

ESTRUCTURA Y SERVICIOS DE APOYO PARA EL TRABAJO LEGISLATIVO LOS AUXILIARES DE LA LABOR LEGISLATIVA

Pierre AVRIL

Traducción: Verónica DE LA ROSA JAIMES

SUMARIO: I. *Problemática*. II. *Los auxiliares institucionales de la labor legislativa*.

El presente trabajo toma como ejemplo el Parlamento francés, porque es evidente que es el que mejor conoce el autor, pero también porque un trabajo comparativo exigirá un desarrollo que excede las dimensiones de esta contribución. También deseamos aprovechar la oportunidad de hacer alusión a las soluciones adoptadas por otros parlamentos, ya que la problemática a la que el trabajo legislativo se enfrenta hoy en día es similar en todo el mundo.

I. PROBLEMÁTICA

La constatación es banal: la Constitución otorga al Parlamento el Poder Legislativo, pero la realidad de este poder parece olvidarse, ya que el control efectivo de la producción normativa se traslada al Poder Ejecutivo. Es preciso añadir que esta constante no es reciente, porque la crisis de los años 30's provocó que las Asambleas se despojaron de un poder que no alcanzaban a dominar, y se lo confirieron a los gobiernos.

Pero antes de analizar los procedimientos utilizados para hacer notar este desafío recurrente lanzado a la representación nacional, cabe señalar, en principio, que la naturaleza misma de la ley ha sufrido profundas transformaciones con relación a su definición clásica; estas transformaciones explican las modalidades contemporáneas del ejercicio del Poder Legislativo, particularmente en lo que concierne al lugar preponderante

que han tomado las formaciones internas del Parlamento como auxiliares de la producción normativa.

1. *La naturaleza de la ley ha cambiado*

Los Estados modernos han pasado de aquello que Bertrand de Jouvenel llamaba la "nomocracia" a la "telocracia", es decir, se pasó de la primacía de la regla a la del fin.¹

El buen gobierno ya no se define prioritariamente por su sumisión al derecho, sino por su capacidad para satisfacer las necesidades colectivas, tales como el desarrollo económico, un nivel de empleo lo más elevado posible, la protección contra las enfermedades, la educación de la niñez, la seguridad de los jubilados, etcétera.

En consecuencia, el papel de la ley ha cambiado; ya no es más la piedra angular del orden político, la referencia suprema que guiaba los poderes públicos determinando aquello que era justo se ha convertido en uno de los medios para responder a las demandas sociales realizando los objetivos de la sociedad. Así, cuando la realización de estos objetivos exige que se impongan restricciones a la libertad de las conductas privadas y en un estado de derecho, sólo la ley puede imponer tales sujeciones.

Así las cosas, la ley moderna se define como un instrumento de la política y un medio de gobierno. Ella, por cierto, siempre ha sido, dentro de un régimen democrático, la expresión de la voluntad política mayoritaria, porque el Parlamento no es una academia de sabios juristas, sino un recinto donde se enfrentan representantes elegidos por medio de una votación. Parecería, sin embargo, que este origen partidista se borró desde que la voluntad mayoritaria se convirtió en regla de derecho, y esto en virtud de la definición clásica de la ley en cuanto a la generalidad y la igualdad. Como la ley es general, ésta se aplica a todos, comenzando por aquellos que la crean, y como ella es igual para todos, cada uno se encuentra sometido a las mismas reglas que se imponen a los otros: así es concebida como "la expresión de la voluntad general" en el sentido de Rousseau. Ella dicta un orden estable de las relaciones sociales sobre la base de principios superiores en los que la aplicación sólo evoluciona lentamente a través de la opinión pública.

A partir de ese momento, la ley se debió adaptar a situaciones particulares y cambiantes. Cesó de ser general porque sus destinatarios

¹ Jouvenel, Bertrand de. *Sur l'évolution des formes de gouvernement* (1961), reproducido en *Du Principat*, París, Hachette, 1972.

no son más los ciudadanos en su conjunto, sino categorías específicas cuyas demandas deben ser satisfechas por el reconocimiento de derechos y de protecciones que tienen por contrapartida a coacción, y por lo tanto, proceden inevitablemente por discriminación.

