

EVALUACIÓN LEGISLATIVA Y PARLAMENTO

*Josu Osés Abando**

SUMARIO

- I.- Introducción
- II.- La Evaluación Legislativa: concepto y ubicación sistemática
- III.- Características fundamentales de la Evaluación Legislativa
- IV.- Criterios de Evaluación
- V.- Evaluación Legislativa y evaluación de políticas públicas. Su integración
- VI.- La institucionalización de la Evaluación
- VII.- Evaluación y Parlamento
- VIII.- Conclusiones: hacia una cultura evaluatoria

Recuerdo, en simbiótica amalgama de placer y nostalgia, aquellas jornadas del Curso que se prolongaron del 23 al 25 de julio de 2002, en las que tan amablemente fuimos atendidos por los colegas de la Asamblea Nacional de Panamá, especialmente el Dr. Harley James Mitchell, director del Centro de Estudios Parlamentarios, y en la que tuvimos ocasión, además de departir científicamente con ellos, de conocer este extraordinario país.

Razones laborales de fuerza mayor me impiden confirmar presencialmente los lazos de amistad entonces establecidos,

pero estén seguros de que “la distancia no es el olvido”.

Y después de esta obligada introducción pasaré sin más a intentar colmar en la medida de mis posibilidades, el compromiso que me ha sido encomendado por los responsables de la organización, que no es otro que intentar explicar, justificar y preconizar la denominada Evaluación Legislativa.

Introducción

Uno de los principios que se introducen inicialmente en las facultades de Derecho es la expresión rousseauiana de que “la ley es la expresión de la voluntad general”; es decir, que la ley encuentra su legitimación en el hecho de que emana de los representantes de los ciudadanos libremente elegidos. Hoy en día, y con todos los matices políticos que se quieran, no es discutida esta aceptación formal en cuanto que en nuestra área geopolítica la democracia cuenta con un consenso social mayoritario.

Lo que ya no parece tan obvio es que la percepción social de las leyes goce de una estimación paralela.

Los parlamentos debaten y aprueban muchas leyes, la mayoría de las ocasiones apresuradamente y sin un contraste plausible de sus posibles repercusiones los

* Letrado, Director de Gestión Parlamentaria del Parlamento Vasco

ciudadanos reciben estas leyes y deben cumplirlas, salvo relativas excepciones, carentes de información y atendiendo en especial a aquellas que tienen un contenido prohibitivo o disuasorio.

Y el cúmulo legislativo crece y crece: a modo de simple dato numérico, sólo entre enero y julio de 2007, las Cortes han aprobado 20 leyes (de ellas 3 orgánicas) y las Comunidades Autónomas un total de 8. Se configura así un abigarrado mosaico al que hay que añadir los reglamentos administrativos, cuya utilidad finalista en absoluto aparece diáfana.

El fenómeno no es nuevo (hablaba ya Ripert en 1947 del *déclin du droit*), ni se limita a unos pocos Estados, ni tiene únicamente un componente cuantitativo. El problema de fondo es establecer si el Derecho sigue siendo útil para los fines que pretende el legislador cuando aprueba una norma, lo que, dicho de otra forma, significa la verificación de si una ley o leyes han logrado el objetivo que perseguían originalmente, si han sido *eficaces*.

Actualmente, ya no es suficiente comprobar el ajuste de una norma a los procedimientos, a la jerarquía normativa. Ahí estarán siempre los tribunales para tan necesaria labor. De lo que se trata es de analizar si la ley se ha aplicado efectivamente, realmente, el grado de cumplimiento de los objetivos pretendidos, la posible aparición de efectos no previstos e incluso indeseados; el grado de litigiosidad que ha originado, el coste económico que ha supuesto su implantación, los posibles defectos

que el propio tenor literal contiene y que en su momento no se detectaron, la coherencia y prontitud de su desarrollo reglamentario por el Ejecutivo vía decreto, etc. A todo este *feedback*, que en su conjunto denominamos Evaluación Legislativa, vamos a dedicar, siquiera en sus parámetros globales, esta ponencia, la cual espero que no les resulte tediosa en exceso, y, si así es, la culpa recaerá en exclusiva en su redactor, en absoluto en quien está procediendo a su lectura.

