

**Álvarez Vélez, María Isabel
y De Montalvo Jääskeläinen, Federico:
*El arte de legislar; evaluación legislativa
ex ante y ex post*
Ed. Congreso de los Diputados, 2023, 227 pp.**

Fecha de recepción: 26/02/2024

Fecha de aceptación: 11/03/2024

El arte de legislar; evaluación legislativa *ex ante* y *ex post* de María Isabel Álvarez Vélez y Federico de Montalvo Jääskeläinen se publica en la colección de monografías del Congreso de los Diputados, como estudio que aborda una necesidad ineludible de nuestro sistema jurídico. Como dicen los propios autores, por razones de calidad, eficacia y eficiencia normativa y para contrarrestar el alto grado de desafección social es necesaria la evaluación legislativa.

El minucioso estudio, como avanza el título divide los dos necesarios momentos de análisis, el previo a la aprobación de la norma y el posterior para medir su grado de implementación y cumplimiento.

La evaluación legislativa se define como el cálculo del grado de utilidad o aptitud de las normas para satisfacer las necesidades públicas. Su finalidad es dotar a la legislación de una mayor racionalidad y en definitiva de una mayor calidad. El ciudadano aparece como el destinatario de un servicio que proporciona en este caso el legislativo y que debe de estar dotado de los mayores estándares. No podemos tampoco perder de vista la importancia y la conexión con la participación ciudadana mejorando la transparencia y la articulación del trámite de consulta y la posterior rendición de cuentas, de modo que los ciudadanos a través del instrumento formal de la evaluación puedan saber de manera real y efectiva el resultado de sus propuestas.

La evaluación es también útil por tanto a la regeneración democrática al posibilitar la depuración del ordenamiento jurídico, facilitando la eliminación de normas obsoletas y simplificándolo y favoreciendo el aprendizaje legislativo, es decir, la corrección de errores, de ineficiencias, de modo que no se reproduzcan en ulteriores iniciativas.

* Letrada de las Cortes Generales. <https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

Lo que se evalúa es la voluntad del legislador y los fines que persigue, el conjunto de instrumentos normativos asignados a la ejecución, en otras palabras, el acierto en la elección del procedimiento, la calidad de la norma y la integración en el ordenamiento jurídico.

La profesora Álvarez Vélez analiza las pautas internacionales de evaluación *ex ante* y su recepción en el ordenamiento español y los elementos de calidad formal y material que se exigen como requisitos en las iniciativas legislativas. Son examinados elementos como las Directrices de Técnica Normativa de 22 de julio de 2005, la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) que impacta en la oportunidad de la propuesta, el contenido y análisis jurídico de la norma y la incidencia en la distribución competencial, el impacto económico y presupuestario y la detección y medición de las cargas administrativas necesarias en la procura de evitar aquellas que se consideren superfluas y los impactos de género, en la infancia y adolescencia y en la familia y otros de carácter social o medioambiental y el necesario análisis sobre el coste-beneficio.

La profesora Álvarez Vélez hace un exhaustivo estudio de los requisitos constitucionales y reglamentarios para la presentación y tramitación de las iniciativas legislativas en ambas Cámaras, proyectos y proposiciones de ley en sus diferentes variantes parlamentaria, autonómica y popular, con especial detenimiento en los informes del Consejo de Estado en los proyectos de ley y el alcance del veto presupuestario en las proposiciones de ley.

Las Mesas de las Cámaras son las garantes del cumplimiento de los requisitos reglamentariamente exigidos y del respeto a la jurisprudencia constitucional custodiando la forma del procedimiento en los momentos de admisión y esto se extiende a las mesas de las comisiones con el indudable apoyo de los letrados de la Cámara en su función de asesoramiento jurídico.

El Gobierno está por tanto obligado a realizar un estudio pormenorizado de los impactos que la norma puede producir y la participación del Consejo de Estado que implica un examen jurídico profundo por lo que a priori podemos afirmar que existe un control *ex ante* bien definido y articulado.