En segundo lugar, el objeto de la ley se ha transformado profundamente, porque ya no debe conformarse con regular solamente relaciones interhumanas, sino que debe organizar las actividades de una sociedad dominada por la tecnología y la especialización. Por una parte, las disposiciones que ella dicta se aplican a materias complejas que sólo los especialistas son capaces de dominar; por otra parte, debe seguir el progreso de la técnica. Se vuelve inestable, porque la coyuntura cambia, y más generalmente porque los resultados obtenidos necesitan correcciones a medida que la aplicación revela sus insuficiencias o sus efectos inesperados y contrarios a los objetivos que se pretendían.

De esta manera hemos visto aparecer "leyes experimentales"² que se han adoptado a título temporal, y cuya aplicación sólo puede conseguirse después de la evaluación de sus efectos, como la Ley del 17 de enero de 1975 sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo o la Ley del 1 de diciembre de 1988 que instituyó un ingreso mínimo de inserción (en los Estados Unidos existen las llamadas *sunset laws*, que desaparecen una vez que se cumple el plazo fijado desde su adopción).

2. El Ejercicio del Poder Legislativo

La consecuencia de esta transformación es la pérdida del monopolio del ejercicio del Poder Legislativo por parte del Parlamento.

Así pues, desde la perspectiva de los principios, la decisión legislativa es el acto de soberanía por excelencia dentro del orden normativo porque dicta las normas más elevadas de la jerarquía interna, con la reserva de respetar la Constitución. El Poder Legislativo pertenece por esta razón a los representantes elegidos por el pueblo. Así, su voluntad se impone al Ejecutivo, encargado de asegurar la aplicación de la ley, a través de reglamentos administrativos que precisen sus modalidades prácticas.

Formalmente, siempre es así: al ser el Parlamento el único titular del Poder Legislativo se considera (en el sentido jurídico) *el autor* de la ley. El autor de un acto jurídico es aquel por cuya voluntad se ha producido el acto; más precisamente, es aquel cuyo consentimiento se

² Chevallier, Jacques, *Evaluation législative et lois*, París, Presses Universitaires d'Ais-Marseille, 1993.

requiere para que exista dicho acto como acto jurídico; "La ley es aprobada por el Parlamento", dispone el artículo 34 de la Constitución francesa. Pero si el consentimiento del Parlamento es condición formal de la existencia de la ley, su consentimiento se aplica a los textos de los que es parcialmente el *autor* en el sentido corriente y literario del término, para designar a los que las han redactado.

Materialmente, desde este momento la ley será un obra conjunta del Parlamento y del gobierno, en donde el papel del legislador consiste en ratificar, y, si es necesario, modificar los textos que le son presentados por el Gobierno.

1. Es el gobierno, en efecto, el que principalmente envía al Parlamento iniciativas de ley. Por ejemplo, de las 77 leyes que fueron promulgadas en 1993, 69 tuvieron su origen en proyectos del gobierno, y solamente ocho fueron propuestas parlamentarias (proporciones similares se pueden encontrar en la mayoría de los países europeos).

Estas iniciativas se inspiraron, en principio, en el programa político presentado durante la campaña electoral, y que el gobierno tenía como prioridad llevar a cabo. Esta fue una fuente particularmente importante en el período que sigue a una consulta nacional, porque la mayoría que apenas se ha elegido está deseosa de demostrar que cumplirá sus promesas.

Otra fuente proviene de la administración y de su periferia. Hay, en principio, proposiciones que son formuladas por los numerosos órganos consultivos, consejos, comités, con el propósito de asociar a personas calificadas por su capacidad, su carácter representativo o su posición social. Hay, del mismo modo, las observaciones de organismos de inspección derivadas de las encuestas realizadas por sus miembros acerca de la actividad de los servicios que ellos controlan. Existen, también, las sugerencias que presentan en sus informes anuales las jurisdicciones supremas (Corte de Casación, en el Poder Judicial, Corte de Cuentas en materia financiera, y el Consejo de Estado en el orden administrativo).³ En todos estos casos, es de la experiencia derivada de la aplicación de la legislación en vigor de donde surgen las correcciones y los complementos que se hacen a las leyes.