II.- La Evaluación Legislativa. Concepto y Ubicación Sistemática

La definición que les propongo de Evaluación Legislativa es la siguiente: consiste en la verificación del grado de cumplimiento de los fines previstos en una ley (o en una política pública) y análisis de los efectos producidos.

Antes de proceder el desbroce de las diferentes facetas que lleva ínsitas tal definición, es conveniente ubicar la Evaluación Legislativa en el contexto del proceso legislativo.

Desde el punto de vista de la arquitectura, de la elaboración de la ley o, en palabras más claras, si tenemos en cuenta el circuito legislativo, podemos observar en este varias fases sucesivas:

- a. En primer lugar, a fase previa, constituida por aquellas directrices políticas contenidos en el programa del partido o coalición gobernante. Estas líneas políticas deberán tener su

concreción en el seno del Ejecutivo mediante su inserción en la programación legislativa del Gobierno, se someterán a las consultas previas con los sectores afectados (o, al menos, así debería hacerse), análisis de legalidad y factibilidad, etc. Y de todo ello derivaría un proyecto de ley para presentar en el Parlamento.

- b. La segunda fase, o fase constitutiva, se residencia en sede parlamentaria una vez presentado el proyecto de ley (o, mucho más esporádicamente, la proposición de ley por un grupo parlamentario), se activan, si las hay, las directrices parlamentarias de técnica legislativa, los informes que se recaben bien de los servicios de la Cámara o externos, para que en la fase de enmiendas se concreten las mejoras. El producto de esta fase no puede ser otro que la ley, como tal.
- c. Debatido y votado el proyecto de ley y, consecuentemente, entrada en vigor la ley, estamos ya en la fase operativa, que es precisamente donde se imbrica la evaluación legislativa. A partir de aquí es donde se deberá confrontar con lo realmente existente las intenciones que en su momento movieron a regular una materia.

III.- Características Fundamentales de la Evaluación Legislativa

De lo expuesto hasta aquí podría concluirse que los mecanismos ordinarios de control parlamentario inciden de

una u otra forma en la materia. Y ciertamente puede ser así, pero parece que es evidente la escasa potencialidad de los mecanismos parlamentarios actuales. La amplia discrecionalidad del gobierno en la ejecución de los presupuestos (en tal sentido, está prevista desde 1991 una oficina de control presupuestario en el Congreso, cuya constitución ha sido demorada por retraso en la aprobación del nuevo Reglamento), el carácter protocolario de la aprobación de la Cuenta General del Estado, la muy pobre definición de la presupuestación por programas, junto a la incapacidad intrínseca para un debate en profundidad a través de las preguntas, interpelaciones, etc., impide un debate sosegado de las políticas públicas y del desarrollo efectivo de las leyes.

Desde este enfoque integral, tres deberían ser las notas consustanciales a un sistema evaluatorio asentado:

- a. **Sistematicidad:** nos referimos al estudio integral de una ley, o más propiamente, del conjunto normativo que desarrolla una política pública, mediante una encuesta de efectos empíricos que debe ser ineludiblemente coronada por la extracción de determinadas consecuencias. De ahí su lejanía con los mecanismos puntuales del control parlamentario tradicional más enfocados por un lado a la fiscalización de aspectos puntuales, y acotados por otro lado por parámetros más propios de la legítima contienda partidista.
- b. **Continuidad:** con esta nota queremos enfatizar la necesaria permanen-

cia del trabajo evaluatorio, en cuanto que la función legisladora de las cámaras es por definición inagotable. Otra cosa es que la cultura política y científica que se requiere precisa de un proceso gradual de asentamiento, pero siempre precisará el Parlamento redefinir, retroalimentar las leyes que emana. Ni tampoco quiere decir que hayan de evaluarse permanentemente todas y cada una de las leyes, sino estar en condiciones institucionales e instrumentales de poder evaluar cualquier ley por decisión de los órganos parlamentarios competentes.

