

## LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES: CONSIDERACIONES SOBRE SUS FUNDAMENTOS Y POSIBILIDADES DE IMPLANTACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

## LAWS EVALUATION: CONSIDERATIONS ON THEIR FOUNDATIONS AND POSSIBILITIES TO BE IMPLEMENTED IN THE SPANISH AUTONOMOUS STATE

Javier Pardo Falcón

Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Letrado del Parlamento de Andalucía



### sumario // summary

#### 1 ■ INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION

#### 2 ■ UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE EVALUACIÓN LEGISLATIVA / AN APPROACH TO THE NOTION OF LEGISLATIVE EVALUATION

#### 3 ■ LOS GRANDES MODELOS DE LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL DERECHO COMPARADO / THE GREAT LEGISLATIVE EVALUATION MODELS IN COMPARATIVE LAW

#### 4 ■ LA INEXISTENCIA DE SISTEMAS INSTITUCIONALIZADOS DE EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN ESPAÑA: LA FRUSTRADA INSTAURACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL PARLAMENTO VASCO / THE LACK OF INSTITUTIONALISED SYSTEMS OF LEGISLATIVE EVALUATION IN SPAIN: THE FAILED ESTABLISHMENT OF PROCEDURES OF LEGISLATIVE EVALUATION IN THE BASQUE PARLIAMENT.

#### 5 ■ LA POSIBLE IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO AUTONÓMICO / THE POSSIBLE ESTABLISHMENT OF LEGISLATIVE EVALUATION SYSTEMS IN THE AUTONOMOUS STATE

## resumen//summary

Como signo de la calidad democrática de un país, la evaluación de las leyes y de las políticas públicas en general parece estar iniciando en el Estado autonómico español un incipiente proceso de implantación cuya generalización puede verse favorecida por la estructura territorialmente descentralizada del mismo.

No obstante, la articulación de sistemas de evaluación de la actividad de los poderes públicos -y, muy en particular, del propio legislador- constituye una medida tan novedosa incluso a nivel europeo que su puesta en práctica exige, para tener ciertas garantías de éxito, decisión pero también cautela. Al menos si se pretende que dicha evaluación sea pronto asumida a nivel social y político como una función consustancial al Estado constitucional y democrático, además de significativo reflejo de la aspiración de establecer en España "una sociedad democrática avanzada", formulada en el Preámbulo de la Constitución de 1978.

As a sign of democratic quality in a country, the laws and public policies evaluation, in general terms, seem to be opening an incipient establishment process whose generalization may be favoured by its territorially decentralised structure.

Nevertheless, the coordination of evaluation systems for the activity carried out by the public powers- and especially those carried out by the legislator- constitutes a so original measure, even in Europe that the implementation of such a system requires decision and caution in order to guarantee success to some extent. At least, if it is intended that such an evaluation would be soon assumed at a social and political level as an inherent function of the Constitutional and Democratic State, as well as a significant reflection of the intention to establish in Spain "an advanced democratic society", as the Preamble to the Spanish Constitution of 1978 states.

**Palabras Clave:**

- Evaluación de políticas públicas.
- Evaluación legislativa.
- Oficinas y Agencias de Evaluación.

**Key Words:**

- Public Policies Evaluation.
- Legislative Evaluation.
- Evaluation Bureaus and Agencies.

## 1 ■ INTRODUCCIÓN

La evaluación de las leyes o de las políticas públicas en general suele considerarse un signo distintivo de la calidad democrática de aquellos países que disfrutan desde hace décadas de una enraizada cultura de control de la actividad de los poderes públicos. Este fenómeno de la evaluación experimenta también en la actualidad un claro proceso de generalización en aquellos sistemas políticos que, como el Estado español, poseen una estructura territorial descentralizada que hace recaer preferentemente en las Comunidades Autónomas la puesta en marcha de políticas sectoriales de profundo calado social.

No obstante, y pese a lo anterior, la evaluación parlamentaria de la actividad legislativa -o al menos la evaluación de la actividad legislativa como una función atribuida a un órgano específico vinculado de alguna manera a los Parlamentos- resulta una experiencia desconocida aún en nuestro país, dada la inexistencia hasta el momento de precedentes válidos por lo que respecta tanto a las Cortes Generales como a las cámaras autonómicas. A ello hay que unir además el hecho de que nos encontramos ante una materia que, hasta fechas relativamente recientes, apenas ha sido objeto de estudio científico entre nuestra doctrina<sup>1</sup>. Ambas circunstancias, lógicamente, añaden algunas dificultades específicas a las generales que puedan concurrir en la creación y puesta en funcionamiento de un sistema organizado de evaluación legislativa en cualquiera de los sistemas o subsistemas políticos que operan en nuestro territorio. Así es desde el momento en que dicha tarea ha de acometerse no sólo ya sin la referencia de

precedentes cercanos y razonablemente homologables cuya experiencia podría ser aprovechada, sino además sin la existencia de una labor investigadora previa y lo suficientemente profunda como para orientar con cierto fundamento sobre las posibilidades y límites que han de tenerse en cuenta a la hora de proceder a la configuración de un determinado modelo de evaluación.

Con pretensiones mucho más modestas, el objeto de las páginas que siguen no es otro que apuntar algunas consideraciones básicas en torno a aquellos elementos esenciales en todo análisis del tema de la evaluación legislativa de acuerdo con la literatura científica y la experiencia del derecho comparado. Comenzaremos así por aproximarnos al concepto de *evaluación legislativa* (2), para, a continuación, mostrar los modelos más representativos de evaluación en el derecho comparado (3); exponer el primer intento de aproximación a la evaluación legislativa en España, llevado a cabo en el seno del Parlamento Vasco (4); y reflexionar, por último, de manera necesariamente muy general, sobre las posibilidades de implantación de sistemas de evaluación legislativa en nuestro Estado Autónomo (5).

## 2 ■ UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE EVALUACIÓN LEGISLATIVA

El precedente más notorio de un sistema organizado de evaluación legislativa en los términos en los que aquí nos interesan ha de situarse, como tantos otros vinculados a la organización y relaciones entre poderes públicos, en los Estados Unidos de América. En efecto, a raíz del considerable incremento del gasto público en el país tras la Primera Guerra Mundial, se crea en 1921 la *General Accounting Office* (GAO), con el cometido esencial de asistir técnicamente a los miembros del Congreso sobre programas y gastos a cargo del Gobierno Federal. Dicha agencia vería progresivamente consolidada su posición en el sistema político con la generalización de las políticas intervencionistas de las administraciones presidenciales posteriores al *new deal* de Roosevelt y la nueva participación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, hasta adquirir su configuración actual en la década de los setenta del siglo XX<sup>2</sup>. Hoy día la GAO (actuales siglas de la *Government Accountability Office*) constituye un elemento clave en el entramado de evaluación de las políticas públicas estadounidense y su existencia concita el consenso de los dos grandes partidos del sistema político norteamericano, que la con-

1 Entre los escasos estudios sobre el tema en nuestro país, merecen destacarse los de A. Figuerola Lauradogoitia: "La evaluación del Derecho", en A. Figuerola Lauradogoitia (coord.): *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao 1995, págs. 11-28; A. Figuerola Lauradogoitia y J. Osés Abando: "La evaluación legislativa como control parlamentario", en F. Pau i Vall (coord.): *Parlamento y Control del Gobierno*. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona 1998, págs. 213-239; M.J. Montoro Chiner: *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*. Atelier Administrativo, Barcelona, 2001; J. Osés Abando: "El control del cumplimiento de las normas", en J.M. Corona Ferrero-F. Pau Vall-J. Tudela Aranda (coords.): *La técnica legislativa a debate*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 1994, págs. 279-293; también del mismo autor: "La evaluación normativa en el derecho comparado", en A. Figuerola Lauradogoitia (coord.): *op. cit.*, págs. 133-169; y J. Subirats: "El análisis empírico de los efectos de la legislación", en A. Figuerola Lauradogoitia (coord.): *idem*, págs. 199-210. Por otra parte, en septiembre de 2005 se celebraron en el Parlamento de Andalucía las *XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, dedicadas al tema de "La evaluación de las leyes" y que contaron con la intervención de algunos de los más destacados especialistas nacionales y extranjeros sobre la materia, así como de representantes de oficinas de evaluación de Europa y Estados Unidos a las que también se hace referencia en este trabajo. Las actas de dichas Jornadas han aparecido posteriormente publicadas en F. Pau i Vall-J. Pardo Falcón (coords.): *La evaluación de las leyes*, Tecnos, Madrid, 2006.

2 Véase O. Oelckers Camus y A. Bronfman V. (eds.): *La evaluación de las leyes*, Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 2002, pág. 62, nota 38.

sideran un instrumento útil para avalar sus tradicionales políticas de restricción o ampliación del gasto público, respectivamente.

Ante todo, hay que decir que la instauración de un mecanismo de control de esta naturaleza se encuentra estrechamente vinculada a la superación de la concepción de la Ley típica del constitucionalismo decimonónico como norma esencialmente reguladora de las relaciones civiles, concepción que comienza a cuestionarse en el período de entreguerras cuando dicha categoría jurídica adquiere una nueva dimensión que la convierte esencialmente en el instrumento a través del cual se marcan los objetivos de las políticas públicas y se establecen las reglas de organización y funcionamiento de los poderes públicos encargadas de llevarlas a cabo. Las derivas patológicas del sistema en el contexto de la compleja y muy dinámica sociedad de la comunicación abocan, sin embargo, a una pérdida de eficacia de las leyes por su *volatilidad*, en cierto modo consecuencia del entendimiento del recurso a la producción legislativa casi como un fin en sí misma por parte de los actores políticos<sup>3</sup>. Como resultado, la Ley comienza a dejar de ser el punto de referencia más importante del ordenamiento jurídico y pasa a convertirse en un claro ejemplo del uso simbólico de la política, donde adquiere más importancia trasladar a la población la impresión de que se toman medidas para resolver los problemas que la efectiva resolución de los mismos<sup>4</sup>. Nos encontramos así, por utilizar la significativa expresión de García de Enterría, “en un mundo de leyes desbocadas”<sup>5</sup>, que propicia literalmente, según

indica en el mismo sentido Carnelutti, una inflación legislativa cuyo efecto natural, de manera análoga a la monetaria, no es otro que su desvalorización<sup>6</sup>.

