

CAPITULO III

Una aproximación empírica al seguimiento y la evaluación de los planes contra la despoblación

José María Rodríguez de Santiago
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO. **1. Presentación.** **2. El seguimiento y la evaluación como actividades intrínsecamente vinculadas al concepto de plan.** **3. Análisis de la práctica del seguimiento y la evaluación de los planes contra la despoblación.** 3.1. Sobre el material utilizado en este estudio. 3.2. Informe de evaluación final de la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020. 3.3. Seguimiento y evaluación del denominado Plan (estatal) 130 Medidas ante el Reto Demográfico. 3.4. Seguimiento y evaluación de los aspectos relativos al equilibrio territorial del I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023. 3.5. Seguimiento y evaluación del Programa de Desarrollo Rural FEADER de la Región de Murcia 2007-2013. 3.6. Seguimiento y evaluación de los aspectos relativos a la vertebración del territorio del Plan Reactivar Navarra 2020-2023. **4. Conclusiones: tres exigencias dirigidas a la evaluación de los planes.** 4.1. La correcta selección de los indicadores. 4.2. Independencia y objetividad del órgano evaluador. 4.3. La publicidad de las evaluaciones. **5. Bibliografía.**

1. Presentación

Los planes contra la despoblación aprobados en tiempos recientes por las comunidades autónomas han sido caracterizados como *planes de gobierno o dirección política dotados de eficacia predominantemente indicati-*

va¹. En efecto, estos planes, estrategias, agendas o directrices, dictados tras la tramitación de procedimientos marcados por su flexibilidad, tienen un carácter materialmente coordinador de un ingente volumen de actividad administrativa (relativa a la educación, a la sanidad y a los servicios sociales, a los transportes y las carreteras, al sector agrícola, ganadero y forestal, al fomento de la investigación, a la infancia, a la mujer y a la familia, a la cultura, a las energías renovables, al abastecimiento de agua y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación, al turismo, etc.), afectan prácticamente a todos los departamentos de la Administración dirigidos por el Gobierno autonómico, entre cuyas actuaciones establecen prioridades políticas, y prevén su desarrollo futuro a través de otros planes más concretos e, incluso, de la aprobación de medidas legislativas.

Su función directiva se cumple, principalmente, mediante el suministro y la elaboración de información². A partir del diagnóstico de la situación de las cosas y de la fijación de específicos objetivos, se ofrecen concretas y numerosas medidas (“bancos de medidas”) para su consecución que podrán ser desarrolladas (en principio, de forma voluntaria) por los sujetos públicos y privados que estén dispuestos a dirigir su actividad por la senda diseñada en la planificación.

Aparte de su función directiva “indicativa”, también puede corresponder a estos planes un tipo de eficacia que se ha denominado “indirecta”. Son planes con eficacia indirecta aquellos que identifican objetivos y prioridades que no se imponen de forma imperativa a los destinatarios del plan, sino que posteriormente encontrarán su reflejo en actuaciones de fomento que promoverán mediante estímulos el comportamiento conforme al plan (a través, por ejemplo, de subvenciones o desgravaciones fiscales) o regulaciones que gravarán actividades disconformes con los objetivos del plan³. Entre los objetivos y las medidas del plan y los efectos jurídicos favorables o desfavorables para el destinatario se insertan uno o varios actos jurídico-públicos que, por remisión al plan, son los que propiamente surten dichos efectos jurídicos. En ese sentido se utiliza la expresión planes con eficacia “indirecta”. A través de convocatorias de subvenciones destinadas a la ayuda para la realización de proyectos que materializan las medidas previstas en los planes, estos alcanzan una eficacia directiva no derivada de la propia fuerza del plan⁴. En el ámbito de la lucha contra la despoblación

1. Rodríguez de Santiago (2022: 46-47).

2. Así, Hoppe (1993: 173-175) y Köck (2012: 1417-1420).

3. Así, Köck (2012: 1418).

4. Véase, por ejemplo, el Acuerdo de 23 de julio de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el Plan Especial 2019 de apoyo económico a

y la cohesión territorial en Europa esto sucede a gran escala mediante las fórmulas de financiación con fondos europeos reguladas en el derecho de la Unión Europea⁵.

El objeto de este trabajo es el análisis del seguimiento y la evaluación de algunos planes contra la despoblación. Se parte de la idea teórica de que ninguna otra forma de actuación de la Administración está tan conceptualmente vinculada a la evaluación como el plan (*infra*, 2). El análisis se realiza sobre una selección de material de la práctica administrativa consistente en una multiplicidad de informes intermedios y finales de evaluación de diversos planes de este tipo (*infra*, 3).

A partir del estudio de ese material pueden confirmarse en tres conclusiones (*infra*, 4) ideas elaboradas por la ciencia política y de la administración en relación con la evaluación de los planes: para garantizar la calidad de las evaluaciones son de capital importancia tanto el acierto en la selección de los indicadores como la independencia y la objetividad del órgano evaluador; y para dar solidez a la fuerza directiva de estos planes es relevante la publicidad de las evaluaciones.

Como acaba de decirse, los planes indicativos dirigen a través de la información. Los resultados de las evaluaciones periódicas informan a la Administración dirigida por el plan de si se está haciendo mucho o poco para ejecutar las medidas que fueron adoptadas en relación con esa política pública; o si esas medidas se están mostrando suficientemente eficaces para alcanzar los objetivos propuestos o es necesario utilizar para ello más recursos materiales, corregir el rumbo o recurrir a otras medidas con efectos más contundentes y eficacia vinculante, como una reforma legislativa inicialmente no prevista. Es evidente que la función directiva de la evaluación se incrementará si los informes periódicos de seguimiento del plan tienen que hacerse públicos. La oposición parlamentaria puede utilizar los resultados de las evaluaciones para controlar la acción del gobierno en lo que se refiere al cumplimiento de su propio plan. Y el electorado tiene información para formar su intención de voto en función de que las cosas

ayuntamientos en riesgo de despoblación y se autoriza un gasto de 1 500 000 euros para su ejecución (BOCM, núm. 185, de 6 de agosto).

5. Véanse los reglamentos (UE) 2021/1056, 2021/1057, 2021/158, 2021/159 y 2021/160, del Parlamento Europeo y del Consejo, todos ellos aprobados el 24 de junio de 2021, sobre las nuevas reglas aplicables al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

se hayan hecho bien o mal. La publicidad permite que la evaluación se convierta en un instrumento de rendición de cuentas.