- c. **Posterioridad:** se diferencia la evaluación de instrumentos similares de lo que pueden surgir confusiones terminológicas, en que su secuencia lógica aparece una vez perfecta la ley y puesta en práctica. El análisis de impacto, la factibilidad, implementación, etc. términos todos ellos consagrados en otros países, son requisitos interesantes, e incluso imprescindibles, para la evaluación, pero situados en todo caso en etapas previas del circuito legislativo que hemos descrito más arriba.

IV.- Criterios de Evaluación

Debe reconocerse con obligada sinceridad que, respecto a la experiencia evaluatoria, el mundo del Derecho está en una posición menos adelantada que las ciencias experimentales. Anclados aún en una idea trasnochada de la eficacia y de la validez como conceptos

tradicionales, y en lo que respecta a España dependiente aquella de las disposiciones del Título Preliminar del Código Civil y ésta de la decisión judicial se ha dejado íntegramente en el ámbito de otras disciplinas el análisis material de la ley.

Por eso, no es fácil establecer unos cánones evaluatorios de pertinencia general y, aún mucho menos, que atiendan a una raíz exclusivamente jurídica.

Con estos condicionantes, los baremos o criterios que vamos a detallar deben ser acogidos con amplitud y simultánea flexibilidad, advirtiendo que están en relación con la multifuncionalidad de la evaluación. En unos casos su razón de ser es eminentemente jurídica y en otras de índole económica, sociológica, psicológica, etc.

- a) **Efectividad jurídica.** Consiste en medir el grado en que la ley ha sido efectivamente aplicada y en qué condiciones: es decir, si la norma ha tenido una real traslación en el ámbito al que iba dirigida.

Esta visión puede que no se limite al análisis de una ley (o puede que, incluso, la norma no sea el primer elemento referencial de una política pública, tal como veremos más adelante). Por tanto, desde el prisma jurídico la evaluación puede abarcar la siguiente cadena normativa:

- a. En primer lugar, y como es obvio, la ley que da soporte jurídico a la materia

- a.2. En segundo lugar, la normativa reglamentaria de desarrollo, no es necesario resaltar la gran importancia que reviste la concreción ulterior que las normas del Ejecutivo operan sobre los preceptos de las leyes. Por eso en Estados Unidos las comisiones parlamentarias efectúan un meticuloso control del desarrollo reglamentario a través de diversas técnicas ("legislative veto", "sunrise" o "sunset legislation"), así como en el Reino Unido ("laying" o preceptiva discusión parlamentaria de los reglamentos).
- a.3. En tercer lugar, las partidas previstas en ley anual de presupuesto que le afectan tanto desde el punto de vista de la dotación económica como de la fijación de un programa con objetivos claros y evaluables. Por favor, y dicho sea de paso, léanse la reforma de la ley presupuestaria francesa, en concreto el artículo 5 (según redacción modificada en 2005), para observar los poderes de las comisiones parlamentarias para evaluar la ejecución del presupuesto anual.

El estudio del bloque normativo debe abarcar tanto la calidad formal de las normas que lo componen, así como su adecuada integración entre sí y respecto a la globalidad del resto del ordenamiento jurídico (algo crucial en un estado compuesto).

- b) Criterios económico-empíricos.

- b.1. Eficiencia: se refiere a la óptima utilización de recursos disponibles desde la perspectiva de gestión, en definitiva, ¿podríamos sacar más provecho a los fondos disponibles mediante la mejora de nuestra gestión?, ¿es posible una mejor relación costo/beneficio?
- b.2. Eficacia: valora si se han logrado los objetivos perseguidos. ¿Conseguimos el cambio que pretendía el legislador en la realidad social?, ¿en qué grado?, ¿ha habido efectos colaterales, positivos o negativos?

Excuso decir que casi nunca es fácil la armonización total de estos criterios, sobre todo en el terreno de los servicios públicos, en el que la eficacia para la sociedad puede primar sobre el criterio de economía.

Pero sin entrar en mayores profundidades sobre tales conceptos (cuya delimitación proviene del campo de la auditoría económica), podemos observar la complejidad que puede alcanzar una evaluación de este tipo y la suma de conocimientos técnicos que deben arrojar a la instancia controladora, que solo pueden garantizar mediante una óptica multidisciplinar.

V.- Evaluación Legislativa y Evaluación de Políticas Públicas. Su integración.