Como puede observarse, bajo los anteriores razonamientos subyacen dos principios básicos acerca de lo que ha de ser la producción jurídica y, en particular, la producción legal en sentido estricto: el primero de ellos, que la ley no es “cualquier cosa aprobada por el parlamento por el procedimiento legislativo”; y, el segundo, que “el ordenamiento existe y que sólo razones graves y fundadas debieran permitir alterarlo”<sup>7</sup>. O lo que es lo mismo: que las leyes han de tener un contenido razonable y que la aprobación de cualquier nueva ley ha de estar suficientemente motivada. Además, los excesos cuantitativos y cualitativos se producen sobre todo en la legislación de vocación intervencionista llamada a repercutir directamente en la hacienda pública.

Lo anterior es lo que está detrás de la aparición de instituciones de control no sólo del gasto, existentes con anterioridad, sino también de la adecuación de tales políticas públicas a los objetivos y fines para los que han sido pensadas por el legislador. No cabe ocultar que uno de los principios o valores básicos sobre los que se asienta esta nueva vertiente del control de la ley es el de *economía normativa*, es decir, la restricción de la creación de leyes o incluso de normas dentro de una ley a las estrictamente necesarias<sup>8</sup>. A todo ello hay que unir el hecho de que, dentro del Estado constitucional consolidado a lo

3 Por ejemplo, como respuesta a campañas de prensa o para tranquilizar a determinados sectores de la sociedad (F. J. Laporta: “La reinención de la ley”, *Revista Jurídica. Universidad Autónoma de Madrid* núm. 8, 2003, págs. 247-263, pág. 253).

4 Así, J. Subirats: *op. cit.*, pág. 202.

5 E. García de Enterría: *Justicia y seguridad en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999; citado por P. Cruz Villalón: “Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley”, en *Homenaje a la Constitución. Lecciones magistrales en el Parlamento de Andalucía*, Serie Actas/número 1, págs. 169-192, en especial pág. 172.

6 F. Carnelutti: *Cómo nace el Derecho*, Bogotá, Temis, 1989; citado por O. Oelckers Camus y A. Bronfman V. (eds.): *op. cit.*, pág. 67.

7 Así, P. Cruz Villalón: *op. cit.*, págs. 174 y 175.

8 O. Oelckers Camus y A. Bronfman V. (eds.): *op. cit.*, pág. 72. En efecto, según estos autores, “El fundamento de este criterio es una simple constatación empírica: un mayor número de normas en una ley no garantiza su aplicación, sino que más bien propicia su oscurecimiento” (*ibidem*).

largo de la segunda mitad del siglo XX, el Parlamento es uno de los pocos órganos públicos que no suele someter a control o revisión los efectos de su actuación, de ahí que se haya hablado incluso del *desapoderamiento* que sufre la institución parlamentaria en relación con su obra más significada, que no es otra obviamente que la Ley<sup>9</sup>.

A raíz de este nuevo fenómeno, en la década de los sesenta del pasado siglo surge también una nueva rama del conocimiento científico de carácter interdisciplinar en la que concurren saberes provenientes de otras disciplinas tradicionales (Derecho, Ciencia Política y Administrativa, Economía, Sociología, etc...). La nueva disciplina, que recibe diversas denominaciones (siendo una de las más aceptadas la de *Ciencia de la legislación*), nace con la finalidad esencial de sentar los criterios que propicien una legislación racional, ante la evidencia de que la extraordinaria complejidad de la producción legislativa actual, con su indudable repercusión social y económica, hace insuficiente el asesoramiento de los servicios técnicos de las cámaras parlamentarias, generalmente bajo la dirección de letrados de formación estrictamente jurídica<sup>10</sup>. Este tratamiento científico de la metodología legislativa -que algunos han denominado, muy gráficamente, *legisprudencia*<sup>11</sup>- trata, pues, de tomar conciencia de que "el éxito de una ley no puede considerarse una materia de esperanza y suerte, sino más bien el resultado natural de una labor bien estructurada y ejecutada"<sup>12</sup>. O dicho con otras palabras: que "solo un legislador que conoce bien las consecuencias de sus actuaciones

puede actuar racionalmente"<sup>13</sup>.

Ahora bien, no debe soslayarse, como también muy acertadamente se ha apreciado, que, "en nuestro mundo vertiginosamente cambiante e hiper-comunicado, la permanente invocación normativa no sólo es razonable (absolutamente imprescindible en muchos materias), sino que constituye una clara demanda social a la que todo gobernante-legislador, más allá de tecnicismos jurídicos, está obligado a dar respuesta"<sup>14</sup>. En efecto, aunque las múltiples necesidades de las sociedades contemporáneas dificultan como es lógico la tarea del legislador, las deficiencias de la legislación se deben también en muy buena parte a que los parlamentos de los Estados democráticos, con alguna excepción, carecen de una organización técnica de apoyo para el ejercicio de sus competencias, algo que los gobiernos de esos mismos Estados llevan en cambio perfeccionado desde el primer cuarto del anterior siglo. De ahí que algunos especialistas concluyan que "es probable que una mínima preocupación por dotar a sus parlamentos de un sistema de información y de análisis, hubiese servido para incrementar de manera sustantiva su posición institucional"<sup>15</sup>. Frente a esta nueva exigencia del Estado constitucional y democrático en sociedades cada vez más críticas con la actuación de los poderes públicos, los mecanismos tradicionales de control de éstos, tanto de carácter interno -intervención general del Estado- como externo -tribunales de cuentas- se revelan insuficientes al limitarse esencialmente a fiscalizar el cumplimiento de la legalidad financiero-presupuestaria. De otra parte, por lo que a los parlamentos

9 En este sentido, J. Osés Abando: "El control del cumplimiento de las normas", *op. cit.*, pág. 280.

10 J. Subirats: *op. cit.*, pág. 203. De hecho, hay quien considera que la evaluación legislativa propiamente dicha no requiere de un especial conocimiento de los procedimientos jurídicos o del Derecho en general, al jugar un papel determinante en este ámbito las ciencias políticas y administrativas, la economía o la sociología (véase, en este sentido, L. Mader: "Improving legislation by evaluating its effects: The Swiss experience", en *Legislador i tècnica legislativa*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2003, págs. 73-96, en especial pág. 77).

11 L. Mader: *idem*, pág. 80.

12 O. Oelckers Camus y A. Bronfman V. (eds.): *op. cit.*, pág. 11.

13 A. Figueroa Lauradogotia: "La evaluación del Derecho", *op. cit.*, pág. 23.

14 A. Borrego de Carlos: "Hacia una nueva Codificación" (artículo publicado en el diario ABC, de 28 de diciembre de 2006).

15 O. Oelckers Camus y A. Bronfman V. (eds.): *op. cit.*, pág. 52.

en concreto respecta, los instrumentos de control del ejecutivo y su mayoría parlamentaria recurrentemente previstos en los reglamentos de las cámaras (preguntas, interpelaciones, mociones, proposiciones no de ley o, en su caso, comisiones de estudio) tampoco son aptas para una evaluación técnica de las políticas públicas, dada la falta de idoneidad de todos estos procedimientos, de marcado cariz político, para una finalidad de aquella naturaleza<sup>16</sup>.

En definitiva, *evaluación legislativa* es una expresión con la que se quiere hacer esencialmente referencia al análisis interdisciplinar de los efectos de los actos legislativos. A través de la misma se pretende, pues, controlar la *calidad* de la ley, es decir, como también se ha apuntado, su “bondad, acierto, adecuación, técnica incluso”, entendida pues dicha calidad en su sentido “más alejado de la posibilidad de un control jurisdiccional” tal y como éste es ejercido todavía en la actualidad<sup>17</sup>. Se trataría en consecuencia, ha de insistirse, de un control de su *racionalidad*, lo cual presupone desde luego su *factibilidad*<sup>18</sup>.

En cualquier caso, no puede pasarse por alto la muy estrecha conexión que existe entre el concepto mismo de “evaluación legislativa” y el efectivo disfrute de los derechos fundamentales por parte del conjunto de los ciudadanos y de las personas en general<sup>19</sup>. Además, en nuestro sistema político la evaluación legislativa así

considerada descansa también sobre unas bases constitucionales relativamente precisas, como pueden ser, de manera señalada, las proporcionadas por el art. 31.2 CE (“El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”) o el art. 103.1 CE (“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia...”). Sin olvidar, por supuesto, que el Capítulo III del Título I de nuestra norma fundamental contiene una serie de mandatos a los poderes públicos, incluido el legislador (art. 53.3 CE), en el ámbito de la política social y económica que conllevan de manera implícita una exigencia de eficacia y eficiencia en su actuación para el efectivo cumplimiento de los objetivos establecidos en el texto constitucional<sup>20</sup>. Así pues, desde esta perspectiva, la evaluación legislativa no se entiende -o, al menos, no sólo- como un control de la adecuación jurídica a la Constitución de la actuación del legislador; control que, por otra parte, se instrumenta a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, quien no se considera “juez de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (STC 341/1993, FJ 2)<sup>21</sup>. Ni tampoco debe confundirse con la técnica legislativa propiamente dicha, esencialmente conectada con el principio de seguridad jurídica en su objetivo primordial de dotar de claridad a las

16 En este sentido, J. Osés Abando: “El control del cumplimiento de las normas”, *op. cit.*, pág. 281.

17 Véase P. Cruz Villalón: *op. cit.*, pág. 172.

18 Véase M.J. Montoro Chiner: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*. Cuadernos y Debates núm. 18. Serie de Técnica Legislativa II. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989, en especial, págs. 73 y ss.

19 En este sentido, U. Karpen: “Evaluation of legislation”, en *Legislador i tècnica legislativa*, *op. cit.*, págs. 25-48, en especial págs. 37 y ss.

20 Al respecto, M.J. Montoro Chiner: *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*, *op. cit.*, págs. 27 y ss.

21 Lo cual no significa que el Tribunal Constitucional se abstenga de enjuiciar aquellos defectos de técnica legislativa que adquieren relevancia constitucional al conllevar la vulneración de derechos o principios reconocidos en la CE (véase al respecto, M. Medina Guerrero: “El control jurisdiccional de los defectos de técnica legislativa”, en L. Pegoraro y A. Porras Nadales: *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali/Calidad normativa y técnica legislativa. Europa, Estados y entidades infraestatales*, Librería Bonomo Editrice, Bolonia, 2003, págs. 125-162).

normas<sup>22</sup>. De manera distinta, la evaluación legislativa a la que aquí se hace referencia es -o, al menos, es también- un control del acierto del legislador a la hora de hacer realidad los objetivos constitucionales, pudiendo encontrarse por tanto su fundamento último en el art. 9.1 CE, que establece que “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”<sup>23</sup>.