En este estado preliminar, el ministro responsable realiza generalmente las consultas acerca de las organizaciones profesionales o sindicales interesadas; en ciertos casos el gobierno reúne una comisión especial integrada por representantes de la administración y de las actividades o de categorías relacionadas con ellas; de esta manera las

3 Bécane, Jean Claude et Michel Coudez, *La Loi*, París, Dalloz, 1994.

“personalidades calificadas” pueden estudiar los problemas y buscar soluciones. Después se procede a la redacción de un texto.

Podemos darnos cuenta de que el Parlamento sólo está relacionado con este proceso por medio de algunos de sus miembros que participan en estos organismos de consulta en razón de su propia competencia. Es cierto que estas proposiciones se inspiran también en el programa electoral o en las demandas de los grupos socioprofesionales, pero ellos no tienen la oportunidad de participar en los debates donde se discuten los proyectos presentados por el gobierno sobre el mismo tema.

2. Una vez registrado el proyecto, el gobierno se presenta constantemente en el transcurso de la discusión ante la Asamblea Nacional y el Senado, y hay dos interlocutores principales: las comisiones y los grupos.

Las particularidades del procedimiento legislativo francés provienen de la Constitución de 1958 donde se atribuyen las prerrogativas más importantes al gobierno, tales como la prioridad en la inscripción del orden del día y la conducción de los debates; sin embargo, estas prerrogativas no hacen más que sistematizar las prácticas que, en grados variables, encontramos en la mayor parte de los parlamentos europeos. La deliberación es entonces esencialmente una actividad compartida, en la que el ministro interviene para dar a conocer la posición de su departamento y ejercer una influencia preponderante en las decisiones, paralelamente al ponente de la comisión que es su interlocutor permanente y quien, en virtud del Reglamento de la Asamblea, goza de prerrogativas análogas a las suyas.

A título de ejemplo, de las 1,420 enmiendas adoptadas en 1993 por la Asamblea Nacional (de 77 leyes promulgadas), más la mitad de entre ellos (746) eran propuestas por la comisión encargada del texto debatido, y solamente 342 por los diputados (los otros habían sido depuestos por el ministro en el transcurso de la discusión): esta estadística revela el papel esencial que juegan las comisiones como *auxiliares técnicos de la labor legislativa*.

La dirección conjunta del debate por el ministro y el ponente se traduce al aspecto técnico del proceso legislativo como forma de deliberación organizada, pero se ha visto que la ley es también, y sobre todo, producto de una voluntad política mayoritaria. Las prerrogativas codificadas por la Constitución francesa sólo racionalizan ese carácter al confiar al gobierno la realización de los objetivos propuestos por su mayoría, y en consecuencia la dirección del trabajo legislativo, igualmente el ponente de la comisión que el Reglamento le asigna como interlocutor, es del mismo modo designado por la mayoría.

Es así como la decisión legislativa es, en última instancia, la decisión de la mayoría estructurada por los grupos parlamentarios que la componen. Al margen de la discusión formal, los grupos de la mayoría negocian, en efecto, con el gobierno, las soluciones que se podrían aportar a las disposiciones controvertidas, y las redacciones finales que resulten de ello son las que figurarán en el texto definitivo que el ministro y el ponente defenderán en sesión. Los *grupos* son los auxiliares políticos de la labor legislativa.

Para completar esta presentación se deberá también mencionar a los colaboradores individuales y a los diversos organismos que ayudan a los parlamentarios en su trabajo legislativo: servicios de documentación, bibliotecas, secretarías de las comisiones, etcétera. Sin embargo, ellos dependen de la administración de los parlamentos, y provocarían que nos saliéramos del tema.⁴ La misma observación se aplica a los asistentes personales de los diputados y de los senadores y a los *staffs* de los grupos, los cuales están también relacionados con la actividad legislativa. Nos limitaremos únicamente a los auxiliares institucionales con el trabajo legislativo.