2. El seguimiento y la evaluación como actividades intrínsecamente vinculadas al concepto de plan

La planificación consiste en un procedimiento (tendencialmente riguroso) de obtención y elaboración de información sobre el estado actual de las cosas (diagnóstico), de realización de un juicio de pronóstico sobre su evolución, de fijación de objetivos determinados y de decisión sobre los medios para alcanzarlos mediante la ponderación entre alternativas. Diagnóstico (comprensión analítica de situaciones actuales), pronóstico, objetivos y medidas para alcanzarlos son el contenido propio del procedimiento planificador⁶; y el resultado de ese procedimiento es el plan.

Ninguna otra forma de actuación de la Administración reclama de forma tan directamente vinculada a su propio concepto el seguimiento y la evaluación como el plan. Los objetivos y las medidas del plan dependen siempre de la corrección del diagnóstico. Si la situación real de las cosas cambia, el plan debe verse afectado. Y para detectar ese cambio son necesarios el seguimiento y la evaluación. En caso contrario, el plan puede perder su finalidad o, incluso, puede actuar en contra de ella.

Es propio del plan estar dirigido, sobre todo, a ser cumplido, mucho más que a tener vigencia⁷, en el sentido que tiene este término en relación con la eficacia de las normas. Si el plan se adopta para conseguir concretos objetivos, se hace necesario un procedimiento continuado posterior cuyo objeto sea la valoración de la medida en que aquellos se van alcanzando conforme se utilizan los medios diseñados para ello. La perspectiva dinámica de la transformación propia del plan hace de la evaluación un elemento más esencial para la planificación que para las normas, con respecto a las cuales sigue, en principio, prevaleciendo teóricamente la perspectiva estática de la estabilidad mediante la adecuada regulación de un sector de la realidad social.

Es conocido, no obstante, que desde hace aproximadamente dos décadas la cuestión de la calidad de las normas, con lo que aquella impone al procedimiento de elaboración y también a la evaluación *ex post* de estas⁸, ha cobrado un notable impulso bajo las pancartas de la *Better regulation*

6. De forma muy parecida, Martín-Retortillo Baquer (1988: 326); Hoppe (1993: 164-165); Maurer (2011: 440) y Parejo Alfonso (2020: 152).

7. Así, Köck (2012: 1415), con cita de J. H. Kaiser y K. Huber.

8. Sobre esto véanse, por ejemplo, De Montalvo Jääskeläinen (2017) y Embid Tello (2019).

y, después, la *Smart regulation*, promovidas, en especial, por la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; y hoy incorporadas a la legislación española jurídico-administrativa general⁹.

Como instrumento que permite cumplir las tareas del seguimiento y la evaluación del plan es frecuente que este identifique un listado de indicadores¹⁰ de cuya calidad técnica depende estrechamente la de la misma evaluación. Desde el punto de vista procedimental también es relevante la regulación de la publicidad que deba darse a los informes de seguimiento y evaluación. Para determinados planes medioambientales esa publicidad se impone a la Administración como obligación de difusión de información por algunas reglas del derecho internacional y europeo¹¹.

La regulación de la tarea de la evaluación del plan también tiene una perspectiva organizativa. Es frecuente que las leyes reguladoras de la planificación atribuyan la función evaluadora a uno o varios órganos colegiados¹²; o que la creación de un órgano o varios con esa función se prevea en el propio plan¹³. Como sucede en el ámbito de la evaluación normativa, puede hablarse de buenas y malas soluciones en relación con la regulación de este aspecto de la evaluación, porque la propia naturaleza de la actividad evaluadora exige una objetividad y un rigor metodológico que únicamente pueden conseguirse si el órgano que la lleva a cabo actúa en un entorno regulativo que garantice mínimamente su independencia.

Precisamente, en mi opinión, el aspecto más desafortunadamente regulado de la evaluación normativa *ex post* en el ámbito estatal es el organizativo. Existen diversos modelos en lo que se refiere al órgano estatal al que se atribuye la tarea de llevar a cabo las evaluaciones: una comisión

9. Véanse el art. 130.1 LPAC y, para las normas del Estado, el art. 28.2 LGob.

10. Véanse, por ejemplo, los del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (disponible *on line*), p. 44; y el tomo III de la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación (disponible *on line*), aprobada por Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón.

11. Transpuestas por el art. 7.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

12. Véanse las distintas "estructuras de gobernanza" creadas para el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia por los arts. 14 a 22 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

13. El I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2020, atribuye la función de la evaluación y el seguimiento del plan a un Comité Directivo de Evaluación, a una Oficina Técnica de Evaluación y Seguimiento y a un Grupo de Trabajo dentro del Consejo Andaluz de Mayores para el seguimiento del Plan (*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de 16 de noviembre de 2020, pp. 206-207).

parlamentaria para las normas con rango de ley, una agencia que evalúa los resultados de la aplicación de normas con cualquier rango, etc.¹⁴. Considero una mala solución la vigente para la normativa estatal, conforme a la cual cada departamento ministerial se encarga de la evaluación *ex post* de las normas promovidas por ellos; y con el material que procede de los diversos ministerios la junta de planificación y evaluación normativa elabora el informe anual de evaluación normativa, que se aprueba por el Consejo de Ministros¹⁵.

La relevancia del aspecto organizativo de la actividad evaluadora es conocida en relación con las evaluaciones de la investigación a las que están acostumbrados los académicos, con las auditorías a empresas y con cualquier evaluación que quiera merecer ese nombre. Los departamentos ministeriales ni son ni pueden ser (lo impide el art. 97 CE) independientes de directivas políticas. Es obvio que será difícil o imposible contrarrestar la tendencia a premiar en las evaluaciones las normas aprobadas o promovidas por Gobiernos del mismo signo político que el del departamento ministerial que evalúe en un momento dado; y a castigar las normas aprobadas o promovidas por Gobiernos de signo contrario. Es este un buen ejemplo de cómo por una mala regulación de tipo organizativo puede frustrarse *ab initio* la correcta realización de una (importante) tarea administrativa. Posiblemente la solución consistente en atribuir concentradamente la tarea de evaluar la normativa del Estado a algún tipo de organismo público estatal (dotado de un régimen organizativo que garantice algún grado de independencia en su actuación) mejoraría el futuro de la evaluación normativa en España.