### 3 ■ LOS GRANDES MODELOS DE LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

En el derecho comparado pueden distinguirse básicamente dos grandes modelos de evaluación legislativa y de políticas públicas. El primero de ellos sería el imperante en aquellos países de cultura anglosajona, como Estados Unidos, Gran Bretaña o también Canadá, y estaría bastante influenciado por el modelo

inicial de la ya citada *General Accounting Office*, que vio la luz en el primero de ellos. El segundo modelo, que podríamos denominar *européico*, es mucho más heterogéneo, y presenta experiencias tan diversas por su configuración o resultados como pueden ser las existentes en Francia o Suiza. Ambos modelos tienen en común su carácter *público y centralizado*, de modo que la tarea evaluadora está conferida en cada sistema o subsistema político a un ente público sobre quien en todo caso recae la dirección y responsabilidad última de la misma. De cualquier modo, no hay que olvidar que la institucionalización -en el sentido de *continuidad o permanencia*- de sistemas de evaluación legislativa en nuestro continente sigue siendo excepcional, de manera que países de consolidada cultura democrática como Alemania o Italia carecen de los mismos<sup>24</sup>. Examinemos algunos aspectos esenciales de cada uno de ellos a continuación<sup>25</sup>.

22 Al respecto, M. J. Montoro Chiner: “Seguretat jurídica i tècnica legislativa”, en *Legislador i tècnica legislativa*, op. cit., págs. 189-241.

23 Véase M.J. Montoro Chiner: *La evaluación de las normas...*, citada, págs. 27-30. Desde esta perspectiva la falta de calidad de la ley, al menos desde el punto de vista de su ineficacia, sí puede adquirir también relevancia constitucional, como lo ha puesto de manifiesto en alguna ocasión el Tribunal Constitucional Federal alemán en asuntos de tanta relevancia como el de la legislación reguladora de la interrupción del embarazo. Por lo demás, el juez constitucional alemán ha afirmado también en alguna ocasión, de manera general, que el legislador no puede desentenderse una vez aprobada la ley de sus resultados al respecto, L. Mader: op. cit., pág. 138.

24 En efecto, en Alemania no existe un sistema institucionalizado de evaluación postlegislativa. Aunque ello pudiera resultar un tanto sorprendente en un país que ha estado a la vanguardia de la Ciencia Política y el Derecho Público desde la segunda mitad del siglo XX, la explicación de tal circunstancia suele situarse precisamente en la existencia de una serie de procedimientos muy asentados de evaluación prelegislativa en el ámbito de la Administración que desembocan en informes que suelen tener después una notable influencia en la fase de implementación de la ley. También desde finales de los años setenta el Parlamento alemán ha introducido en bastantes leyes la exigencia de que la Administración informe sobre su cumplimiento, existiendo en la actualidad la tendencia a efectuar evaluaciones muy selectivas en el propio ámbito parlamentario sobre políticas experimentales de especial relevancia pública que han tenido la correspondiente plasmación legal. Dichas evaluaciones suelen ser generalmente externas, a través de contratos con centros universitarios o entidades privadas. Particularmente reseñable -como se ha indicado ya- resulta asimismo el papel desempeñado por el Tribunal Constitucional Federal en las tareas de evaluación legislativa. En efecto, avanzando un paso más respecto de lo que tradicionalmente viene considerándose el juicio sobre la constitucionalidad de la ley, el Tribunal Constitucional Federal ha emplazado en ciertas ocasiones al legislador a corregir los textos legales si las previsiones u objetivos sobre las que se justificaba una concreta regulación no se han verificado, así como a recoger y analizar sistemáticamente los datos necesarios para la evaluación de los efectos producidos por la ley (véase, por ejemplo, la Sentencia de 23 de mayo de 1993, sobre la Ley de interrupción del embarazo, también ya reseñada). Tampoco el Parlamento italiano dispone de un sistema institucionalizado de evaluación legislativa, lo que suele achacarse tanto a la relativa opacidad en el que se desenvuelve la actuación de la Administración, con la consiguiente ausencia de una cultura de la responsabilidad directa de los funcionarios en el desempeño de su gestión, como al predominio del análisis exclusivamente jurídico de las leyes en detrimento del muy distinto de la evaluación de sus resultados (véase, J. Osés Abando: “La evaluación normativa en el derecho comparado”, op. cit., pág. 158.). En cualquier caso, sí existen algunas experiencias de esta naturaleza de carácter local y nacional con base en lo previsto en la legislación presupuestaria en uno y otro ámbito.

25 Esta reseña de derecho de comparado, incluida la que se contiene en la nota anterior, se efectúa a partir de los datos específicos que sobre cada uno de los órganos o sistemas figuran en las respectivas páginas web que oportunamente se

A) El modelo anglosajón de evaluación: la *Government Accountability Office* (Estados Unidos) y la *National Audit Office* (Gran Bretaña).-

Como se ha apuntado ya, el primer antecedente por cuanto a los sistemas institucionalizados de evaluación de las políticas públicas se refiere hay que buscarlo en los Estados Unidos de América con la actualmente denominada *Government Accountability Office* (GAO)<sup>26</sup>. El fundamento jurídico se ha situado por algunos en una sentencia del Tribunal Supremo del año 1927, dictada en el caso *Mc Grain vs. Daugherty*, en la cual el órgano judicial afirmaba que un cuerpo legislativo "no puede legislar adecuadamente con ausencia de información respecto a las condiciones en las que la legislación se intenta afectar o cambiar"<sup>27</sup>. Aunque establecida -como se indicó ya- algunos años antes, en 1921, lo cierto es que la GAO no comienza a adquirir su configuración actual hasta mediados de la década de los setenta, y más concretamente en 1974 cuando la Ley de Control Presupuestario (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*) encarga a dicho organismo el establecimiento de una Oficina de Evaluación y Revisión de Programas al objeto de revisar y analizar los resultados de los programas y actividades del Gobierno, incluyendo la determinación de su coste económico. Al mismo tiempo, la Ley de Presupuestos de ese año reorganizó el sistema de comités presupuestarios dentro de las distintas comisiones con la creación en el seno de éstas

de unos comités de supervisión (*oversight committees*) con mayores competencias en la materia. Posteriormente, durante la Administración Clinton, se incrementaron las atribuciones parlamentarias de control fundamentalmente a través de la *Government Performance and Results Act*, aprobada en 1993.

Así pues, la evaluación pública de la ejecución y eficacia de la acción legislativa en los Estados Unidos descansa principalmente en dos órganos: las comisiones del Congreso, de un lado, y la GAO, de otro. Aquéllas, a través de los *oversight committees*, abarcan todos los ámbitos de la actuación administrativa, apoyándose para ejercer su control tanto en los instrumentos generales del procedimiento presupuestario (informe anual del Gobierno; aprobación parlamentaria de las modificaciones presupuestarias o *appropriations bills*) como en algunas otras técnicas específicas para la evaluación (*sunrise* o *sunset legislation*)<sup>28</sup>. Lógicamente, el control de las comisiones y los comités se extiende a las diversas agencias a través de las que actúa la Administración, las cuales deben presentar planes estratégicos de carácter cuatrianual además de informes anuales de gestión.

En lo que respecta ya a la evaluación llevada a cabo por un órgano *ad hoc*, cabe afirmar que, aunque no es el único, la GAO es, sin lugar a dudas, el ente asesor del Congreso más destacado en materia de control de las políticas públicas<sup>29</sup>. Al frente de la misma

indican, así como de los contenidos en los trabajos de J. Osés Abando: "La evaluación normativa en el derecho comparado", *op. cit.*, págs. 139 y ss.; A. Figueroa Lauradogoitia y J. Osés Abando: *op. cit.*, en especial págs. 224 y ss; M. J. Montoro Chiner: *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, *op. cit.*, págs. 125 y ss.; y O. Oelckers Camus y A. Bronfman V. (eds.) *op. cit.*, págs. 62- 66.

26 <http://www.gao.gov/main.html>

27 Véase J. Osés Abando: "La evaluación normativa en el derecho comparado", *op. cit.*, pág. 140.

28 A través de la técnica conocida como *sunrise legislation* la propia ley establece la obligación de ser sometida a evaluación tras especificarse en la misma sus objetivos, acerca de cuyo cumplimiento habrá de informar periódicamente la Administración. Por su parte, la *sunset legislation* consiste en la aprobación de la ley con una vigencia en principio limitada, de modo que queda derogada si el legislador no decide expresamente su prórroga sobre la base de una previa evaluación de los resultados obtenidos. Se trata de una técnica utilizada generalmente para el caso de leyes aprobadas para hacer frente a situaciones coyunturales, evitándose la perdurabilidad en el tiempo de normas que pueden acabar resultando superfluas pero cuya aplicación lleva aparejado un cierto coste económico.

29 Cabe citar, en efecto, otros organismos asesores como el *Congressional Budget Office*, encargado de supervisar e informar sobre la elaboración y ejecución de los presupuestos, o la *Office of Technological Assessment*, dedicada a la evaluación específica en los temas tecnológicos.

se sitúa un Interventor General (*Comptroller General*) y un adjunto (*Chief Operating Officer*) nombrados por quince años por el Presidente con la conformidad del Senado. El cometido principal de la GAO es la evaluación de los resultados de un programa o actividad del Gobierno con base en una norma con rango de ley. Actúa a iniciativa del *Comptroller General*, por mandato de cualquiera de las cámaras o a instancias de una comisión parlamentaria.

No obstante, hay que precisar que la GAO actúa casi exclusivamente en el ámbito de actuación material delimitado por las competencias legislativas y administrativas federales. Pero no porque el reparto competencial y las relaciones entre la Federación y los Estados impida un eventual control de la actividad legislativa de estos últimos, sino por cuestiones de índole más bien técnica relativas a la peculiaridad de los

análisis sectoriales o a la mayor dificultad que suscita la colaboración de las autoridades subestatales. Con todo, cada vez son más los Estados que han ido incorporando en su ámbito territorial oficinas de evaluación a partir del modelo instaurado por la GAO, que se ha hecho acreedor de un considerable prestigio en el ámbito de las Administraciones Públicas<sup>30</sup>.

Por otra parte, en Gran Bretaña, la evaluación externa de las políticas públicas tiene su fundamento actual en la *Nacional Audit Act* de 1983. Dicha norma recoge una figura tradicional en el ámbito del control presupuestario en dicho país cuyo origen cabe remontar al siglo XIX, el *Comptroller and Auditor General*, pero con la novedad de configurarlo ahora como un órgano de asesoramiento de la Cámara de los Comunes y situarlo al frente de un órgano de apoyo de nueva creación, la *Nacional Audit Office* (NAO)<sup>31</sup>.