II. LOS AUXILIARES INSTITUCIONALES DE LA LABOR LEGISLATIVA

En Francia, la ley es aprobada por el Parlamento, pero no se convierte en obligatoria hasta después de haber sido promulgada por el presidente de la República, cuya competencia está limitada, ya que se encuentra obligado a promulgar la ley dentro de los quince días siguientes a su adopción por el Parlamento, reservándose la facultad, tradicionalmente acordada, de poder convocar a una nueva deliberación (en otros sistemas, como en los Estados Unidos, el presidente tiene un derecho de veto que sólo puede superarse en la siguiente sesión por una mayoría de las dos terceras partes).

La ley es, entonces, considerada como obra exclusiva del Parlamento. Pero aunque su derecho individual sea idéntico en teoría, los actores principales del trabajo legislativo no son los representantes parlamentarios, pues ellos ejercitan este derecho dentro de un cuadro de estructuras colectivas. Además del gobierno, siempre presente, hemos visto dos formaciones interiores que juegan un papel preponderante en cada asam-

⁴ Sobre este punto, ver "L'administration de los parlamentos", *Revue Française d'Administration Publique*, publicada por el Instituto Internacional de Administración Pública, que presenta una visión comparativa en su número 168, octubre-diciembre 1993.

blea: las comisiones y los grupos políticos, las primeras en el plano del procedimiento legislativo y los segundos sobre las decisiones políticas.

El derecho comparado ha demostrado que todos los parlamentos tienen subdivisiones internas, que corresponden a la naturaleza de las circunstancias: una asamblea que comprende varias centenas de miembros sólo puede trabajar si sus deliberaciones son preparadas por un órgano más limitado; una asamblea política se organiza, tanto *de facto* como de derecho, sobre la base de los partidos a los que pertenecen sus miembros.

La experiencia francesa revela el lazo que ha existido históricamente entre las comisiones y los grupos. Cuando las comisiones se establecieron definitivamente, a principios de siglo, la cuestión de su forma de designación se decidió desde ese momento. En efecto, dado que la igualdad reconocida a todos los diputados eliminó cualquier discriminación que pudiera suscitarse, la nominación de los miembros de las comisiones se opera en el seno de los "burós" entre los que los diputados estaban repartidos por sorteo. Este procedimiento presentaba numerosos inconvenientes. Por una parte, las capacidades particulares de los elegidos parlamentarios no eran tomadas en consideración, si bien los especialistas en cuestiones fiscales podían, por decisión de las oficinas, ser designados a la comisión de asuntos internacionales, y los de la legislación civil a la comisión de las fuerzas armadas. Por otra parte, la composición política de las comisiones surgidas por la designación de los burós no reflejaba la de toda la Cámara, y además los reportes que ellas presentaban no exponían necesariamente el punto de vista de la mayoría, lo cual complicaba la deliberación en lugar de ayudarla.

Debido a una resolución del primero de julio de 1910, la Cámara de Diputados decidió que los miembros de las comisiones fueran en lo sucesivo designados por los grupos, quienes hacían así su entrada a la escena del derecho escrito (antes existían, pero no de manera oficial), proporcionalmente a su importancia, de manera que cada comisión reproducía exactamente la composición política de toda la Cámara. Las estructuras internas del trabajo legislativo se encontrarían desde entonces en su lugar y su papel complementario consagrado.

1. *Las comisiones legislativas*

"Todos los parlamentos trabajan en mayor o menor medida con la intermediación de las comisiones", señala Philip Laundy.⁵ En lo que

5 Laundy, Philip, *Les Parlement dans le monde contemporaine*, París, Payot, Lausanne, 1989.

concierno a la labor legislativa, el papel de las comisiones es generalmente preparatorio; estudian los textos registrados, examinan las modificaciones presentadas, pero no toman la decisión definitiva, sino que presentan proposiciones que son sometidas a la asamblea la que decidirá en sesión plenaria. El Parlamento italiano hace una excepción en el caso del procedimiento simplificado de las *leggine*, que son las leyes adoptadas por la comisión sin pasar por la sesión; este procedimiento no se aplica a todas las leyes, ya que ciertos ámbitos están excluidos por la Constitución.

