone que sea en pleno, realizada por un miembro del Consell y con periodicidad semestral, por las razones antedichas. **Esta sesión de dación de cuentas y de control democrático, además, debería incluir también la información de los proyectos surgidos de la iniciativa local, así como la ejecución de los proyectos de base privada pero financiada con fondos públicos**, y aportar toda la información tanto de las evaluaciones públicas internas como externas.

València, 19 de mayo de 2021

Andrés Boix Palop

Manuel Fornas Calviño

Clàudia Gimeno Fernández

Beatriz Montes Sebastián

Alba Soriano Arnanz