Decíamos antes que no siempre una ley es el objeto único ni el referente primigenio de la Evaluación Legislativa.

Es curioso comprobar a estos efectos cómo se puede partir de tradiciones y experiencias político-jurídicas bien diferentes para acabar desembocando en unos criterios que son bastante comunes.

No es necesario detenerse en las diferencias que median, por ejemplo, entre los países que se inscriben en la órbita del Derecho anglosajón, con la excepcional importancia de la jurisprudencia, materializada en los "case law" o decisiones concretas de los tribunales, y aquellos otros que se mueven dentro del Derecho continental basado en la primacía de la ley.

Orígenes tan diferentes han conducido a unas peculiares relaciones entre norma y realidad, entre Derecho y políticas públicas.

No cabe duda de que el enfoque predominante de los países anglosajones (frente a la mitificación de la ley como exposición de la voluntad general del Derecho europeo), conllevó una mayor profundización del arsenal científico de la evaluación en aquéllos; esto es evidente, pero creemos que tales diferencias son cada vez más relativas por varias razones:

En primer lugar, se da una relación dialéctica entre las políticas públicas y el instrumento normativo que les da soporte. La gran mayoría de las decisiones y acciones públicas se sustentan en un texto jurídico. Incluso en aquellos sistemas jurídicos que hemos dicho que relativizan en mayor o menor medida los dogmas del principio de legalidad y de jerarquía normativa, las directrices de las

políticas públicas vienen reguladas frecuentemente con rango de ley.

Por contra, es frecuente que los Parlamentos de tradición jurídica continental aprueben determinadas políticas mediante instrumentos y procedimientos distintos del normativo. Así, y a modo de ejemplo, los fundamentos de la política industrial del País Vasco fueron aprobados por el Parlamento Vasco en forma de una plan plurianual; es decir, una simple resolución sin fuerza jurídica. Y solo posteriormente se aprobó la Ley de Industria. Lo mismo ocurre en la política sanitaria, rural, etc.

En segundo lugar, debe reconocerse que el control del cumplimiento de las leyes tiene una tradición mucho menor que el análisis de las políticas públicas. Pero también hay que señalar que se está produciendo un interés renovado en que las normas tengan una mayor conexión con la realidad: es decir, que sean textos destinados a su cumplimiento y no a su petrificación inefectiva, intención que en buena parte debe sustentarse en una mayor calidad técnica de los productos legislativos tanto desde un punto de vista formal como desde una formulación intrínseca adecuada de los objetivos sobre los que habrá de girar la evaluación.

En resumen, propugnamos una visión integrada y flexible en esta materia.

VI.- La Institucionalización de la Evaluación

Desde luego, el fenómeno de la evaluación no es nuevo, si bien tan solo en los

últimos tiempos ha encontrado iuspublicismo puntos de confluencia con aquella.

Entre los ejemplos comparados podemos sintetizar en tres grupos los niveles de los países industrializados con respecto a la intensidad y asentamiento del control de las leyes:

* Países con una tradición consolidada. En el máximo nivel destacan los Estados Unidos, donde la evaluación forma parte desde antiguo de su cultura política; no podemos olvidar que el Congreso cuenta con un organismo especializado en estas tareas, el legendario *General Accounting Office* (que cuenta con unos mil efectivos, más otros cuatro mil dedicados a tareas de auditoría económico-presupuestaria). Aunque a gran distancia, hay otra serie de Estados que han institucionalizado la evaluación con mayor o menor presencia parlamentaria: Canadá, Suecia y el Reino Unido desde 1986.

* En un segundo escalón están aquellos ejemplos que en los últimos años han desarrollado unas realizaciones apreciables, si bien más desde el punto de vista gubernamental que parlamentario: Dinamarca, Noruega, Holanda, Israel, Suiza y Francia.

* Se sitúan en el último escalón países como Italia o España, en los cuales se van recibiendo paulatinamente nociones previas referidas al análisis de políticas públicas y al control del funcionamiento de la Administración y del gasto público, pero sin plantearse en su plenitud la utilidad de la evaluación. Tan solo con la aprobación de la Ley italiana

de modernización de la gestión de la administración local y, en el caso español, el 2004 con la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas 463/2004, por la que se crea una comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la calidad de los servicios y políticas públicas, parece que en esos Estados se comienza a avanzar en la evaluación institucionalizada.