A la inversa de la fórmula italiana, la "comisión de la Cámara completa", típica del parlamentarismo británico, está constituida por la cámara deliberante según un procedimiento menos solemne que la sesión normal para examinar el proyecto como una comisión, es decir, sin la adopción formal del texto.

1. La evolución del sistema francés refleja claramente la problemática del papel de las comisiones. Bajo la Tercera y la Cuarta Repúblicas, existían las comisiones especializadas y poderosas, semejantes a las comisiones del Congreso de los Estados Unidos. Se les criticaba también por constituir centros de influencia que invadían la responsabilidad del gobierno, en la medida en que su permanencia y especialización las incitaban a inmiscuirse en el funcionamiento del Poder Ejecutivo; también se le critica por participar en la defensa de ciertos intereses particulares, convirtiéndose en los voceros de los grupos de presión: viticultores, veteranos de guerra, productores de azúcar, etcétera. Esta práctica es natural en el sistema americano, en gran medida porque corresponde a una filosofía de la negociación entre los intereses y porque el régimen de los Estados Unidos reposa sobre la competencia entre el Congreso y la Casa Blanca;⁶ esto es, por el contrario, poco como compensación conforme con el régimen parlamentario, que descansa sobre la solidaridad del gobierno, con su mayoría con intención de poner en marcha una política general.

Estas críticas inspiraron la reforma de 1958, la que, en este ámbito, como en muchos otros, se ha convertido en la contrapartida del sistema anterior. La Constitución de 1958 ha limitado a seis el número de comisiones permanentes, lo que impide una especialización profunda (el

bajo la égida de la Unión Interparlamentaria.

⁶ "Tenemos un gobierno de instituciones separadas compitiendo por un poder compartido", escribe Charles O. Jones, parafraseando la célebre fórmula de Richard E. Neustadt ("Un gobierno de instituciones separadas compartiendo el poder"), en Anthony King (ed.), *The American Political System*, 2a. ed., Washington, The AEI Press 1990.

campo de su competencia cubre necesariamente varios departamentos ministeriales) e impone un número de efectivos importante (que no es favorable para el desarrollo de la influencia de los *lobbies*). Además, ha previsto la formación de comisiones especialmente constituidas para el examen de un texto y destinadas a desaparecer después de la adopción de dicho texto, pero la fórmula no ha tenido éxito porque las comisiones permanentes no quieren ver disminuidas sus atribuciones: solamente unas sesenta comisiones especiales se han constituido desde 1959 en la Asamblea Nacional, generalmente para los proyectos que requieren de la competencia de varias de las comisiones permanentes.

2. En la mayor parte de los parlamentos las comisiones intervienen generalmente al principio del procedimiento legislativo, es decir, antes de que el texto sea deliberado en sesión plenaria, pero en Gran Bretaña la remisión en comisión (que puede ser la "comisión de la Cámara completa") tiene lugar una vez que la Cámara ha adoptado el proyecto en segunda lectura (la primera lectura es una simple formalidad, que no da lugar a ningún debate). El sistema alemán es análogo, pues la remisión en comisión se lleva a cabo entre la primera y la segunda lectura por el *Bundestag*.

En Francia, la comisión competente sobre el fondo designa un ponente que juega un papel esencial (si otra comisión estima que también le concierne el asunto, puede participar emitiendo una opinión). Para preparar su trabajo, el ponente es ayudado por los funcionarios de la comisión y procede a todas las consultas que él juzgue de utilidad, particularmente con los representantes de los intereses o con especialistas. Es así como en 1993, las seis comisiones de la Asamblea Nacional tuvieron 288 sesiones y procedieron a la audición de 54 personalidades, aparte de los miembros del gobierno; algunas de estas audiencias estaban abiertas al público o a la prensa (el trabajo de la comisión se efectuaba en un principio a puerta cerrada, pero después de 1990 el Reglamento fue modificado a fin de favorecer la publicidad de sus actividades con el propósito de aligerar las discusiones de la sesiones, resultado que no se ha obtenido todavía).