30 De un modo más concreto, las labores típicas de la GAO son básicamente las siguientes: a) el desarrollo y recomendación al Congreso de procedimientos de evaluación; b) la elaboración de informes sobre los objetivos de la legislación y vías para la realización de controles de cumplimiento de los objetivos, incluyendo sugerencias sobre la evaluación, información pertinente, responsabilidades a estudiar, frecuencia de los informes, etc...; c) el asesoramiento del Parlamento en relación con los informes de evaluación remitidos por las agencias del Gobierno; y d) el análisis del funcionamiento de los departamentos federales, efectuando diagnósticos y proponiendo soluciones de organización o gestión. Aunque sus primigenias labores de auditoría continúan ocupando la mayor parte de su trabajo, son las de evaluación las que han experimentado un mayor desarrollo en las últimas décadas, llegando a emitir en los últimos años alrededor de 800 informes anuales (véase J. Osés Abando, "La evaluación normativa en el derecho comparado", *op. cit.*, págs. 142 *in fine* y 143). Además, la GAO cuanto con una plantilla especializada y variopinta (integrada por más de 3.000 personas, la mayor parte de las cuales no es personal fijo, sino eventual) en consonancia con la distinta naturaleza de los cometidos que lleva a cabo, aunque la mayoría siguen siendo de naturaleza presupuestaria y financiera. La sede central del órgano se encuentra en Washington, si bien dispone de decenas de oficinas de auditoría repartidas entre distintas administraciones así como también en diversos Estados de la Federación. Finalmente por lo que a su metodología de trabajo respecta, la GAO establece un *Plan Estratégico* quinquenal (el último comprende el período 2004-2009) distribuyendo su actividad en una serie de equipos de investigación, intervención y evaluación para las distintas áreas sectoriales. Normalmente la GAO opera sobre la base de informes realizados previamente por la Administración, efectuando una segunda lectura o *reanálisis* de acuerdo con sus propios criterios y métodos de evaluación. Aunque en menor medida, también suele utilizar informes propios, elaborados por entidades privadas o universitarias con las que colabora habitualmente mediante los correspondientes convenios. En este sentido, la GAO es el instrumento de coordinación de una red integrada por alrededor de dos centenares de entidades asesoras además de otros órganos administrativos de control interno, lo que ha permitido hasta el momento una buena optimización de los recursos destinados a las tareas de evaluación (véase J. Osés Abando, *idem*, pág. 145).

31 <http://www.nao.org.uk/home.htm>. Dicha oficina, con sede en Londres, cuenta en la actualidad, sin incluir a los colaboradores eventuales, con alrededor de 800 empleados, habiendo experimentado en los últimos años un crecimiento de plantilla constante al contrario de lo que ha sido la tónica general en la función pública británica. En este sentido, cabe indicar también que el presupuesto de la NAO para el ejercicio 2000-01 fue de 44.4 millones de libras, de los cuales dos tercios se dedicaron directamente a cubrir costes de personal. Aparte de la disposición citada, el régimen jurídico del *Comptroller* y la NAO se recoge en otras tres normas más: las dos *Exchequer and Audit Departments Act*, de 1866 y 1921, y la *Government Resources and Accounts Act*, del 2000.

Los cometidos de la NAO, que actúa en nombre del *Comptroller and Auditor General*, son básicamente de dos tipos: por un lado, actúa como órgano de control de la ejecución del presupuesto, a la manera de los tribunales y cámaras de cuentas, y por otro, y aquí reside la verdadera innovación del sistema, ejerce también como órgano de evaluación de la eficacia y eficiencia (*value for money*) de las políticas públicas en general. Así pues, la NAO analiza, aunque desde una perspectiva muy ceñida al gasto de las Administración Pública estatal, la adecuación de tales políticas a los objetivos propuestos mediante el examen de sus resultados, emitiendo alrededor de una cincuentena de informes anuales al Parlamento relativos a los distintos ámbitos de actuación de las políticas públicas, a través de la Comisión de Presupuestos (*Committee of Public Accounts*). A partir de los informes del *Comptroller*, la NAO y el departamento competente del Ministerio de Economía y Hacienda (y también de la comparecencia personal de autoridades y miembros de estos órganos), la Comisión de Presupuestos emite sus propios informes, trasladando sus recomendaciones al ejecutivo que, según costumbre, debe contestar sobre las mismas en un plazo de dos meses.

Junto a este sistema evaluador a nivel estatal que recae sobre la NAO, hay que destacar también la existencia en Gran Bretaña de una estructura institucional descentralizada en las distintas instancias político-administrativas del Estado, aunque centrada sobre todo en el control de la ejecución presupuestaria. Así, existe un *Auditor General* para el País de Gales, con sede en Cardiff, apoyado por el personal de la NAO<sup>32</sup>. En Escocia existe un sistema más complejo de control centralizado en un órgano –la *Audit Scotland*– encargado de controlar el gasto del Parlamento y el

Gobierno escocés informando de ello al primero. La *Audit Scotland* está encabezada por un *Auditor General*, nombrado por la Corona y apoyado por una oficina –*Accounts Comisión*– cuyos integrantes (entre seis y doce) son nombrados por el ejecutivo escocés<sup>33</sup>. Igualmente, en Irlanda del Norte existe un sistema específico de evaluación desde 1987 a cargo de unos órganos análogos a los británicos y que cumplen semejante papel ante la asamblea irlandesa o ante el propio Parlamento británico si la primera no se encuentra en funcionamiento<sup>34</sup>. También en 1990 se procedió a la creación de una comisión de control de los municipios –*Audit Commission*– integrada por casi tres centenares de personas y dependiente del Ministerio encargado de la tutela de los entes locales.

Reseñemos finalmente también que, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos o Gran Bretaña, en otros países como Canadá no puede hablarse de un sistema institucionalizado para lo que sería la evaluación legislativa propiamente dicha. Sí existe desde luego la figura del “Auditor General” (*Auditor General* o *Vérificateur General*)<sup>35</sup>, órgano establecido ya en 1878 tras la promulgación de una ley destinada a garantizar un mejor control de las cuentas públicas y que tiene encomendada la misión de examinar las mismas y emitir un informe anual para la Cámara de los Comunes. Este Auditor General es nombrado por el poder ejecutivo (*Governor in Council* o *Gouverneur en Conseil*) por un mandato de diez años con el límite de los 65 años de edad, sólo revocable a instancias del Senado o de la Cámara de los Comunes. Aunque puede denunciar aquellos casos en los que se han utilizado fondos públicos sin la debida economía, eficiencia o implementación, no está legalmente facultado para proponer modificaciones o políticas alternativas al poder legislativo.

32 <http://www.wao.gov.uk>

33 <http://www.audit-scotland.gov.uk>

34 <http://www.niauditoffice.gov.uk>

35 <http://www.parl.gc.ca/information/about/people/key/ParlAgent.asp?lang=F&Hist=N&param=913&Source=key>.

B) La evaluación legislativa en Europa: de las *Oficinas Parlamentarias de Evaluación* (Francia) a la *Comisión Externa de Evaluación de Políticas Públicas* (Ginebra).

Abstracción hecha de la tendencia cada vez más acusada a la evaluación de la eficacia de la leyes en el seno de las comisiones parlamentarias, no puede hablarse, como se ha indicado, de un modelo europeo de evaluación legislativa, y ello no sólo ya porque los sistemas institucionalizados de evaluación sin conexión con los procedimientos parlamentarios no dejan de ser la excepción, sino también porque los pocos existentes hasta ahora presentan diferencias sustanciales.

Sobre el papel, Francia es uno de los países europeos que más desarrollados tiene en la actualidad sistemas de evaluación de políticas públicas de carácter institucionalizado, aunque caracterizados por una muy estrecha vinculación entre el órgano evaluador y el Parlamento a través del modelo de las *oficinas parlamentarias*. En la actualidad existen tres: una de carácter general, de evaluación de la legislación; y dos de naturaleza más específica, como son la de evaluación de las opciones científicas y tecnológicas, y la de evaluación de las políticas de sanidad.

La creación en 1996 de la *Office Parlementaire d'Évaluation de la Législation*<sup>36</sup> constituyó sin duda en su momento uno de los más importantes avances en el proceso de institucionalización general de la evaluación legislativa en el continente europeo más allá de los procedimientos enclavados en el ámbito administrativo o estrictamente parlamentario. En efecto, dicha iniciativa no dejaba de resultar sorprendente en el país que mejor representa las raíces del Derecho Público contemporáneo y cuya Constitución de 1958 limita considerablemente los poderes del Parlamento<sup>37</sup>.

La Oficina Parlamentaria de Evaluación de la Legislación tiene como función principal la de recabar información y realizar estudios para evaluar la adecuación de la legislación a las situaciones que constituyen su objeto, siendo éste también de modo expreso el de la "simplificación de la legislación". Dicha oficina está compuesta por sendas delegaciones de la Asamblea Nacional y el Senado integradas cada una de ellas a su vez por el presidente de la Comisión de Leyes (única de carácter legislativo), un miembro de cada una de las seis comisiones permanentes que existen y ocho miembros más designados por los grupos parlamentarios en razón a su importancia numérica teniendo en cuenta los miembros de derecho<sup>38</sup>. En cual-

36 <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/office-legislation.asp>. También <http://www.senat.fr/commission/legislation>. Concretamente la referida oficina fue creada mediante la Ley 516/1996, de 14 de junio, que modificó la Ordenanza núm. 58/1100, de 17 de noviembre de 1958, relativa al funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias. También mediante otra ley de la misma fecha, la núm. 517/1996, fue creada la Oficina parlamentaria de evaluación de las políticas públicas (*Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*). Esta segunda oficina fue suprimida por la Ley de Presupuestos para el año 2001, si bien, y al objeto de prolongar su actividad, el Senado aprobó la constitución, dentro de la estructura interna de dicha Cámara, de un *Comité d'évaluation des politiques publiques*, compuesto por dieciséis senadores y que empezó a funcionar en junio de 2000 (datos extraídos del *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et l'organisation du Sénat. Service des Relations internationales*, Marzo 2005, págs. 178 y 182).

37 No obstante, ya resultaba significativo de este cambio de tendencia el hecho de que en el frustrado proyecto de revisión constitucional del año 1993 (*Proyecto Vedel*) se atribuyera a dicho órgano, junto a su tradicional función de votar la ley -y al mismo nivel de importancia-, la de evaluar sus resultados.