VII.- Evaluación y Parlamento

Como profesionales del Parlamento debemos detenernos en concretar la relación que debe darse entre el fenómeno de la evaluación y las cámaras representativas. Esta ineludible faceta tiene que tener, a mi juicio, una visión en un doble prisma. Por un lado, la crisis del Parlamento como institución representativa y por otro, la capacidad de respuesta que nos puede ofertar la Evaluación Legislativa como elemento regenerador de la eficacia parlamentaria. Vayamos por partes.

1. Crisis del Parlamento ¿qué crisis? No es ningún secreto que la crisis institucional del Parlamento está indefectiblemente unida a las mutaciones del Estado actual. La elaboración de las políticas públicas está hoy mediatizada por los intereses corporativos, el irrefrenable déficit presupuestario y las nuevas demandas y movimientos sociales.

El declinar del concepto tradicional de ley, entre muchos otros recientemente remarcada por el colega Pepe Tudela,

nos permite extraer dos consecuencias que me parecen decisivas:

- a. La crisis de la ley es, simultáneamente, causa y efecto de la crisis de la función de los Parlamentos, porque, además de otras razones, el Parlamento es uno de los escasísimos órganos (ya sean públicos o privados) que nunca -o casi nunca-revisa, analiza, coteja o reinterpreta metódicamente el resultado de los trabajos que tiene constitucionalmente encomendados. Puede hablarse en este sentido de un verdadero desapoderamiento que sufre el Parlamento respecto a las vicisitudes que experimenta la ley una vez aprobada.
- b. La mitificación del principio de separación de poderes (interpretado sesgadamente en favor del Ejecutivo) también ha influido en el citado desapoderamiento por cuanto las numerosas formas que tienen los gobiernos de influir en las decisiones parlamentarias, no se han visto correspondidas con la posibilidad real y efectiva, de que el Parlamento controle la maquinaria administrativa.

Debe advertirse que no estamos defendiendo un ilusorio sistema directorial o asambleario, ni la corresponsabilización del legislativo en las decisiones que competen a los gobiernos (siendo por lo tanto criticables, en mi opinión, los nombramientos de parlamentarios previstos en algunas leyes para integrar comisiones y consejos dependientes de gobierno, pues

no han logrado otra cosa que enturbiar la potestad fiscalizadora del Parlamento).

Por contra, se pretende que el Parlamento actualice sus funciones y se acerque (aunque nunca lo consiga del todo, por ser un desiderátum siempre perfectible) a ser una instancia decisoria.

Ya en 1993, y en el seno de las primeras jornadas organizadas por AELPA, me preguntaba si alguien acabaría considerando al Parlamento como "inútil" (por aquellas calendas otros autores se interrogaban por la contemporaneidad" de los parlamentos) me basaba en el incontestable argumento de la mayoría parlamentario-gubernamental sobre la que pivota el eje real del entramado institucional de nuestros países (tanto estatales como subestatales).

2.- La Evaluación Legislativa, nueva función del Parlamento.

Pues bien, ya hace quince años me revelaba no contra la subordinación del Parlamento a favor del Gobierno, porque, a diferencia de Cervantes, no luchamos contra molinos de viento, sino contra realidades incontestables, contra la desapoderación del Parlamento en relación contra el producto parlamentario por excelencia: la ley.

Algún tiempo después me reafirmo en que la Evaluación Legislativa no es ninguna panacea, pero sí puede suponer un elemento de plurifuncionalidad de los parlamentos. Me explico.

La Evaluación Legislativa puede ser imbricada en la función de control, cierto (y así lo presentamos en las jornadas murcianas de AELPA en 1997. Pero también es parte del procedimiento legislativo, tal y como señalamos en el Curso de Derecho Parlamentario en este mismo país y en el epígrafe II de esta ponencia.