La comisión adopta, en seguida, el informe que será presentado en sesión y que contiene todos los elementos necesarios para ilustrar la decisión. Este informe implica, en principio, una exposición de las razones que han motivado la iniciativa, es decir, la situación existente y las reformas deseables; presenta el estado de derecho en vigor y analiza su aplicación, particularmente la jurisprudencia de los tribunales; las soluciones nuevas que son propuestas y discutidas. El informe presenta en seguida el texto de un proyecto de ley, donde se analiza el

contenido por artículo y se propone ya sea su adopción simple y llana, su modificación por enmienda o su supresión. Los debates que se celebran en comisión son recopilados en forma sumaria igual que las audiencias, que pueden ser objeto de una publicación integral anexa si la comisión lo juzgaba útil. El informe se termina con un cuadro comparativo; en una primera columna figura el derecho en vigor, después el texto del proyecto y en una tercera columna las enmiendas propuestas por la comisión. Esta presentación concierne a los informes en primera lectura delante de la Asamblea, el cuadro una vez que el texto ha sido depositado delante de ella; en segunda lectura el cuadro tiene en la primera columna el texto adoptado por la Asamblea, en tanto el texto sea aprobado por el Senado, y en la tercera columna figuran las proposiciones de la comisión. La misma presentación es adoptada por los informes del Senado.

3. Si las dos asambleas no consiguen la adopción de una redacción con la que estén conformes después de las dos lecturas (una sola si se declara que es urgente), el gobierno convoca a la reunión de una Comisión Mixta Paritaria (CMP), compuesta por siete diputados y siete senadores y encargada de proponer una redacción común para las disposiciones restantes en la discusión. Las proposiciones de la CMP son sometidas posteriormente a la aprobación de las dos Cámaras, la Asamblea Nacional tendrá la última palabra si el desacuerdo persiste o si la CMP no llega a un acuerdo.

2. *Los grupos políticos*

En su "Discurso preliminar" a la *Táctica de asambleas políticas deliberantes* de Bentham, Etienne Dumont observó: "¡Cuántas dificultades no elude el Parlamento británico con la reunión de sus miembros bajo la bandera de dos partidos!" Esta división de la Asamblea en partidos está sujeta a varios inconvenientes; pero es irrefutable que le da a los asuntos un camino mucho más fácil y que previene un gran número de proposiciones discordantes. Los líderes de los dos partidos se convierten en los vigilantes más activos, ya que se observan mutuamente, cuidando que las medidas se lleven a cabo y logren su éxito.⁷

La frase era premonitoria: los partidos no ocupaban, en aquel entonces, un lugar tan importante como el que ocuparían un siglo y medio más tarde, no solamente en el Parlamento británico sino en todas las asambleas del mundo, y es precismanete respecto a esto que Dumont

7 Ouvres de J. Bentham, tome premier. *Coster et Compagnie*, Bruselles, 1829, p. 375.

se refiere a la ambivalencia de la intervención de los partidos, que presenta ventajas y desventajas al mismo tiempo.

1. Precisamos en principio que los partidos, auxiliares políticos del trabajo legislativo, no figuran como tales en la asamblea parlamentaria, sino a través de grupos que forman los diputados que pertenecen a aquéllos. Esta precisión no debe considerarse secundaria, ya que las prerrogativas les son reconocidas a los grupos por ser órganos de la Asamblea, compuestos por diputados que han escogido libremente organizarse colectivamente y aceptar de la misma manera la disciplina que se les impone.

A propósito de esto, las asambleas francesas han considerado por un largo tiempo que el principio clásico del régimen representativo, según el cual cualquier diputado debe ser enteramente libre de emitir su voto en el sentido que considere, excluyendo de esta manera el reconocimiento de los grupos, ya que éstos asimilan la disciplina del voto a un mandato imperativo. Ahora bien, el mandato imperativo es contrario a la idea de que la soberanía nacional se expresa a través de las decisiones de los representantes: someter su voluntad a las decisiones de un partido puede atentar contra esta soberanía (hemos visto que no ha sido sino hasta 1910 cuando este razonamiento se ha suavizado ante las exigencias prácticas de la designación de las comisiones).

La conciliación entre la responsabilidad individual del parlamentario, quien sólo tiene que rendirle cuentas a sus electores, y la acción colectiva en la que él participa, sólo puede operarse si la instancia que decide los votos que se emitirán no es ajena al Parlamento.