Empero, la autora llama la atención sobre la posición hegemónica de facto del Gobierno en el proceso legislativo como función motora del mismo que se ha visto incrementada de manera torticera con el abuso de los decretos-leyes o el recurso a la segunda marca del gobierno, desviando hacia proposiciones de ley, es decir hacia iniciativas no gubernamentales, iniciativas legislativas del gobierno que de facto lo son, como hemos visto recientemente con la proposición de ley de la amnistía, y cuya finalidad se presume que no es otra que aprovechar la debilidad de controles *ex ante* de las proposiciones de ley en relación a los existentes con los proyectos de ley y los necesarios informes de los que se han de acompañar.

Concluye que las medidas *ex ante* son claramente deficitarias y apunta a la necesidad de que se haga una mayor revisión de los textos que se aprueban en las Cortes Generales y la conveniencia de aprobar unos manuales de Técnica Legislativa vinculantes.

La mejora en la calidad de la regulación se concibe como una iniciativa comunitaria dirigida a favorecer la actividad económica, el desarrollo empresarial y la innovación en los mercados europeos. No falta el análisis del informe Mandelkern que señala la mejora de la legislación como el camino para la mejora de las políticas públicas en el ámbito europeo y que establece como uno de sus ejes la evaluación del impacto regulatorio dotado de instrumentos para que la decisión política se base en evidencias. En definitiva, la evaluación *ex post* es un concepto de valor añadido europeo y derivaría de la rendición de cuentas reforzada en nuestro ordenamiento jurídico tras la reforma del artículo 135 de la constitución española con los deberes constitucionalizados de economía y eficiencia en la acción de los poderes públicos.

Asimismo, se considera una técnica que podría ser efectiva para combatir la desafección en la medida en que se ocupa no solo de los aspectos formales de la ley tales como lenguaje y estructura sino también, que se cumplan los objetivos perseguidos, porque como el profesor De Montalvo indica, y a pesar de que nuestro Tribunal Constitucional en reiterados pronunciamientos aleja el control constitucional de la depuración técnica, la técnica legislativa sí tiene una íntima conexión con el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución, ya que este principio no solo exige certeza sino un derecho eficaz. La evaluación *ex ante* combate la legislación motorizada al exigir que la motivación de la norma no sea la mera oportunidad política sino unos fines y objetivos medibles hoy en día con herramientas como el Big Data que nos proporciona la posibilidad de un examen exhaustivo.

El autor analiza los tres modelos de evaluación *ex post*, legislativo, de eficacia y judicial y a su vez desarrolla para conocimiento del lector las técnicas más utilizadas, informes específicos, informes de organismo públicos o la *sunset legislation*. La evaluación legislativa verifica los efectos en la aplicación práctica de la norma desde una visión política y jurídica atendiendo a criterios de oportunidad y eficacia y principios de jerarquía normativa y competencia. La evaluación de eficacia se centra en el grado de cumplimiento de la norma en un análisis de fines propuestos y resultados conseguidos. Por último el análisis judicial de la norma o la evaluación judicial examina su conformidad con la jerarquía normativa y los principios constitucionales y es la que compete a los tribunales judiciales y al Tribunal Constitucional respecto al juicio de constitucionalidad.

Todo ello se vincula a una mejora de las decisiones en materia de políticas públicas pero que no reemplaza las decisiones políticas. La evaluación es una herramienta para la toma de decisiones que no puede ni debe usurpar el papel de la política, tal y como nos recuerdan los autores, sin embargo contribuye de manera significativa a la mayor veracidad de las declaraciones relativas a las causas y efectos de la acción legislativa y dotarla de congruencia. La evaluación legislativa recae en exclusiva sobre normas jurídicas y por tanto su objeto está bien acotado y quedaría completamente

fuera del concepto de evaluación de las políticas públicas pero la conexión existe como una secuencia puesto que las políticas públicas serán siempre puestas en marcha a través de instrumentos normativos.