La regulación de la reciente Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, confirma las ideas a las que se ha hecho referencia. A los efectos de esa ley, el conjunto de actuaciones previstas en estrategias, planes o programas es “política pública” que puede ser objeto de evaluación (art. 2.1). La ley destaca la relevancia de la selección de los indicadores para el seguimiento y la evaluación (indicadores de realización, de resultados y de impacto; art. 12), así como la importancia de la regulación del órgano evaluador, que debe garantizar su independencia y objetividad (arts. 8.2, 8.3 y 15). Esta ley no es aplicable a la evaluación de planes autonómicos o de las entidades locales (art. 3.1). Con respecto a la evaluación de planes estatales,

14. Sobre esto, De Montalvo Jääskeläinen (2017: 151).

15. Véanse los arts. 3.1 y 4 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

el art. 3.4 suscita la duda de si las previsiones relativas a la evaluación del plan que se contienen muy frecuentemente en los propios planes ya sirven para desplazar la aplicación de las nuevas reglas, o si este desplazamiento solo se realiza si es la ley que regula el plan la que contiene normas específicas sobre la evaluación de este, lo que no siempre sucede, aunque solo sea porque hay planes que se aprueban sin previa regulación legal.

3. Análisis de la práctica del seguimiento y la evaluación de los planes contra la despoblación

3.1. Sobre el material utilizado en este estudio

En el trabajo anterior mencionado se analizaron: la Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de diciembre de 2021; la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020, aprobada por Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León; la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación de Aragón de 2017, aprobada por Acuerdo 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón; y la Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria, de 13 de mayo de 2021.

Todavía no hay información relativa al desarrollo y la ejecución de la Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031, para la que se previeron dos evaluaciones intermedias (en 2025 y 2029) y otra final (en 2031)¹⁶. Tampoco está disponible la evaluación de la Directriz Especial de Aragón de 2017 citada en la página web de esta comunidad autónoma, donde sí se encuentra el texto del plan, pero no el informe de seguimiento que tendría que haberse elaborado a los cuatro años de su aprobación (en 2021)¹⁷. Es igualmente imposible acceder a los informes anuales de evaluación que tendrían que haberse realizado en relación con la Estrategia Regional de Cantabria¹⁸.

16. Véanse el art. 18.4 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; y la propia Estrategia (disponible *on line*), pp. 138-139.

17. Véase el apdo. 3 del Decreto del Gobierno de Aragón 165/2017, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación.

18. La Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027 está disponible *on line*; y se refiere a los informes anuales de evaluación en su p. 85.

Para la elaboración de este trabajo ha sido, por eso, necesaria la búsqueda de otro material dirigida fundamentalmente por el objetivo de analizar, en concreto, informes de evaluación anuales, intermedios o finales. Ha sido posible el acceso a información que se considera suficientemente representativa. Junto con el informe de evaluación final de la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020, se han analizado la evaluación de un plan del Estado en la misma materia (el denominado Plan 130 Medidas ante el Reto Demográfico) y el seguimiento de tres planes autonómicos que no son estrictamente planes contra la despoblación, pero contienen conjuntos de medidas típicamente pertenecientes a los planes contra la despoblación: el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, el Programa de Desarrollo Rural FEADER de la Región de Murcia 2007-2013, y el Plan Reactivar Navarra 2020-2023.

La perspectiva del análisis se centrará, en adelante, en el examen de la calidad de la evaluación que deriva del carácter interno o externo de la evaluación (de esto depende, en buena medida, la independencia y la objetividad en el ejercicio de la tarea de evaluar), del acierto en la selección de indicadores, y del rigor metodológico de los informes.

3.2. Informe de evaluación final de la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020

La Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020 fue aprobada por Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León¹⁹. El texto de dicho acuerdo es expresivo de la naturaleza de la Agenda como plan de gobierno o dirección política: “mejorar la evolución demográfica” se identifica como un “objetivo que debe ocupar un lugar relevante en la *agenda política* de la Comunidad”; y precisamente del plan derivarán “diversos proyectos legales, planes, acuerdos sociales y actuaciones concretas”. La propuesta de Agenda se presentó ante el Pleno de las Cortes de Castilla y León y se sometió a un procedimiento informal de diálogo y participación de sujetos públicos y privados. Como no es infrecuente en relación con este tipo de planes de dirección política, la Agenda no se aprobaba en desarrollo de ninguna ley que la previera: era “pura” acción de gobierno.

Como consecuencia de los resultados de varios informes anuales de evaluación, la Agenda fue modificada en dos ocasiones: en 2014 y 2017. Expirado su periodo de vigencia, la Administración autonómica encomendó

19. El texto del Acuerdo fue publicado en el *Boletín Oficial de Castilla y León* de 17 de mayo de 2010, pero la Agenda solo se publica en la página web de la Junta de Castilla y León.

la realización del informe de evaluación final²⁰ a una consultora externa (Zitec Consultores), con el objeto, precisamente, de “garantizar la objetividad e independencia” en el cumplimiento de la tarea evaluadora²¹.

El informe, un texto con buena apariencia formal, es contundentemente crítico en sus conclusiones: se han incumplido tanto el objetivo general de la Agenda (las nueve provincias de la comunidad autónoma han perdido población de 2010 a 2020) como cada uno de sus objetivos específicos (relativos a la emancipación juvenil, al aumento de la natalidad, al mantenimiento de la población inmigrante, al retorno de inmigrantes castellanoleonés, a la entrada de población procedente de otras comunidades autónomas y a la evolución de la población del medio rural).

El consejero de transparencia, ordenación del territorio y acción exterior y vicepresidente de la Junta compareció en las Cortes de Castilla y León para dar cuenta del informe, y el acto fue seguido de titulares en la prensa regional del tipo: “La evaluación de la Junta señala que incumplió todos sus objetivos de la Agenda de Población 2010-2020”²².

Este es un buen ejemplo de lo que la información veraz contenida en una correcta evaluación aporta a la función directiva de los planes de gobierno meramente indicativos: el ejecutivo rinde cuentas ante el órgano de representación democrática y ante la opinión pública; y, posiblemente, tomará medidas para que la siguiente planificación sea más eficaz que la primera. Cualquier plan, aunque tenga carácter meramente indicativo, como actuación del poder ejecutivo que formula unos objetivos y diseña unas medidas para alcanzarlos, supone un compromiso del ejecutivo, pero una evaluación rigurosa es necesaria para exigirlo.