En un seminario organizado por el Senado francés se denominaba a la Evaluación como “el cuarto poder irresistible”, además, claro está de la función legislativa, controladora y presupuestaria. Para que esta contundencia pudiera, en su caso, tener visos de realidad requeriría, en mi opinión, algunas ideas-fuerza:

- a) Mandatos de evaluación: esta es una cuestión importante y dos son las posibles vías de previsión evaluatoria: o bien un mandato concreto, ley por ley, con una obligación en tiempo y forma para que el Gobierno remita un informe para ser debatido en la cámara, junto, si es posible, a aportaciones de los sectores implicados, dictámenes de terceros como la Universidad u otros, o bien la introducción en el Reglamento parlamentario de una previsión evaluatoria general.

De ambos casos hay ejemplos. Forzoso es reconocer que la primera modalidad está más extendida, por ser un paso gradual. Pero la segunda opción tiene una evidente virtualidad superior. Estuvo a punto de ser incorporada en la reforma del Estatuto de Cataluña, está recogida en el proyecto de reforma del Regla-

mento del Parlamento Vasco, pero ya hay una consagración jurídicamente eficaz en los siguientes casos:

1. Ley Navarra 2 /2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos (capítulo III)
2. La Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, preceptúa (art. 5) que “las Juntas Generales de Guipúzcoa (que componen un parlamento provincial) ejercen la potestad normativa y evalúan los resultados de dicha potestad”. Es decir que dichas Juntas se autorreconocen la capacidad para evaluar autónomamente el modo en el que la Diputación (Gobierno provincial) ha ejecutado las normas que aprobaron.
 - b) Adecuación de la estructura organizativa además del incremento del papel de las comisiones parlamentarias, que son el foro más propicio para la evaluación. El Parlamento debe usar todos los instrumentos a su alcance sin que esto implique un aumento apreciable del gasto. En concreto, proponemos (además del uso intensivo y del replanteamiento de servicios como los de documentación), una estrecha colaboración sobre todo con los tribunales de cuentas, de manera que se convierten en verdaderos órganos auxiliares de la Cámara, y las relaciones contractuales con terceros como la universidad o gabinetes especializados (de lo que ya

hay algunos ejemplos incipientes: trabajo sobre “La interdependencia de las actividades domésticas y el trabajo remunerado” para el Parlamento de Cataluña o el informe para el Congreso de los Diputados sobre la construcción de la variante ferroviaria de Pajares). Con todo esto no se sugiere una nueva y costosa estructura, sino la constitución de un polo parlamentario de evaluación.

VIII.- Conclusiones: Hacia Una Cultura Evaluatoria

Para finalizar esta aportación, quisiera dejar meridianamente claros unos apuntes finales.

1. Ubicuidad política de la evaluación.

El primer lugar hay que reconocer el evidente componente político del fenómeno evaluatorio. Analizar, comprobar, escrutar el desarrollo de una determinada ley o de una política pública: es decir, verificar hasta qué punto y en qué condiciones se ha llegado o no a la consecución de los objetivos que los motivaron, es una operación ciertamente política como no podía ser menos. Y ello explica los problemas a los que se ha enfrentado la evaluación en ciertos casos.

Pero no es menos cierto que un instrumento científico, incluso en el campo de las ciencias sociales, tiene la enorme virtualidad de que puede ser objeto de un uso alternativo por regímenes, protagonistas y condicionantes muy diferentes entre sí, hablando en términos de adscripción ideológica.

Entiéndaseme bien. Lejos de nuestro ánimo el propugnar una visión tecnocrática, “apolítica”, en definitivo angelical de la evaluación, he insistido en su faceta política comprometida y comprometedora (sobre todo para los malos gestores), en el convencimiento de que los expertos y científicos deben proporcionar fundamentación empírica a decisiones marcadamente políticas.

Pero también es indudable que ni la década de neoliberalismo a ultranza ha hecho palidecer lo más mínimo la fuerza supervisora del “oversight” del Congreso americano, ni el gobierno conservador que gobierna en la actualidad Suecia piensa dismantelar los hábitos evaluatorios introducidos por los largos años de gobierno socialdemócrata.