38 Su presidencia la ocupan anualmente, de forma alternativa, los presidentes de la Comisión de Leyes de ambas cámaras. Los diputados son nombrados al principio de la legislatura por toda la duración de ésta. Los senadores se renuevan con cada renovación parcial de la cámara. La Oficina Parlamentaria de Evaluación de la Legislación sólo actúa a instancias de las mesas de una u otra asamblea, ya sea de oficio o a petición del presidente de un grupo parlamentario, o de una comisión especial o permanente. No posee un órgano propio de asesoramiento técnico, pero dispone de recursos presupuestarios para solicitar el auxilio de expertos, pedir informes a los departamentos administrativos encargados de aplicar la legislación objeto de estudio o realizar encuestas entre los destinatarios presentes o futuros de las leyes o políticas analizadas. El *modus operandi* de dicha oficina es, de modo sucinto, el siguiente: todo requerimiento por parte de los órganos legitimados da lugar al nombramiento de uno o varios ponentes. En el marco de un informe inicial de "factibilidad", la oficina puede decidir no dar curso al requerimiento, solicitar a su autor su reformulación o iniciar un estudio que concluya en un informe (*rapport*). En este

quier caso, la labor de la Oficina Parlamentaria de Evaluación de la Legislación ha sido ciertamente escasa: sólo tres informes desde su puesta en marcha: uno sobre “el ejercicio de la acción civil por las asociaciones” (1999), otro sobre la “legislación aplicable en materia de prevención y tratamiento de las dificultades de las empresas” (2001) y el último, en fecha reciente, sobre las “autoridades administrativas independientes” (2006).

Por su parte, la *Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques*<sup>39</sup> fue creada en 1983, siendo con diferencia la más antigua de las tres. Según su Ley constitutiva<sup>40</sup>, el objeto de esta oficina es informar al Parlamento de las consecuencias de las alternativas de carácter científico o tecnológico, con el fin, señaladamente, de ilustrar sus decisiones. A tal efecto, la oficina recopila información, lleva a cabo programas de estudio y efectúa evaluaciones. Integrada por dieciocho diputados y otros tantos senadores, actúa de manera semejante a la anterior aunque sólo en relación con cuatro ámbitos temáticos: energía, medio ambiente, nuevas tecnologías y biomedicina (*sciences de la vie*). Cuenta, no obstante, con la asistencia de un *Consejo Científico* que pretende reflejar en su composición las distintas disciplinas científicas y tecnológicas, y que está constituido por quince personalidades elegidas por razón de su competencia. Sus decisiones suelen adoptarse consensuadamente, integrándose sus documentos en una colección específica dentro de los trabajos parlamen-

tarios. A diferencia de las otras dos, su actividad ha sido considerable, pues el número de informes que ha emitido desde su puesta en marcha se acerca ya al centenar, centrados en su mayor parte en temas relacionados con el medio ambiente y la salud en general.

Finalmente, la *Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé*<sup>41</sup> fue creada en 2002<sup>42</sup> con objetivos análogos a los de las dos anteriores y con una composición también paritaria, aunque en distinto número, de diputados y senadores. Esta oficina cuenta también con la asistencia de un consejo de expertos integrado por seis personalidades designadas por razón de su competencia en el área de la sanidad pública. Sus trabajos son confidenciales, salvo decisión contraria por su parte, siendo en todo caso comunicados al órgano que requirió su actuación. Hasta el momento se ha ocupado del estudio de temas como la prevención de minusvalías en el niño; los resultados de la detección del cáncer de mama; el alzheimer y otras enfermedades asociadas; la nutrición y la prevención de la obesidad; el buen uso de los medicamentos sicotrópicos, o la política de la lucha contra las infecciones nosocomiales.

Finalmente, y ya por lo que a Suiza se refiere, es la propia Constitución del país la que impone de manera general al Parlamento federal la obligación de garantizar “la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas por la Confederación” (art. 170). En cualquier caso, no es a nivel confederal, sino en uno de

último caso, el ponente puede proponer que el mismo se efectúe por la propia oficina o que se recurra a la colaboración de expertos o de organismos especializados en análisis demoscópicos. Concluido el estudio, la oficina decide a partir de las conclusiones del ponente, cuyo informe, que contendrá las distintas opiniones emitidas en el seno del órgano, se comunica al autor del requerimiento. Finalmente, y salvo que este último se oponga, la oficina puede decidir que el informe sea depositado en la Mesa de cada cámara y hecho público.

39 <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/choix-scientifiques.asp>. También <http://www.senat.fr/opecst/index.html>.

40 Ley 609/1983, de 8 de julio de 1983.

41 <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/office-sante.asp>. También <http://www.senat.fr/commission/sante/index.html>.

42 Ley 1487/2002, de 24 de diciembre.

los cantones más representativos del Estado Suizo como es el de Ginebra, donde nos encontramos con uno de los modelos institucionalizados de evaluación que, a pesar de su relativamente corta experiencia, mejor parecen funcionar en la actualidad en el continente europeo<sup>43</sup>.

Dicho modelo es el encarnado por la *Commission externe d'évaluation des politiques publiques* (CEPP)<sup>44</sup>, creada por la Ley, de 19 de enero de 1995, de supervisión de la gestión administrativa y financiera y la evaluación de las políticas públicas<sup>45</sup>. Su Capítulo III, referido precisamente a la evaluación de las políticas públicas, atribuye a la CEPP (art. 15) la tarea de evaluar las políticas de los órganos y servicios públicos del Estado de Ginebra así como de las demás entidades dependientes de éste o bajo su subvención, secundando de este modo una labor ya iniciada con anterioridad por el Consejo de Estado (ejecutivo cantonal) y las Comisiones de control de la gestión y de presupuestos del Gran Consejo (órgano legislativo)<sup>46</sup>.

Por lo que a su composición se refiere, la CEPP está integrada por 16 miembros, nombrados por el

Consejo de Estado tras consulta con la Comisión de control de la gestión y la Comisión de presupuestos del Gran Consejo. Tales miembros han de ser elegidos entre personalidades representativas de la diversidad cultural y social del cantón y que además disfruten, por su formación y experiencia, de una reconocida autoridad en el ámbito de la gestión económica y política. Su mandato es por un período de ocho años sin posibilidad de reelección, renovándose el órgano por mitades cada cuatro años y siendo su presidente elegido entre sus miembros por el Consejo de Estado por un período de cuatro años prorrogable otros cuatro. La independencia de los miembros de la CEPP en el ejercicio de su función se encuentra legalmente garantizada con un estricto régimen de incompatibilidades público y privado (art. 16. 3). Internamente se estructura en tres categorías orgánicas: el *Pleno*, de carácter decisorio; la *Mesa*, que prepara los trabajos, y los *Grupos de Trabajo*, que dirigen las evaluaciones<sup>47</sup>. De otra parte, por lo que respecta a su organización administrativa, la CEPP cuenta con un secretario permanente, experto en temas de fiscalización y evaluación de políticas, que depende administrativamente del Departamento de

43 En este sentido, como algunos especialistas han reseñado (véase L. Mader: *op. cit.*, págs. 79 a 81), se dan en Suiza una serie de circunstancias (como la aplicación por los cantones de las leyes federales, la posibilidad de ratificación directa de las leyes por el cuerpo electoral, las habituales coaliciones gubernamentales de los partidos más representativos o la relativamente larga duración del procedimiento legislativo) que, por la multiplicidad de intereses concurrentes que originan, pueden favorecer la institucionalización de la evaluación legislativa. Por contra, los numerosos trámites consultivos por los que suelen pasar los proyectos legislativos tanto a nivel intradepartamental como externo (cantones, entes locales, partidos políticos, sectores afectados), o el hecho de que los miembros del Parlamento federal sean también especialistas en determinadas parcelas al ejercer todos ellos tareas profesionales, en cuanto conllevan ya un determinado análisis de las medidas legislativas que se pretenden adoptar, actúan como un cierto freno a la institucionalización de un sistema de evaluación más o menos centralizado, que puede resultar en bastantes casos superfluo.

44 <http://www.geneve.ch/cepp>.

45 *Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques* (D/1/10).

46 En este sentido, la CEPP actúa por regla general a instancia de cualquiera de estos tres órganos (art. 16), que pueden requerirla para ejecutar sus solicitudes de evaluación (*mandats d'évaluation*) sobre las siguientes materias: a) políticas públicas desde la perspectiva de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad; b) organización de las Administraciones y entidades públicas en relación con los objetivos asignados por el legislador; y c) relación coste/utilidad de las prestaciones y gastos aprobados respecto de los efectos previstos. Asimismo, la CEPP puede proponer *motu proprio* un proyecto de evaluación tras informar al Consejo de Estado sobre el mismo así como a los otros dos órganos que, junto con la propia CEPP, forman en la actualidad el entramado institucional de evaluación de las políticas públicas en Ginebra. En cualquier caso, la CEPP puede solicitar dictámenes de expertos si así lo considera necesario para la adecuada ejecución de las solicitudes de evaluación.

47 Las evaluaciones realizadas por la CEPP se desarrollan en tres fases esenciales: a) el esbozo del proyecto, b) el estudio de su factibilidad, y c) la evaluación propiamente dicha. Los principales medios utilizados para llevarlas a cabo son las entrevistas especializadas, la audiencia de funcionarios, los sondeos entre la población o los análisis de documentos administrativos, estadísticos así como de la bibliografía más significativa al respecto, atribuyéndose particular importancia a los estudios comparativos intercantonales. En cualquier caso, la necesidad de coordinar la actividad evaluadora de la CEPP con la que

Finanzas del Consejo de Estado. Lógicamente, la CEPP dispone de un presupuesto propio para la retribución de los trabajos realizados tanto por sus miembros como por los expertos externos.

Salvo excepciones, los informes de la CEPP son objeto de publicación. Además, la CEPP elabora un informe anual sobre su actividad que dirige al Consejo de Estado y al Gran Consejo antes del 30 de abril del año siguiente y que ha de incluir necesariamente el mandato y las conclusiones de los informes emitidos durante el año en cuestión (art. 31)<sup>48</sup>.