3.3. Seguimiento y evaluación del denominado Plan (estatal) 130 Medidas ante el Reto Demográfico

Como sucede en otros muchos ámbitos (carreteras, residuos, medio ambiente y urbanismo), también puede hablarse en el caso de los planes autonómicos contra la despoblación de un modelo de planificación escalonada; en este caso, de planificación escalonada de acciones de gobierno o dirección política. Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019 se aproba-

20. El informe es accesible en la página web de la Junta de Castilla y León. Está fechado en mayo de 2021.

21. Informe de evaluación final de la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020, p. 15.

22. Titular de *El Norte de Castilla* de 3 de septiembre de 2021.

ron las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Algunos de los planes autonómicos contra la despoblación aprobados con posterioridad utilizan esa estrategia como referencia²³. Y en el marco de los planes autonómicos no es extraño que se elaboren también planes contra la despoblación de carácter provincial²⁴, comarcal²⁵ o municipal²⁶.

En el contexto de esa estrategia estatal y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, se aprobó el denominado Plan 130 Medidas ante el Reto Demográfico, que prevé actuaciones que deben desarrollarse entre 2021 y 2023²⁷. Si se analiza el contenido de este documento, es posible discutir, en realidad, que se trate de un verdadero plan: no hay ningún estudio que merezca ser calificado como diagnóstico, no se fijan objetivos concretos, las medidas (que proceden de propuestas remitidas por diversos ministerios) se enumeran agrupadas temáticamente (transición ecológica, conectividad territorial, turismo sostenible, etc.), pero no hay rastro alguno que ponga de manifiesto que se haya ponderado entre alternativas y se hayan establecido prioridades entre ellas. En definitiva, el documento contiene un listado o recopilación de medidas (en principio, situadas en el ámbito de la competencia estatal) conectadas por su finalidad, pero carece de la coherencia sistemática y del estudio analítico previo que caracterizan al plan como forma de actuación del ejecutivo.

Llama la atención, de hecho, por lo que se refiere a las previsiones del plan sobre su evaluación, la nula densidad regulativa del apartado que contiene el documento bajo el título “gobernanza del plan de medidas” (pp. 19-20). Sorprende que se destaque en ese apartado, precisamente, “la relevancia de poner en marcha un mecanismo de seguimiento y evaluación, para hacer de este plan un proyecto de todos/as, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración de la ciudadanía” (p. 19); y que, sin embargo, el documento termine abruptamente después de la descripción de la última medida (creación del observatorio de reto

23. Véase, por ejemplo, el preámbulo de la Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de diciembre de 2021, disponible *on line*.

24. Puede verse el Programa Reto Demográfico de la Diputación Provincial de Jaén 2020-2022 (accesible *on line*).

25. Pueden verse los numerosos “Programas de Desarrollo Rural Comarcal 2015-2020” aprobados en el País Vasco (accesibles *on line*).

26. El “Documento de acción: Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España”, de la Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias, de abril de 2017 (accesible *on line*), prevé la conveniencia de diversos planes municipales en este ámbito.

27. El plan está disponible *on line*. La referencia temporal se encuentra en la p. 12.

demográfico, p. 126), sin incluir ninguna previsión (común a cualquier tipo de planes) relativa al seguimiento y la evaluación del plan.

En febrero de 2022 se elabora el primer informe de seguimiento del plan, que, en su conjunto, puede calificarse como la antítesis de lo que exige una evaluación rigurosa. El texto tiene la apariencia de una presentación de las que se realizan típicamente en un seminario o grupo de trabajo, pero ese es el documento que se envió al Senado y que consta en la página web de dicho órgano constitucional, en la sección de documentos, planes, programas e informes, bajo el título: “Informe de seguimiento del Plan de 130 Medidas ante el Reto Demográfico (Plan 130)”.

En el informe no se identifica expresamente a su autor, que, no obstante, puede deducirse que es la Secretaría General para el Reto Demográfico del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Su nivel de generalidad y la falta de fundamentación y carácter conclusivo del texto son incompatibles con el rigor metodológico y la objetividad que deben entenderse implícitos en el concepto de evaluación. Y el tono del informe roza lo que cabría calificar de propaganda: por ejemplo, se lee en la p. 9 que se ha invertido “el mayor presupuesto de la historia para extender la banda ancha al conjunto del territorio” (se supone que queda excluido de la “historia” el periodo que va desde el final del siglo pasado hacia atrás). La última frase del apartado de conclusiones es esta: “es importante avanzar en las medidas con mayor impacto y capacidad de transformación” (!!).

Este tipo de evaluación (que no persigue identificar lo que debe mejorarse, sin selección de indicadores y en la que el control se realiza por el controlado) es evidentemente inútil como instrumento al servicio de la efectiva realización de los planes. Podría ofrecerse como ejemplo paradigmático de lo que no puede ser la evaluación: la evaluación – propaganda.

3.4. Seguimiento y evaluación de los aspectos relativos al equilibrio territorial del I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023

El I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023²⁸ no es formalmente un plan autonómico contra la despoblación, pero, por una parte, se refiere a aspectos típicos de los que se incluyen en este tipo de

28. Aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2020; publicado en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, núm. 221, de 16 de noviembre de 2020. Las citas se harán por referencia a las páginas del *BOJA*.

planes, como la atención desde perspectivas diversas a personas mayores que residen en ámbitos rurales: transporte público interurbano, dificultad del acceso a los recursos y servicios, mujeres mayores en entorno rural, situaciones de soledad no deseada en ese ámbito, etc.²⁹. Y, por otra parte, son públicos y accesibles en internet dos informes que contienen información interesante sobre las evaluaciones de este plan. Por eso se ha decidido utilizar ese material para este análisis empírico.

El primer informe está fechado el 16 de marzo de 2021. Llama la atención que se emita en esa fecha, cuando la aprobación del plan tuvo lugar solo unos meses antes, el 4 de noviembre de 2020. Analiza las medidas realizadas en el año 2020. Se denominará, en adelante, Informe 2020. El segundo informe es de fecha 20 de abril de 2022 y se refiere al seguimiento de la ejecución del plan durante el año 2021. Se llamará, en adelante, Informe 2021.