En España no existe un modelo institucionalizado de evaluación legislativa como en otros países de nuestro entorno como Inglaterra o Francia pero sí tenemos instrumentos que sirven a este fin como la memoria de impacto normativo (MAIN) en el ámbito de la evaluación *ex ante* y al que hemos hecho referencia con anterioridad e interesantes figuras como el Informe Anual de Evaluación y el Plan Normativo. El Plan Normativo comprende las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales en el ámbito de la Administración General del Estado se pretenden elevar cada año natural al Consejo de Ministros para su aprobación. Este instrumento se replica a nivel autonómico. El Plan identifica las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de aplicación atendiendo a diferentes criterios tales como coste o ahorro presupuestario, incremento o reducción de cargas administrativas o conflictividad o impacto de la norma en la economía, competencia o sectores estratégicos o en determinados colectivos sensibles. El Plan se completa como el Informe Anual de Evaluación Normativa que elaborado por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, órgano de carácter interministerial, reflejará el grado de cumplimiento sobre el Plan normativo del año anterior así como los objetivos plurianuales. Con estos instrumentos sí se consigue una evaluación continuada aunque no existe propiamente un órgano de evaluación *ad hoc*, especializado y encargado en exclusiva de analizar todas las normas legislativas. La existencia de un sistema de evaluación legislativa es si cabe más importante en los estados descentralizados como el nuestro donde existen centros de producción normativa diferenciados que permitan analizar la eficacia de la medida legislativa adoptada y la posibilidad de extensión a otras Comunidades Autónomas.

Muy acertada es la reflexión sobre la incertidumbre como rasgo de nuestros tiempos y el derecho como creador de convenciones y de previsibilidad y como ciencia que ha asumido la prudencia como el principio procedimental aun cuando existen cuestionamientos sobre su operatividad. Ahora bien una correcta evaluación legislativa no puede basarse únicamente en parámetros jurídicos si queremos que sea completa y la intervención de otras disciplinas como la economía o la sociología permitiera examinar conceptos como el coste-beneficio, parámetro de medición absolutamente necesario y que hay que cuantificar, o también el grado de cumplimiento y profundizar en la causas que llevan a la desafección por parte de la ciudadanía o las dificultades que han existido en su ejecución.

No falta el análisis del derecho comparado, de gran utilidad. Así aborda las técnicas americanas de control *a posteriori*, de la *sunrise* y *sunset legislation*. En la *sunset legislation* la vigencia de la ley está limitada de modo que queda derogada sino hay una decisión expreso del legislador de prorrogarla

y en la *sunrise legislation* la propia ley incorpora en su texto normativo la obligación de ser sometido a evaluación al especificar sus objetivos sobre cuyo cumplimiento habrá de informar con carácter periódico a la administración. Asimismo exponen la law commission de Inglaterra y Gales cuya finalidad muy ambiciosa es asegurar la justicia, modernidad y sencillez de las normas o la Office Parlementaire d'Evaluation de la Législation francesa, que además tiene apoyatura constitucional en el artículo 24 de la Constitución francesa de 1958 donde se establece que el Parlamento evaluará las políticas públicas, al igual que en Suiza donde su Constitución en el artículo 170 atribuye al Parlamento Federal la función de garantizar la eficacia de las medidas adoptadas por la Confederación.

En resumen tras el exhaustivo examen, para la evaluación *ex post* optan los profesores autores por un modelo de naturaleza eminentemente política inspirado en el francés pero mejorado ajustado a una metodología más técnica, tomando lo mejor del modelo británico y que se residencie en su grueso en el Parlamento, ampliando las competencias de la Comisión sin perjuicio de las funciones y potestades que siempre conserva el Pleno e incluyendo además las necesarias premisas de la participación ciudadana y de la disponibilidad pública del informe que resulte.

La evaluación de las normas es a juicio de los autores, una necesidad ineludible de nuestro sistema jurídico, expresión de la regulación inteligente y que eleva la calidad de las normas desde una perspectiva tanto formal como material, antídoto de la desafección política tan propia de nuestro tiempo y una oportunidad para la mejora dinámica del ordenamiento jurídico, depurándolo donde sea necesario y mejorando así la calidad de nuestra democracia.

Es este un estudio riguroso y claro, sobre un tema necesario y no solamente expositivo sino con propuesta, un paso trascendente si queremos tomarnos en serio la legislación y elevarlo a categoría de arte.