Desde el inicio de su actividad, con un primer informe emitido en enero de 1997, la CEPP ha publicado hasta diciembre de 2006 un total de diecinueve informes sobre políticas cantonales de carácter social (subvención y prórroga de alquileres, seguro de enfermedad, lucha contra el desempleo de larga duración, maltrato infantil, adopciones internacionales), laboral (formación profesional, empleo temporal, represión del empleo clandestino, control del aprendizaje en empresas, cheque anual para la formación de adultos), educacional (escuelas de música, subsidios para el estudio y el aprendizaje, formación previa de las personas no

también desempeñan otros órganos, como la Inspección cantonal de finanzas, las Consultorías externas o el Consejo económico y social, ha dado lugar a una distribución de determinados ámbitos materiales sobre los que ha de proyectarse la evaluación, recayendo en todo caso sobre la CEPP el análisis de la aplicación y efectos de las políticas públicas. El procedimiento formal de evaluación, regulado también en la misma ley que instituye la CEPP (arts. 28 a 30), se inicia con la elaboración por parte de ésta de la relación de personas a las que se desea escuchar en el marco de un determinado mandato de evaluación, dándose curso a las solicitudes de audiencia a través del Consejero de Estado competente según la materia. Tras dicha audiencia los comparecientes reciben copia de la correspondiente acta, pudiendo efectuar las observaciones que consideren oportunas a la misma en un plazo de cinco días desde su recepción. Un vez que la CEPP redacta sus recomendaciones, las traslada a las entidades afectadas, las cuales disponen de un mes de plazo para expresar su opinión que es consignada en un anexo del informe. La CEPP remite sus informes al Consejo de Estado y al Gran Consejo, si bien, antes de su aprobación definitiva, traslada las conclusiones de los mismos al propio Consejo de Estado y al consejero de Estado competente. En ellos se hace referencia al método de trabajo y se incluye la relación de personas oídas, haciéndose constar lógicamente las recomendaciones o propuestas que se formulan así como las medidas correctoras ya adoptadas o que deben adoptarse. Si la ejecución de un mandato de evaluación precisa de un plazo prolongado, la CEPP puede decidir que se elaboren uno o varios informes intermedios. Por su parte, el Consejo de Estado informa al Gran Consejo y a la CEPP, como mínimo una vez al año, de las medidas adoptadas en consonancia con las conclusiones y propuestas contenidas en los informes de esta última. De otro lado, si es la Comisión de Presupuestos del Gran Consejo quien requiere a la CEPP para que inicie un procedimiento de evaluación ya sea directamente o a través del Consejo de Estado, dicha Comisión somete a deliberación el correspondiente informe, trasladándolo seguidamente al Consejo de Estado para que se pronuncie por escrito sobre el mismo. Si el informe afecta a una entidad dependiente del Estado subvencionada por éste, el pronunciamiento del Consejo de Estado debe incluir la opinión de la entidad afectada.

48 De cualquier modo, y aunque -como se ha apuntado- no exista en Suiza a nivel federal una estructura de evaluación centralizada en un órgano esencialmente técnico, sí se contempla a dicho nivel, además de algunas oficinas y procedimientos evaluadores de carácter sectorial, un sistema evaluador general como el previsto a partir de 1984, en el art. 43 del Estatuto federal de relaciones entre Consejos (*Geschäftsverkehrsgesetz*) que tiene su trasunto orgánico en la *Comisión Parlamentaria de Control de la Administración* creada en 1990. A través de dicho procedimiento de evaluación, de naturaleza prospectiva, los dictámenes e informes sobre proyectos legislativos que el Gobierno ha de presentar al Parlamento han de especificar, entre otros extremos, sus efectos financieros y sociales sobre la Confederación, los costes que suponen para los cantones y entes locales, las repercusiones sobre la economía, su eficiencia, etc... En todo caso, hay que destacar también la evolución experimentada desde mediados de los noventa, en un sentido semejante al de la GAO en Estados Unidos, por la Oficina Federal de Auditoría de Suiza, que aunque creada originariamente para evaluar la bondad de las políticas públicas desde una perspectiva básicamente financiera, extiende hoy día dicha evaluación al contenido material de la norma desde la perspectiva de su eficacia y eficiencia. Además, la estructura descentralizada del Estado suizo resulta también altamente propicia para la aprobación a nivel cantonal de leyes experimentales (como, por ejemplo, sobre límites de velocidad en la circulación de vehículos o programas de prevención y tratamiento de la drogadicción) cuyas medidas, de resultar eficaces después de la correspondiente evaluación, pueden generalizarse a toda la Confederación (véase al respecto L. Mader: *op. cit.*, en especial págs. 106 y 110 a 113).

francófonas), administrativo (comunicación entre los distintos servicios de la Administración cantonal), tributario (prestaciones de la Administración tributaria, deducciones fiscales), sobre transportes públicos (incremento de la velocidad comercial de los transportes públicos) o industria (política energética).

#### 4 ■ LA INEXISTENCIA DE SISTEMAS INSTITUCIONALIZADOS DE EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN ESPAÑA: LA FRUSTRADA INSTAURACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL PARLAMENTO VASCO

En España no existen por el momento sistemas o procedimientos de evaluación legislativa vinculados de una manera más o menos inmediata a las cámaras parlamentarias. Sí es cierto que, en el ámbito del ejecutivo central y de algún ejecutivo autonómico, se han empezado a dar pasos significativos en la configuración de un sistema institucionalizado de evaluación de

las políticas que llevan a cabo las respectivas Administraciones. Así, en el contexto de esta nueva dinámica, el Gobierno del Estado, a través del Ministerio de Administraciones Públicas, aprobó a mediados de 2004 la constitución una comisión para el estudio y creación de una *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*<sup>49</sup>, cuya creación fue posteriormente autorizada por la Disposición adicional de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (BOE núm. 171, de 19 de julio), siendo establecidos sus estatutos mediante el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre<sup>50</sup>. Por su parte, el Parlamento de Navarra también ha aprobado la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos (BONA núm. 4 de 9 de enero de 2006)<sup>51</sup>.

No obstante, también algún Parlamento autonómico ha llegado a tomar conciencia de la necesidad de institucionalizar un sistema o procedimiento de evaluación legislativa: éste es el caso del Parlamento Vasco,

49 Orden APU/1463/2004, de 19 de mayo (BOE núm. 126/2004, de 25 de mayo).

50 En efecto, la disposición adicional primera de la citada Ley 28/2006 que autoriza la creación de la Agencia adscribe la misma al Ministerio de Administraciones Públicas, siendo su objeto la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. A tal efecto, el Consejo de Ministros aprobará anualmente los programas y políticas públicas cuya evaluación incluirá dicha Agencia en su Plan de Trabajo, debiendo ésta presentar anualmente un informe al Congreso de los Diputados acerca de la actividad desplegada por las agencias estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Además, la Agencia podrá evaluar políticas y programas públicos gestionados por las Comunidades Autónomas, previo convenio con éstas y en los términos que el propio convenio establezca. Por su parte, el Decreto 1418/2006 ha concretado en su artículo 10 los órganos de gobierno de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, que son el Presidente y el Consejo Rector, cuyo Pleno está integrado a su vez (artículo 12), además de por el Presidente de la Agencia, por dos consejeros en representación del Ministerio de Administraciones Públicas, otros dos por el de Economía y Hacienda, uno por cada uno de los Ministerios de la Presidencia y de Asuntos Exteriores y de Cooperación, todos ellos propuestos por sus respectivos Ministros; tres Consejeros designados por el Ministro de Administraciones Públicas entre funcionarios y profesionales independientes de reconocido prestigio en las materias que conciernen a la actividad de la Agencia; uno en representación de cada una de las Comunidades Autónomas que celebren con aquélla un convenio de colaboración; y, finalmente, otro en representación de los trabajadores designado por las organizaciones sindicales más representativas.

51 Según su artículo 1, el objeto de esta Ley Foral es el de "establecer las medidas necesarias para la constitución y desarrollo de un sistema público de evaluación tanto de las políticas públicas que diseñen y realicen las Administraciones Públicas de Navarra, como de la calidad de los servicios que éstas presten a la ciudadanía navarra en el ámbito de sus respectivas competencias". Ya, con anterioridad, la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, del Parlamento de Navarra, de intervención para la protección ambiental (BONA núm. 39, de 1 de abril), había previsto en su disposición adicional tercera la revisión de su ejecución a los cinco años de su entrada en vigor mediante la creación por el Gobierno navarro de una Comisión de Evaluación cuyos resultados podrán determinar la adecuación reglamentaria o las iniciativas legislativas de reforma que aquél estime necesarias, siendo en cualquier caso tales resultados remitidos al Parlamento de Navarra.

cuyo Reglamento fue objeto en 1998 de un intento de reforma que finalmente no vería la luz al ser rechazado por el pleno<sup>52</sup>.

El proyecto de reglamento articulaba el control del cumplimiento de las decisiones parlamentarias a través de tres procedimientos distintos. El primero de ellos, en realidad nada innovador en el ámbito parlamentario, se limitaba a prever la comparecencia del Gobierno ante cualquier comisión parlamentaria, a petición de ésta, con el objeto específico de informar sobre la ejecución de las leyes y su desarrollo normativo. El segundo, que sí introduce ya algunas notas de cierta originalidad, confería a la Mesa —a petición de una comisión, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la cámara y oída la junta de portavoces— la facultad de atribuir a la comisión competente el control y *evaluación* del cumplimiento y ejecución de las políticas públicas no necesariamente objeto de regulación legal (“contenidas en una ley o leyes o respecto a determinada materia”); algo que ya se desprendía de la propia rúbrica del Capítulo (“Control del cumplimiento de las *decisiones* parlamentarias”). Por último, y aunque el mismo pueda suscitar algunas dudas interpretativas, se establecía un tercer procedimiento especial en relación con aquellas mociones aprobadas por la cámara en rela-

ción con el cumplimiento de sus propias decisiones. Así, se establecían unos plazos tasados dentro de los cuales el Gobierno debía informar a la comisión competente sobre el cumplimiento de las mociones aprobadas, estableciéndose incluso la inclusión automática del asunto en el orden del día de la siguiente sesión plenaria a instancias de cualquier grupo parlamentario si aquél no enviaba en plazo la comunicación requerida. En cualquier caso, la intensidad del control de la actuación gubernamental era considerable, pues la comunicación del Gobierno debía ser objeto de debate entre los grupos parlamentarios para que éstos fijasen su posición y presentasen a votación sus propuestas a fin de que la cámara manifestase expresamente su criterio sobre el cumplimiento o no de sus mandatos.

A pesar de constituir sin duda un primer intento de configurar procedimientos de control del cumplimiento de las decisiones parlamentarias, hay que constatar que los mismos se insertaban de lleno en el ámbito estrictamente parlamentario (con lo que cabría incluso interrogarse sobre el carácter hasta cierto punto superfluo de una iniciativa de esta naturaleza), careciendo de la institucionalización relativamente autónoma respecto de la cámara legislativa que caracteriza a los más elaborados modelos de evaluación legislativa.