Tampoco en este caso la evaluación es externa, lo que —como va a verse— tiene sus efectos negativos en la calidad de la evaluación. Los informes de seguimiento anuales y el informe de evaluación intermedia y final los realiza la Oficina Técnica de Evaluación y Seguimiento, que también propone la modificación del plan y sus medidas. La oficina está integrada por personal de la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no Contributivas de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación³⁰. El Comité Directivo de Evaluación analiza y valora los informes de seguimiento anuales y el informe de evaluación final del plan; y aprueba las modificaciones y mejoras del plan propuestas por la oficina técnica. El comité está presidido por la consejera de igualdad, políticas públicas y conciliación; y son miembros de ese órgano los directores generales de la Junta de Andalucía implicados en los programas que se desarrollan en el plan³¹.

De los dos informes puede decirse, en términos generales, que están realizados con empeño, pero sin el rigor suficiente; son poco analíticos y no se distingue claramente entre lo que se había previsto, lo que ahora se prevé y lo que se ha realizado. Pueden ponerse dos ejemplos de esto.

En el Informe 2021 se alude a la Orden de 23 de septiembre de 2021, por la que se aprueba el Programa Andalucía Rural Conectada (un programa de servicio público de transporte interurbano regular de personas de uso general

29. Véase el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, pp. 127, 130, 150, 154 y 195.

30. Véase el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, pp. 206-207.

31. Véase el I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, p. 207.

con paradas a la demanda); y se dice literalmente que dicha norma “propone” (¿?) la creación de 49 rutas en todo el territorio andaluz. Inmediatamente, en los “indicadores de realización” se informa del número de expediciones realizadas: 49 rutas recogidas en la citada orden; del número de municipios beneficiarios: 66 núcleos de población de zonas rurales; y de la población beneficiaria: 129 466 habitantes (Informe 2021, pp. 42-44). No es probable que en tres meses a partir de la entrada en vigor de la Orden se haya atendido a ese volumen de población. Se habrían realizado más de 1300 trayectos al día. Parece, más bien, que se está aportando como dato realizado la mera previsión del diseño del servicio que realiza la citada norma reglamentaria.

De forma similar, en relación con el objetivo “sensibilización hacia el buen trato”, se informa de las medidas “realizadas” en 2021 con el siguiente texto: “Campaña de promoción del buen trato hacia las personas mayores. El año 2021 se dedicará a la mujer mayor. Se han iniciado los contactos con el Instituto Andaluz de la Mujer para el desarrollo de este programa, que tiene prevista su ejecución en el año 2022 y en el 2023” (Informe 2021, p. 32). El baile de las cifras de los años no se sigue fácilmente, pero parece claro que se están presentando como realizadas medidas que se prevé realizar en el futuro.

Se detecta también en ambos informes un defecto (que sería imputable ya al plan) en el diseño de los indicadores de seguimiento y evaluación. Unos indicadores eficientes deben poder funcionar a través de un sistema de información que se alimente continuamente o con la suficiente frecuencia de los datos relevantes³². Pues bien, no parece que ese sistema de información y alimentación con datos de los indicadores haya sido correctamente elaborado, cuando en el Informe 2021 se expone, en relación con determinadas actuaciones en materia de vivienda, que los datos solo se podrán facilitar cuando se cierre el ejercicio contable “a partir del 21 de enero de 2022”; y cuando se realice el seguimiento del año 2021 del Plan Vive en Andalucía “a lo largo del primer trimestre de 2022” (Informe 2021, p. 25). El Informe 2021, como se ha dicho, tiene fecha de 20 de abril de 2022 y es, por tanto, posterior al transcurso del mes de enero y de los tres primeros meses de 2022.

Por último, también pueden detectarse en los dos informes algunos datos que ponen de manifiesto la falta de consideración de las evaluaciones

32. Véase, sobre esto, el informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2021): *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Castilla y León: situación actual y propuestas* (disponible *on line*), p. 115; y (aunque no sea aplicable a la planificación autonómica) la regulación del art. 14.2 a) (“frecuencia de recogida de datos”) de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

en la toma de decisiones³³. Puede ponerse como ejemplo la suerte de dos medidas a las que se refieren ambos informes. El Informe 2020 expone que la medida consistente en la “firma de convenios para acceder a datos, principalmente, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de la Tesorería General de la Seguridad Social” está en fase de realización, pero todavía no puede considerarse que se haya cumplido con ella (Informe 2020, p. 75). En el mismo informe, por otra parte, se dice, en relación con la medida “elaboración de un protocolo de actuación para la diversidad e inclusión del colectivo LGTBI”, que se ha constituido un grupo de trabajo, que ya ha celebrado 16 reuniones, y que se ha elaborado un “borrador” de protocolo. Pero el borrador no ha sido todavía aprobado por la autoridad competente y, por tanto, no ha sido implantado en ningún centro de mayores (a pesar de lo cual la medida se entiende “cumplida”) (Informe 2020, p. 74).

Cuando, aparentemente, es tan poco lo que resta para la realización de ambas medidas, llama la atención que en el Informe 2021 vuelva a exponerse que tampoco ese año se han firmado los convenios con la AEAT y la TGSS (Informe 2021, p. 23); y que todavía está pendiente la aprobación normativa del protocolo para evitar la discriminación de las personas LGTBI, por lo que su difusión se ha realizado con el objetivo de su aplicación voluntaria (Informe 2021, p. 15). Es posible pensar que los resultados de la evaluación de 2020 no se tuvieron en cuenta para diseñar la agenda de actuaciones necesarias del órgano responsable de la adopción de esas decisiones correspondiente al año 2021. Esto es, que la evaluación no ha dirigido eficazmente la tarea de la ejecución del plan.

3.5. Seguimiento y evaluación del Programa de Desarrollo Rural FEADER de la Región de Murcia 2007-2013

El Programa de Desarrollo Rural FEADER de la Región de Murcia 2007-2013³⁴ (en adelante, PDRM) es un típico plan a través del cual se articula la obtención de financiación de los fondos europeos estructurales y de cohesión. La ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) se concede

33. Como, sin embargo (aunque no es aplicable a la planificación autonómica), exige el art. 23 (“incorporación de los resultados de la evaluación de políticas públicas al proceso de toma de decisiones”) de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

34. Las diversas versiones del programa (aquí se utiliza la de 23 de abril de 2008) y los informes de evaluación citados en este apartado están disponibles *on line* en la página web de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Las citas hacen referencia al número de página de los documentos pdf.

con el requisito de la previa existencia de un plan estratégico nacional y de planes de desarrollo rural, densamente regulados en el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural; y en el (todavía más detallado) Reglamento (CE) núm. 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento anterior. Ambos reglamentos están hoy derogados y han sido sustituidos por regulaciones posteriores.