Lo que es perfectamente conjugable con las diferentes ópticas con que cada sector político e ideológico afronta la evaluación. Cuando los republicanos norteamericanos deducen las conclusiones políticas de la evaluación de los grandes programas públicos, hacen hincapié en el mal uso y dispendio de los fondos, para lo que proponen como solución las privatizaciones masivas, los demócratas propugnan exactamente lo contrario. Es decir, que en general no se suele discutir sobre la pertinencia misma del método evaluatorio (salvo quizá, en parte, durante los primeros años del mandato de la Sra. Thatcher), que es aceptado en sí mismo como una herramienta de conocimiento a partir de la cual operan ya los diferentes programas políticos. Esta ha sido la gran virtud del *General Accounting Office* estadounidense:

su independencia institucional y la aceptación general por los políticos.

Hay que insistir en que el control democrático y efectivo del gasto público es una preocupación básica actual en Occidente, en la que no podemos quedarnos atrás los juristas dedicados al Derecho Público, y aun menos los que profesionalmente nos desenvolvemos en el ámbito parlamentario, se trata de un debate, que con seguridad y sin propósito alguno de clarividencia, va a discutir en estos próximos años sobre la necesidad de introducir las técnicas de evaluación con carácter intensivo.

Entiendo por ello que debe defenderse vigorosamente una visión político-institucional de la evaluación, de manera que esta no se convierta en una nueva vía autojustificativa de los errores y del secretismo de la Administración.

Quisiera concluir señalando que la mejora de la funcionalidad de la ley (mandato aún de la voluntad general, por muchas mediaciones que haya) es mejorar el Parlamento, superando lo que Viandier llama con propiedad "arcaísmo de la elaboración legislativa". Y sin caer en voluntarismos estériles, estoy seguro de que anida en todos nosotros la preocupación de avizorar cuáles pueden ser las posibles vías de futuro para el asentamiento y centralidad parlamentarios. Porque, en definitiva, de lo que se trata es, ni más ni menos, que de la reubicación del Parlamento en el Estado del futuro.

2.- Parlamentos autonómicos y control de la legislación.

Refiriéndome a una reflexión más bien doméstica, es un hecho que las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas van rematando progresivamente su respectiva legislación institucional territorial, por lo que puede intuirse que se están dirigiendo ya hacia un predominio de la legislación que podríamos denominar "sectorial", que es precisamente la más susceptible de ser evaluada.

Con lo cual, dicho sea de paso, quiero decir que no comparto algunos apresurados augurios en el sentido de que casi se va a ver liquidada la virtualidad legislativa autonómica, una vez emanadas las grandes normas de autoorganización doméstica. Ni los ejemplos comparados ni la deseable evolución parecen propiciar una interpretación radical de esta tesis. Otra cosa es que la naturaleza de la futura legislación pueda experimentar una doble variación:

- Como hemos dicho, se incrementará la legislación sectorial, más pegada a ras de tierra, menos espectacular en apariencia, pero con una patente vocación de incidencia "social".
- Sea por motivos de mejora técnica como por legítimos avatares políticos, también es previsible que los parlamentos autonómicos vayan reformando los textos legales adoptados durante los primeros años (tanto institucionales

como "sectoriales"), lo que también presupone una adecuada y sistemática valoración de los rendimientos alcanzados.

Por otra parte, creo que los parlamentos autónomos pueden quizá ser un foro más propicio para la progresiva introducción de una cultura evaluatoria desde un doble punto de vista:

- son las instancias legislativas más próximas al ciudadano;
- su menor campo competencial delimita, simultáneamente, una menor complejidad del objeto de la evaluación; las enseñanzas de otros países demuestran la dificultad de acometer de principio evaluaciones sobre grandes problemas a nivel estatal (por ello las

experiencias pioneras en el Estado Español se han efectuado en el ámbito local).

Pues bien, hasta aquí han llegado estas consideraciones hechas desde la distancia, que no desde la lejanía afectiva.

Tan solo me resta reiterar el cordial agradecimiento a quienes han tenido la paciencia necesaria para escuchar estas consideraciones. Mi saludo a los asistentes de Panamá y de otros lugares de Latinoamérica y los colegas de AELPA. Tengan por seguro que cualquier falta de rigor o error no pueden ser imputados más que a este que, desde el País Vasco o Euskadi, les reitera su amistad.

Y, por último, mis gracias a quien ha acometido la tarea de leer estas líneas. Es mi presidenta y, sobre todo, amiga.