52 En efecto, el Dictamen aprobado el 12 de junio de 1998 por la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno, relativo a la reforma de dicho Reglamento contenía, dentro del Título I (“Organización del Parlamento Vasco”), un Capítulo VII dedicado al “Control del cumplimiento de las decisiones parlamentarias” e integrado a su vez por dos artículos del siguiente tenor:

#### Artículo 178

“1. Sin perjuicio de las especificaciones contenidas en cada decisión parlamentaria y de los demás instrumentos reglamentarios de control, las Comisiones parlamentarias podrán solicitar que el Gobierno comparezca para informar sobre la ejecución de las leyes y su desarrollo normativo.

2. Asimismo, la Mesa, a petición de una Comisión, dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara y oída la Junta de Portavoces, podrá determinar que la Comisión competente controle y evalúe el cumplimiento y ejecución de las políticas públicas contenidas en una ley o leyes o respecto a determinada materia. Los plazos y la tramitación del informe que deba presentar la Comisión serán fijados por la Mesa.”

#### Artículo 179

“1. El Gobierno dispondrá de quince días para informar a la Comisión competente sobre el cumplimiento de las mociones aprobadas, una vez transcurrido el plazo previsto en éstas o, a falta de previsión expresa, el de tres meses. A tal efecto, remitirá una comunicación sobre la cual los grupos parlamentarios podrán manifestar su posición en diez minutos. Finalizado el debate, los grupos presentarán sus respectivas propuestas en orden a que la Comisión manifieste su criterio sobre el cumplimiento o incumplimiento de la resolución, las cuales serán puestas a votación.

2. Transcurrido el plazo previsto sin que el Gobierno enviara la comunicación, cualquier grupo podrá instar que el asunto quede automáticamente incluido en el orden del día de la siguiente sesión plenaria con el procedimiento previsto en el apartado anterior.”

## 5 ■ LA IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE EVALUACIÓN LEGISLATIVA EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Según se apuntó ya al inicio de estas páginas, las Comunidades Autónomas constituyen una estructura política especialmente propicia para la implantación de agencias u oficinas de evaluación de la actividad de sus poderes públicos y, en particular, de las leyes que aprueban sus parlamentos. Así parece, en efecto, desde el momento en que, como también se ha reseñado, de una parte, las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas aluden mayoritariamente a políticas sectoriales de marcado carácter intervencionista que son percibidas de manera muy directa por la sociedad; y, de otra parte, y como consecuencia de lo anterior, porque el ámbito de actuación territorial y materialmente limitado de las asambleas legislativas autonómicas les permite proyectar una cierta imagen de proximidad ante la ciudadanía, a la vez que hace menos compleja las tareas de evaluación de su actividad<sup>53</sup>. Además, como ya ocurre en otros países, el carácter descentralizado del Estado español lo hace especialmente idóneo para la aprobación, en el ámbito territorial autonómico, de leyes experimentales, las cuales deben llevar aparejado un procedimiento de evaluación que confirme la eficacia de las medidas adoptadas cara a su eventual generalización a todo el territorio nacional.

A pesar de ello, según hemos visto ya, ningún parlamento autonómico ha conseguido implantar todavía un sistema más o menos institucionalizado de evaluación de su propia actividad legislativa, de modo que no existen referencias en España que puedan aportar alguna experiencia en el esperable proceso de instauración y generalización progresiva de la evaluación legislativa institucionalizada al que parece proclive nuestro Estado autonómico. Cabe, no obstante, a la luz de la experiencia habida en otros países o de los intentos esbozados en el nuestro, efectuar algunas re-

flexiones, por fuerza muy generales, sobre lo que podrían ser los principios básicos que han de regir ese proceso de generalización de sistemas de evaluación legislativa para que el mismo pueda tener ciertas expectativas de éxito.

Desde luego, parece de entrada evidente que la traslación en su conjunto –no así de ciertos elementos conformadores– de alguno de los sistemas institucionalizados de evaluación característicos de los países de cultura anglosajona no resulta viable. En efecto, cualquier intento a corto plazo de establecimiento en el territorio español de organismos de evaluación al estilo de la GAO en Estados Unidos o la NAO en Gran Bretaña, seguramente estaría abocado al fracaso. En primer lugar, porque se trata de modelos cuyos antecedentes se remontan al primer tercio del pasado siglo o incluso a fechas anteriores, de manera que cuentan con una experiencia de décadas que ha determinado su configuración actual y les ha dotado de unas dimensiones y una capacidad operativa que, al menos inicialmente, serían inimaginables no sólo para nuestro país sino, probablemente, para la gran mayoría de los países integrantes de la Unión Europea, carentes al igual que el nuestro de una cultura de la evaluación de las políticas públicas lo suficientemente consolidada como para acometer sin mayores cautelas una empresa de esa envergadura.

Y es que, según se ha visto también, probablemente el intento más significativo, al menos sobre el papel, de poner en marcha en nuestro continente un órgano encargado de evaluar la eficacia de las políticas públicas al servicio del Parlamento lo constituyen las tres oficinas parlamentarias de evaluación existentes en Francia. Sin embargo, dos circunstancias impiden en mi criterio considerar de manera favorable y sin reservas la experiencia francesa en el ámbito de evaluación. En primer lugar, la composición misma de dichas oficinas, integradas de manera paritaria por diputados y senadores teniendo en cuenta la presencia numérica en cada cámara de los distintos grupos políticos,

53 En este sentido, J. Osés Abando: "El control del cumplimiento de las normas", *op. cit.*, pág. 291.

lo cual (a pesar de los órganos de asesoramiento, integrados por expertos, de los que disfrutaban dos de ellas) dificulta, si no impide, la necesaria autonomía que, respecto de los actores políticos, ha de poseer un órgano destinado a desempeñar una labor de contenido eminentemente *técnico*. Ciertamente, esta afirmación se hace a sabiendas de las dudas de todo tipo que puede suscitar este calificativo. Pero si partiéramos de la base de que toda evaluación legislativa es, por su propia naturaleza, *sustancialmente política*, habría que llegar a la conclusión de que las oficinas de evaluación carecen de sentido, pues dicha evaluación política es tarea que en el ámbito parlamentario corresponde desempeñar a la oposición a través de los procedimientos de control del Gobierno. Pero, además, en segundo lugar, la única de esas oficinas que no tiene carácter sectorial y que, seguramente por este motivo, carece de organismo asesor -la *Oficina Parlamentaria para la Evaluación de la Legislación*-, únicamente ha emitido tres informes a lo largo de una década de existencia. Esta circunstancia evidencia cómo mientras mayor es el perfil político del órgano de evaluación menor es su capacidad evaluadora hasta convertirse en casi inoperante, lo que no resulta difícil de explicar si se tiene en cuenta la natural resistencia de la mayoría política a ser objeto de un control crítico sobre la eficacia de las medidas legislativas promovidas por ella.

En estrecha conexión con lo dicho respecto de la experiencia francesa, cabe afirmar también que la implantación de un sistema de evaluación articulado sobre procedimientos parlamentarios especiales siguiendo el modelo que se pretendía instaurar en el Parlamento Vasco podría resultar claramente insuficiente cuando no superfluo. Podría resultar insuficiente al hacer recaer la tarea evaluadora directamente en las comisiones, y ello por razones análogas a las ya ex-

presadas a propósito de las oficinas parlamentarias del país vecino. Pero es que, además, un sistema de evaluación legislativa así configurado podría considerarse también un tanto superfluo, al poder encauzarse con cierta naturalidad a través de los demás supuestos previstos por los tradicionales procedimientos parlamentarios de control del ejecutivo y en especial por aquellos, como el de las proposiciones no de ley o las mociones, respecto de los que los propios reglamentos prevén o pueden prever algún tipo de dación de cuentas por parte del Gobierno al pleno o a las comisiones de las cámaras en relación con el efectivo cumplimiento de las resoluciones parlamentarias en su momento aprobadas<sup>54</sup>.

Por consiguiente, para que un órgano de evaluación legislativa pueda llevar a cabo una tarea eminentemente técnica que no se solape con el control político típicamente parlamentario dicho órgano debe estar integrado en exclusiva por personal cualificado, esto es, por técnicos o expertos en las materias objeto de análisis y con un prestigio contrastado. Ahora bien, dada la relevancia del cometido atribuido a este tipo de órganos y su estrecha vinculación con las propias cámaras, lo anterior no es óbice para que la elección de sus integrantes deba ser atribuida a éstas, al igual que ocurre, por evidentes razones de legitimidad y encaje en el sistema político, con otras instituciones igualmente ligadas a los parlamentos, según se comentará un poco más adelante.

Pariendo de estas dos premisas generales -sistema público e institucionalizado de evaluación legislativa atribuida a un órgano *ad hoc* e integrado por personal especializado- puede avanzarse una serie de ideas algo más específicas en orden a la conformación concreta del modelo de evaluación legislativa de posible implantación en el Estado pero, sobre todo, por pa-

54 Así, por ejemplo, el art. 157.6 del Reglamento del Parlamento de Andalucía establece, respecto de las mociones aprobadas por la Cámara como consecuencia de una interpelación, el control del cumplimiento de la misma a cargo de la Comisión a la que corresponda por razón de la materia. En cualquier caso, acabado el plazo fijado para dar cumplimiento a la moción, el Consejo de Gobierno deberá dar cuenta de la misma ante la Comisión correspondiente, de modo que, si incumple la realización de la moción o no da cuenta a la Comisión, el asunto se incluye en el orden del día del próximo Pleno.

recer más factible a corto y medio plazo, en las Comunidades Autónomas.

Ante todo, la primera cuestión que ha de abordarse es la configuración más adecuada del órgano de evaluación para su implantación y consolidación en el ámbito autonómico y para ello resulta indispensable efectuar algunas consideraciones en torno a su naturaleza jurídica, composición y competencias.

En lo que a la primera de estas tres cuestiones esenciales respecta, parece conveniente la atribución al órgano al que se atribuya la tarea de evaluación legislativa, o cuando menos a la función misma, de rango estatutario. Y ello por un doble motivo: en primer lugar, porque la trascendencia de los cometidos propios de cualquier ente de esta naturaleza -de manera destacada, aunque no necesariamente en exclusiva: la evaluación de la eficacia de las actividad legislativa del Parlamento- precisa de un fundamento jurídico lo suficientemente sólido como para acometer con garantías de éxito sus responsabilidades, sin estar sujeta a vaivenes o coyunturas políticas que pudieran poner en peligro su propia existencia, lo que podría ocurrir en el caso de que su creación se produjera meramente por ley, susceptible de reforma por la mayoría parlamentaria existente en cada momento. Así pues, y dada la falta de tradición de la que adolece nuestro país en este ámbito, aunque en un primer momento podría resultar suficiente la simple reseña en los estatutos de autonomía de la necesidad de la evaluación legislativa como un elemento consustancial del Estado social y democrático, en un futuro más o menos próximo sería conveniente que la norma estatutaria reflejara la composición del órgano encargado de llevar a cabo las tareas evaluadoras, el sistema de elección de sus miembros y sus competencias básicas, aspectos estos que, lógicamente, habrían de ser después objeto del pertinente desarrollo legal<sup>55</sup>.