El PDRM incluye, entre sus cuatro ejes de actuación, uno relativo a la “diversificación y mejora de la calidad de vida en las zonas rurales” (pp. 127 y ss.), en cuyo contexto adopta medidas tales como instalación de jóvenes agricultores (pp. 161 y ss.), ayudas a la creación y al desarrollo de microempresas (pp. 343 y ss.), fomento de actividades turísticas (pp. 346 y ss.) y prestación de servicios básicos para la economía y la población rural (pp. 349 y ss.), etc. Son estas, como se sabe, típicas medidas de las que se adoptan en los planes autonómicos contra la despoblación. Esta es la razón por la que se ha aceptado utilizar este material como objeto de análisis en el trabajo.

El PDRM contiene un apartado, muy perfilado, relativo al seguimiento y la evaluación del plan (pp. 411 y ss.), en el que se reproducen las reglas que sobre esta cuestión establecen los dos reglamentos citados: composición del comité de seguimiento (art. 77 Reglamento 2005), informe intermedio anual (art. 82 Reglamento 2005), exigencia de que los informes sean realizados por evaluadores independientes y de que los resultados de la evaluación se pongan a disposición del público (art. 84.4 Reglamento 2005), lista detallada para cada eje del programa de indicadores comunes de base, de realizaciones, de resultados y de repercusión (anexo VIII Reglamento 2006).

Sin duda, es la aplicación estricta (y controlada por los órganos de la UE) de estas reglas relativas a la evaluación, conocidas como “marco común de seguimiento y evaluación” [art. 2 f) Reglamento 2005], y elaboradas por la práctica administrativa del DUE a lo largo de décadas de evaluación de los programas que obtienen financiación de los fondos europeos, la que explica que, como va a exponerse, a este programa de desarrollo rural se refieren las evaluaciones de más calidad de las que se analizan en este trabajo. Se examinan a continuación el informe de evaluación intermedia, fechado el 13 de diciembre de 2010 (en adelante, IEI 2010), y el informe de evaluación *ex post*, fechado en diciembre de 2016 (en adelante, IEEP 2016), ambos elaborados por Red2Red Consultores, la empresa contratada por la autoridad de gestión del programa (la Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural) para que realizara una evaluación independiente (IEI 2010, p. 17).

Basta comenzar a leer el IEI 2010 para detectar el cambio de tono en la exposición de la evaluación con respecto a lo que es normal en las evaluaciones internas. El informe no se relaja en la complacencia, sino que pretende ofrecer con rigor crítico información veraz. Me parece que no será frecuente encontrar en autoevaluaciones administrativas declaraciones del tipo de las que en el IEI 2010 se contienen en el resumen inicial de los “principales resultados de la evaluación”: “el ritmo de ejecución y declaración de pagos FEADER muestra un lento comienzo de la ejecución y un preocupante ritmo de declaración de gastos a la Comisión Europea que dada la evolución podría generar problemas” (IEI 2010, p. 7); o “en líneas generales, los efectos son escasos y poco visibles a nivel general. Existe un importante retraso en la puesta en marcha del programa” (IEI 2010, p. 8).

Puede constatarse, por ejemplo, la claridad con la que se explica en el informe el retraso en la ejecución de la medida 112, instalación de jóvenes agricultores (IEI 2010, pp. 94 y ss.); o de la medida 431, funcionamiento de los grupos de acción local (IEI 2010, pp. 138 y ss.); o el empeño metodológico y el esfuerzo que se emplean para ofrecer análisis transversales, como el que se refiere a la coherencia interna de las medidas del programa, análisis que ya se realizó “durante la evaluación *ex ante*; y ahora se trata de volver a realizar [...] partiendo de los datos de ejecución de las medidas desde el inicio del programa hasta el 2009” (IEI 2010, p. 142); y el análisis crítico que se realiza de los indicadores del programa para valorar “si ofrecen información adecuada, fiable y útil para cuantificar los objetivos planteados por el programa. El objetivo final de este análisis es establecer posibles puntos de mejora” (IEI 2010, p. 184). El informe termina con un extenso apartado de conclusiones y recomendaciones (IEI 2010, pp. 222 y ss.).

La misma calidad evaluadora se detecta en el IEEP 2016. A lo largo de la vigencia del programa este fue revisado en numerosas ocasiones, con autorización de la Comisión, para adaptar sus previsiones a lo que realmente estaba sucediendo y, entre otros aspectos, en cuanto a su vigencia, que se prolongó hasta el año 2015. En relación con la ejecución de la financiación (y teniendo en cuenta esas modificaciones), en el resumen ejecutivo inicial del IEEP 2016 se afirma: la ejecución financiera del programa “ha presentado destacadas oscilaciones a lo largo del periodo de programación. Un ritmo de ejecución lento en las primeras anualidades, seguido de años donde la ejecución remontó, volviendo a descender y ascender posteriormente, finalizando en el año 2015 con un grado de ejecución muy favorable. Al final del periodo de programación 2007-2015, el grado de ejecución del Programa fue del 97,93% respecto al gasto público total al final del periodo de programación, lo que se considera bastante positivo” (IEEP 2016, p. 8).

El IEEP 2016 se completa con otro documento de anexos en el que se da cuenta de la realización de encuestas que tenían el objetivo de “obtener información y opiniones de las personas beneficiarias del programa de forma que se complete el resto de información obtenida por otras vías utilizadas a lo largo del proceso de esta evaluación” (documento de anexos, p. 27). Las preguntas formuladas a los beneficiarios fueron de este tenor: “los procedimientos administrativos a realizar han sido sencillos”; “el tiempo que transcurre desde que pidió la ayuda hasta el pago ha sido adecuado (el habitual en estas gestiones)”; o “qué cree que hubiera pasado si no hubiera tenido esta ayuda”, con las posibles respuestas: “no hubiera habido grandes cambios en mi actividad” (23 % de los encuestados), “hubiera cambiado el modo en que realizo mi actividad (productos, técnicas...)” (31 %), y “hubiera abandonado mi actividad” (45 %). También las nuevas reglas aplicables a la evaluación de políticas públicas estatales (entre las que, no obstante, no se cuenta este plan autonómico de desarrollo rural) prevén que, cuando proceda, el proceso de evaluación se desarrollará garantizando la participación de los actores interesados³⁵.