En segundo lugar, por lo que a su composición se refiere, ya hemos adelantado aquí que un órgano de naturaleza eminentemente técnica como ha de ser el encargado de evaluar la calidad de las leyes no puede sino estar integrado por expertos en los diversos sectores materiales y las distintas disciplinas científicas afectados por cualquier regulación legal. En cuanto que órgano auxiliar del Parlamento, la elección de sus miembros no debe, según se ha apuntado ya, sino corresponder a éste y preferiblemente a su pleno. Ahora bien, como algunas experiencias en nuestro país (por ejemplo, y sin ir más lejos, el Consejo General del Poder Judicial) han puesto ya de manifiesto, un sistema de elección que pudiera interpretarse en términos esencialmente políticos, esto es, con la pretensión de reflejar sobre todo la composición de la cámara, afectaría inevitablemente a la credibilidad de la institución y de todo el sistema evaluador ante quien sin duda ha de ser su principal destinatario y beneficiario: la sociedad y los individuos que la integran. Para evitar este peligro, sería conveniente establecer una serie de requisitos que acreditaran fehacientemente la capacitación profesional de los candidatos y candidatas, de modo que se rebajara hasta términos razonables la discrecionalidad de los nombramientos.

Por otra parte, y si partimos de la base de que los órganos de evaluación legislativa han de configurarse casi inevitablemente como órganos de coordinación y procesamiento de un trabajo en red que implica a un número variable de entidades públicas y privadas así como de otros especialistas, el número de miembros de la oficina no debería ser muy amplio para garantizar su operatividad en lo que debe ser su labor esencial: la coordinación de las tareas de recogida de datos y elaboración de informes sectoriales, así como el procesamiento de toda la información recibida por las personas y entidades colaboradoras a fin de elaborar sus

55 Lejos de una regulación tan detallada, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado en referéndum el 18 de febrero de 2007 (y único, en el momento de redactarse este trabajo, que se refiere específicamente a la evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva integral) se limita a establecer en su art. 138 con evidente parquedad que "La ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas".

propios informes, que serán puestos después a disposición de los órganos de la cámara. En este sentido, parece que una conformación del órgano inspirada en la que actualmente suele conferirse a los tribunales y cámaras de cuentas que operan en el Estado y las Comunidades Autónomas puede resultar adecuada, en particular por lo que se refiere a la duración de su mandato (que debería ser superior al de la cámara) o su régimen de cese, si bien es muy conveniente especificar con detalle los requisitos de capacitación profesional imprescindible para acceder al cargo evitando fórmulas genéricas que hagan ilusoria la garantías de preparación técnica de sus integrantes. Por lo demás, la estructura del órgano podría acomodarse a la de los sectores materiales sobre los que proyectaría su actuación, siendo una posibilidad distinguir una serie de ámbitos para que cada uno de sus miembros asumiera individualizadamente (con la excepción, quizás, de su máximo responsable), la coordinación de uno o varios de ellos. Todo ello, claro está, sin perjuicio tanto del carácter integral que ha de caracterizar una correcta evaluación legislativa, como de la responsabilidad colegiada de sus integrantes a la hora de asumir –votos particulares aparte– las decisiones e informes del órgano.

Finalmente, por lo que a sus competencias respecta, es necesario comenzar reseñando que la propia denominación del ente evaluador puede condicionar el objeto de la actividad evaluadora que ha de atribuirse

al mismo. En efecto, el concepto de “evaluación legislativa” es mucho más restringido, y si se quiere también más moderno, que el también frecuentemente utilizado de “evaluación de políticas públicas”, por la evidente razón de que, como se desprende de la primera locución, la evaluación legislativa sólo afecta a aquellas políticas públicas plasmadas o en todo caso con base en una norma de rango legal. Ciertamente, la evaluación proyectada sobre el más amplio concepto de “políticas públicas” es más propia de la cultura jurídica anglosajona (Estados Unidos, Gran Bretaña), dado que, en su sistema de *common law*, la ley parlamentaria no ocupa dentro del sistema de fuentes un papel tan preferente como en aquellos otros más apegados a la tradición jurídica latina<sup>56</sup>.

Con todo, como se ha destacado, las diferencias entre uno y otro tipo de evaluación podrían relativizarse desde el momento en que en los países anglosajones la mayoría de las políticas públicas tienen su origen en normas de rango legal, mientras que en el continente europeo parte de esas políticas poseen una raíz extralegal al venir establecidas en instrumentos peculiares bajo la forma de *planes* o *programas*<sup>57</sup>. Además, sea cual sea el fundamento legal o extralegal de las políticas públicas, las previsiones del respectivo plan, programa o ley han de tener su plasmación en dotaciones y programas presupuestarios, siendo también el foro natural de su debate y examen el Parlamento<sup>58</sup>.

56 Más allá de sus implicaciones en el ámbito meramente académico, esta disparidad terminológica podría tener en ciertos casos no poca relevancia práctica. Así, por ejemplo, el documento titulado *Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, objeto de la comparencia del Presidente de la Junta de Andalucía que tuvo lugar el 30 de diciembre de 2003 (DSPA 142/VI legislatura, año 2003), en su Base Tercera, apartado 4, prevé, con el fin de “incentivar el papel del Parlamento como órgano central del entramado institucional de la Comunidad Autónoma”, la creación de una “Oficina de Evaluación de Políticas Públicas” como órgano auxiliar de la Cámara. En cambio, en la sesión constitutiva de la VII legislatura del Parlamento de Andalucía (DSPA 1/VII legislatura, año 2004) la Presidenta de la Cámara aludió en su discurso de presentación tras ser elegida para dicho cargo a su intención de extender el control parlamentario “al ámbito de la evaluación legislativa” mediante la creación de una “Oficina de Evaluación Legislativa”. Por su parte, como se acaba de indicar en la nota anterior, el nuevo Estatuto de Autonomía se limita a prever un sistema de evaluación de políticas públicas omitiendo toda referencia a su configuración orgánica.

57 Al respecto, J. Osés Abando: “El control del cumplimiento de las normas”, *op. cit.*, págs. 285.

58 En este sentido, el citado documento de *Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía* atribuía a la *Oficina de Evaluación de Políticas Públicas* la misión de “valorar el rendimiento de la legislación, con particular incidencia en aquellas prestaciones y servicios que tienen un mayor impacto presupuestario y afectan a la calidad de vida de los ciudadanos”, a cuyo efecto “elevará un informe anual al pleno del Parlamento de Andalucía”.

Ya por lo que al momento de intervención del órgano evaluador incumbe, resulta evidente que éste habrá de actuar desde luego una vez producida la entrada en vigor de la ley, procediendo a la evaluación *ex post* de la misma en los términos básicos –aunque no necesariamente exclusivos– de eficacia y eficiencia que el sistema británico integra en la expresión ya mencionada de *value for money*. Ello no quiere decir que quepa descartar de plano la configuración de dicho órgano como una oficina de evaluación integral que cubra también de manera regularizada las fases de preparación y tramitación de la norma legal. No obstante, en esa primera fase habría que tener en cuenta los problemas de solapamiento competencial que pudieran establecerse con otros órganos administrativos o de tipo consultivo, mientras que, en la segunda, debería conjugarse la actuación del órgano de evaluación con el ritmo propio del procedimiento parlamentario.

En estrecha conexión con lo anterior, otro de los aspectos fundamentales que debe apuntarse aquí es el del procedimiento de actuación del órgano. En este sentido la decisión principal que habría de adoptarse es la de si el mismo debe actuar de oficio o sólo a instancia de parte; y, en este segundo caso, a instancias de qué sujetos concretos (generalmente los agentes parlamentarios: órganos de la cámara o grupos políticos en ellas constituidos). Como es lógico, mientras que la actuación de oficio reforzaría la posición institucional del órgano, pues no haría depender el ejercicio de sus competencias de ninguna otra voluntad ajena a la suya propia, su intervención a instancia de parte supondría todo lo contrario. En este sentido, ha de reseñarse, no obstante, que la bondad y eficacia de un sistema de evaluación no ha de vincularse a su carácter general, resultando por el contrario tal vez más razonable la implantación de un procedimiento

de actuación circunscrito a aquellos ámbitos materiales en los que la evaluación pueda efectivamente contribuir a una mejora de la regulación jurídica y ulterior aplicación de ésta<sup>59</sup>. En cualquier caso, la opción final a este respecto dependerá de las posición que se quiera atribuir al órgano evaluador en el sistema político, señaladamente a través de los momentos en que pueda estar llamado a intervenir. Así, en la fase de preparación de la ley su actuación únicamente a instancia de parte puede ser razonable a fin de suavizar la fuerte intromisión en el proceso de formación de la voluntad política –propia de los sujetos políticos– que una intervención *motu proprio* podría conllevar. Por el contrario, en la fase de tramitación parlamentaria y, sobre todo, tras la entrada en vigor de la ley, en la que la evaluación ya sobre sus resultados adquiere toda su razón de ser, la actuación también de oficio, aunque sea sujeta a determinados requisitos formales, parece imprescindible si se quiere evitar el riesgo de convertirlo en un instrumento absolutamente ineficaz ante la falta de impulso de quienes, en definitiva, pueden verse perjudicados o corregidos en el ejercicio de esa labor de evaluación.

De cualquier modo, como ya se indicó al comienzo de estas páginas, la articulación de sistemas de evaluación legislativa constituye una medida tan novedosa (no sólo entre nosotros sino también, con muy contadas excepciones, a nivel europeo) que su puesta en práctica en nuestro país, para tener ciertas garantías de éxito, ha de hacerse con decisión pero también con cautela. Al menos si se pretende que la evaluación de las leyes sea pronto asumida como una función consustancial al Estado constitucional y democrático, desde el entendimiento de que la misma supone un paso más en esa aspiración de establecer en España “una sociedad democrática avanzada”, formulada en el Preámbulo de la Constitución de 1978 ■

59 Véase, en este sentido, L. Mader: *op. cit.*, pág. 101 *in fine* y 102.