3.6. Seguimiento y evaluación de los aspectos relativos a la vertebración del territorio del Plan Reactivar Navarra 2020-2023

El Plan Reactivar Navarra 2020-2023³⁶ es un plan de gobierno o dirección política, que se adoptó en el contexto del proceso de recuperación de la crisis del coronavirus de 2020, pero aprovechó para incorporar otras “misiones” que también se incluyeron en otras estrategias internacionales o europeas con idéntica ocasión: transformar la economía para la digitalización, acelerar la transición ecológica, promover la cohesión social y la igualdad de oportunidades, etc. En concreto, una de las siete “misiones” del plan coincide con la finalidad característica de los planes autonómicos contra la despoblación: vertebrar el territorio de manera sostenible. En el contexto de esta misión se establecen prioridades típicas también en otros planes de este tipo: establecer un nuevo modelo de crecimiento sostenible y de relación urbano-rural, servicios básicos sostenibles y accesibles para todos, iniciativas de creación de actividad económica y generación de empleo en el medio rural, etc. (PRN, pp. 55 y ss.).

Es peculiar de este plan (y muy infrecuente en la práctica) que la iniciativa para su aprobación partió del Parlamento de Navarra, que acordó la creación

35. Art. 18.2 de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

36. El plan está disponible *on line*. En adelante se citará como PRN y se hará referencia a las páginas del documento pdf.

de una comisión especial sobre el Plan Reactivar Navarra, que debía aportar al Gobierno de Navarra medidas para el plan (PRN, p. 26).

El plan se estructura en misiones, prioridades y medidas. La formulación de estas últimas tiene, en muchas ocasiones, un carácter tan general que, ya desde el diseño, puede preverse que dificultará la evaluación de su cumplimiento. Por lo que se refiere a la misión que más nos interesa en este apartado, la de vertebrar el territorio, algunas medidas consisten, por ejemplo, en promover cambios en la estrategia territorial de Navarra y en los instrumentos de planeamiento local, para convertirlos en una herramienta útil para propiciar el equilibrio territorial de Navarra y modelos de vida más sostenibles, eficientes y equitativos (medida 62); o garantizar la puesta al día de las infraestructuras locales, atendiendo a los nuevos retos de la transición energética, la sostenibilidad (“Green-Deal”) y el despoblamiento (medida 65). Por cierto, una de las medidas del plan que, seguramente, llamará la atención del lector jurista, aunque no se contenga entre las medidas dirigidas a la vertebración del territorio, sino a la misión “profundizar en nuestro marco de convivencia”, se formula así:

“Medida 128. Se apuesta por una Comunidad Foral rica en derechos y libertades. Se prestará especial atención [a] la garantía de derechos y libertades tales como el derecho a la intimidad y al propio honor, las libertades de circulación, expresión, manifestación y circulación. Se insta al Gobierno Central a que tome las medidas pertinentes para reformar el marco jurídico para mejorar la protección de dichos derechos y libertades. También de los derechos de ciudadanía digitales”.

Creo que no hace falta hacer ningún comentario al respecto que vaya más allá de destacar la dificultad de configurar este objetivo como medida de un plan. Parece obvio que la medida se inserta en la tendencia actual de hacer política de “los derechos en broma”³⁷.

Al diseñar la “gobernanza del plan”, en el apartado donde muchos de los actuales planes de la práctica administrativa adoptan disposiciones procedimentales y organizativas destinadas a garantizar la seriedad en la tarea de ejecutarlo, “se desarrolla una estructura de dirección flexible que permita la participación política y social a la vez que la iniciativa y ejecución del Gobierno” (PRN, p. 74), pero ni siquiera se menciona la palabra evaluación.

El hecho es, sin embargo, que existe una evaluación de este plan en el “Informe de seguimiento y ejecución intermedia, mayo 2023”³⁸ (en adelante,

37. De Lora Deltoro (2023).

38. Disponible *on line*.

ISEI 2023). Aunque no se dice expresamente en el informe, parece que también en este caso la evaluación ha sido externa y la ha realizado la misma empresa consultora que se ha encargado de las evaluaciones del programa de desarrollo rural de Murcia analizadas arriba, Red2Red Consultores. El informe se encuentra en la página web de esa empresa como publicación propia, y lleva en cada página el logo de la consultora.

El tono y el rigor de la evaluación nada tienen que ver, sin embargo, con los que se han destacado en el apartado anterior de este trabajo. Esta evaluación, envuelta en un ropaje formal muy correcto, se acerca bastante —como se va a tratar de demostrar a continuación— al tipo de “evaluación-propaganda” a la que se hizo mención en otro supuesto anterior. Este informe pone de manifiesto que la evaluación externa (sobre todo, la privada) no es en sí garantía de rigor, objetividad e independencia. Y es que parece obvio que, si quien lleva a cabo la evaluación es una consultora externa privada, su objetividad y su rigor dependerán de los términos del encargo que se haya recibido.

El lenguaje del texto del informe ya se hace impropio de un ejercicio objetivo de evaluación cuando, casi al comienzo, se dice que “tras dos años y medio de ejecución, el plan ha alcanzado su velocidad de crucero” (ISEI 2023, p. 6). En el apartado “nivel de ejecución del plan en conjunto”, que se contiene en la parte inicial del informe, se afirma que “en los dos años transcurridos desde la puesta en marcha del plan, este se encuentra en un nivel de ejecución medio-alto atendiendo a las cifras de ejecución de las medidas. Así, se ha logrado finalizar el 43 % de las medidas (81), mientras el grueso de las mismas, el 51 % (96) se encuentran en fase de ejecución y un 7 % aún no se han iniciado (13)” (ISEI 2023, p. 22).

Veamos cómo se llega a esas cifras a través de algunos ejemplos de medidas relativas a la misión de “vertebrar el territorio de manera sostenible”, de la que se dice que ha alcanzado un nivel de ejecución alto (ISEI 2023, p. 40). No se sabe cómo es posible considerar “finalizada” la (nada concreta) medida 62 (promover cambios en la estrategia territorial de Navarra y en los instrumentos de planeamiento local para convertirlos en una herramienta útil para propiciar el equilibrio territorial de Navarra y modelos de vida más sostenibles, eficientes y equitativos) cuando, a continuación, como motivación de esa declaración, se dice que, “a pesar de su estado de finalización, los departamentos no han aportado información referida a los resultados tangibles de esta medida” (ISEI 2023, p. 41). Parece que el estado de finalización es un *a priori* que se afirma aunque no se disponga de ninguna información al respecto. Esto es voluntarismo.

Tampoco se entiende que se considere finalizada la medida 69, “impulsar un nuevo modelo de cogobernanza territorial para acelerar la

puesta en marcha de acciones concretas del plan del Pirineo”, con la única justificación de que los “proyectos de inversión apoyados en el Pirineo” han alcanzado el valor de 12 millones de euros (ISEI 2023, pp. 42-43). Que con la inversión de esa cantidad se pudiera conseguir nada más y nada menos que “un nuevo modelo de cogobernanza territorial” sería, sin duda, un buen ejemplo de eficiencia en la actuación administrativa. De la medida 128 antes mencionada (se apuesta por una Comunidad Foral rica en derechos y libertades...) se dice, por cierto, que se encuentra en “estado de ejecución: sin iniciar”. Quien acceda directamente al informe creo que podrá comprobar que los ejemplos de falta de rigor y voluntarismo en la evaluación podrían multiplicarse.

4. Conclusiones: tres exigencias dirigidas a la evaluación de los planes

El sucinto estudio empírico realizado confirma algunas ideas que la ciencia política y de la administración ha elaborado en relación con la evaluación de las políticas públicas. Todas ellas están presentes en la regulación de la reciente Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Rige como presupuesto para que las evaluaciones sean consideradas en la toma de decisiones y puedan dirigir eficazmente la tarea de la ejecución del plan: que este haya identificado correctamente los indicadores que se utilizarán en su evaluación, la garantía de que el órgano que realiza la evaluación actúa con independencia y objetividad, y la publicidad de las evaluaciones.

4.1. La correcta selección de los indicadores

Se ha mostrado más arriba cómo dificulta la ejecución del plan la adopción de medidas genéricas para las que no es fácil seleccionar indicadores correctos de cumplimiento. Piénsese en el caso de las medidas: “promover cambios en la estrategia territorial [...] y en los instrumentos de planeamiento local para convertirlos en una herramienta útil para propiciar el equilibrio territorial [...] y modelos de vida más sostenibles, eficientes y equitativos”, o “impulsar un nuevo modelo de cogobernanza territorial”, ambas incluidas en el Plan Reactivar Navarra analizado. Y en el supuesto del Plan de Personas Mayores de Andalucía se ha destacado la importancia de que el sistema de indicadores funcione en paralelo con un sistema de información que se alimente continuamente o con la suficiente frecuencia de los datos relevantes.

La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado

(arts. 12-14), contiene un modelo de regulación del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas que puede ser utilizado en el diseño de este aspecto crucial del diseño de los planes. El funcionamiento de los indicadores del “marco común de seguimiento y evaluación”, utilizado en la ejemplar evaluación del Programa de Desarrollo Rural de Murcia citado, es otro modelo que puede importarse a planificaciones análogas.

4.2. Independencia y objetividad del órgano evaluador

A lo largo de la exposición de este trabajo se han puesto de manifiesto las ventajas de la evaluación externa, que facilita la independencia y la objetividad en el cumplimiento de esa tarea, en los casos de la Agenda de Castilla y León y del Plan de Desarrollo Rural de la Región de Murcia.

La autoevaluación por la propia Administración autora del plan, sin embargo, roza el modelo de la “evaluación-propaganda” en el caso del Plan estatal 130 Medidas ante el Reto Demográfico. Y muestra niveles de autocomplacencia incompatibles con el rigor contenido ya en el propio concepto de evaluación en el Plan de Personas Mayores de Andalucía. En el supuesto del Plan Reactivar Navarra queda acreditado, por otra parte, que la evaluación externa (sobre todo, la privada) no es en sí garantía de rigor, objetividad e independencia, porque parece obvio que, si quien lleva a cabo la evaluación es una consultora externa privada, su objetividad y su rigor dependerán de los términos del encargo que se haya recibido.

La Administración autora y responsable del plan debe ser responsable también del suministro de la información necesaria para el seguimiento y la evaluación, pero la tarea evaluadora, en sentido estricto, ha de realizarse, con carácter general, por un equipo evaluador externo al órgano responsable de ejecución del plan (así, por ejemplo, art. 15.2 de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado), que tenga orgánicamente garantizada la posibilidad de desarrollar su tarea con independencia, rigor y objetividad.

4.3. La publicidad de las evaluaciones

La publicidad de las evaluaciones es especialmente relevante en el supuesto de planes de gobierno o dirección política, como son la mayoría de los planes contra la despoblación, pues es la puesta a disposición del público de

esa información una de las herramientas más importantes para garantizar la función directiva de este tipo de planes. Se ha destacado esta idea más arriba, en el caso de la Agenda de Castilla y León: el informe hecho público determinó que el ejecutivo rindiera cuentas ante el órgano de representación democrática y ante la opinión pública; y, posiblemente, después tomará medidas para que la siguiente planificación sea más eficaz que la primera.

También puede extraerse de este principio aplicable a las evaluaciones una vertiente consistente en la incorporación a su procedimiento de un trámite de participación de los actores interesados, como sucedió en el caso de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural de Murcia.

5. Bibliografía

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2021). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Castilla y León: situación actual y propuestas*.
- De Lora Deltoro, P. (2023). *Los derechos en broma. La moralización de la política en las democracias liberales*. Barcelona: Deusto.
- De Montalvo Jääskeläinen, F. (2017). La evaluación *ex post* de las normas: un análisis del nuevo modelo español. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 37, 139-176.
- Embid Tello, A. (2019). Calidad normativa y evaluación *ex post* de las normas jurídicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 1-35.
- Hoppe, W. (1993). Planificación. *Documentación Administrativa*, 235-236, 163-247.
- Köck, W. (2012). Pläne. En W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann y A. Voßkuhle (eds.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts* (tomo II, pp. 1389-1455). Múnich: Beck.
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1988). *Derecho administrativo económico I*. Madrid: La Ley.
- Maurer, H. (2011). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (11.ª ed.). Múnich: Beck.
- Parejo Alfonso, L. (2020). El procedimiento administrativo de la planificación. En L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (dirs.). *Estudios sobre el procedimiento administrativo. II. Tipos de procedimientos* (pp. 139-219). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez de Santiago, J. M.^a (2022). Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 7-49.