Pero aun existe una tensión irreductible en la práctica, entre las iniciativas y los votos de cada diputado, por una parte, y la disciplina de grupo, por la otra. Así, resulta que los grupos modernos son muy jerarquizados, ya que se introduce una discriminación entre los dirigentes y los *back-benchers*, donde la libertad concreta se reduce cuando se trata de votos que impliquen situaciones de política general. La posibilidad de una disidencia atestigüa, sin embargo, que la libertad de elegir del parlamentario existe a pesar de todo, más aún si estas eventualidades sólo se producen excepcionalmente.

2. El papel de auxiliares políticos del trabajo legislativo que realizan los grupos se manifiesta de dos maneras: constituyen un factor de cohesión y son un instrumento del trabajo legislativo.

Hemos visto que el gobierno se encuentra en el origen⁸ de casi la totalidad de la legislación y en la medida en que la iniciativa parla-

8 En este punto retoma la presentación de Jean Claude Bécane y M. Coudez, dos funcionarios

mentaria subsiste en materia legislativa, se ejercita mucho más por los grupos que por los diputados a título individual. Puede ser indirecto, ya que los grupos de la mayoría incitan a menudo al gobierno para que deposite sus proyectos de ley para poner en marcha sus compromisos electorales y se impacientan cuando el depósito de dichos proyectos tarda en realizarse. De manera general, los ministros encargados de preparar un texto son comúnmente escuchados por los diputados de la mayoría, y estos grupos de trabajo son, algunas veces, constituidos para la elaboración de proyectos junto con el ministro.

Como indicamos anteriormente, este diálogo se continúa a lo largo de todo el procedimiento legislativo. Paralelamente a su examen en la comisión los proyectos son estudiados por los grupos de la mayoría a los que pertenece casi siempre el ponente, ya que las comisiones, designadas por representación proporcional, reproducen la configuración política de la Asamblea; así, la relación se da entre los grupos y sus representantes en las comisiones. Esta coordinación, que constituye uno de los pilares del trabajo legislativo, es más o menos estrecha según los grupos (el grupo socialista tiene la costumbre de designar un responsable por cada comisión encargado de hacer el examen de los textos aunque sean la mayoría, en tanto que el ponente juega este papel en los otros grupos). En reunión de grupo, los diputados de la mayoría defienden su posición después de haber escuchado al ministro que defiende su texto, indicando las concesiones que el gobierno puede consentir y la modificaciones que rechaza. Una vez que se ha llegado a un acuerdo, ya sea al momento del examen de la comisión o después, la disciplina del voto se aplica y los debates se desarrollan en el orden.

Puede ser que alguna sorpresa se produzca en las sesiones, particularmente cuando una enmienda no prevista se presenta contra del deseo del gobierno: si la votación no se ha realizado todavía, el ministro o el presidente del grupo demanda la suspensión de la sesión para tratar de solucionar dicho asunto (el reglamento de la Asamblea Nacional prevé que la suspensión es de derecho para reunir un grupo); si la votación los toma por sorpresa, el gobierno puede demandar una segunda deliberación antes de la votación del texto completo, después sigue una reunión del (o los) grupo(s) reticentes a fin de "reparar los daños".

Debemos hacer énfasis en que el buen resultado de la contribución de estos grupos sólo concierne a la mayoría, ya que los grupos de

oposición se esfuerzan en que el resultado sea el contrario. En el momento del examen ante la comisión, ante la apertura de la discusión en sesión y a veces durante ella, se reúnen para discutir la táctica que se adoptará y las enmiendas que se realizarán. Según la naturaleza de los proyectos de ley, el grado de politización del debate varía, de la indiferencia escéptica a la obstrucción abierta, la que se manifiesta con el propósito de hacer innumerables enmiendas, la multiplicación de incidentes, las demandas de suspensión de sesiones, de escrutinio público (se designa así el voto electrónico), y después los datos serán publicados en un anexo con las relatorías de los debates en el *Diario Oficial* o de verificación de quórum (si la mitad de los miembros de la Asamblea no están presentes en el recinto del *Palais-Bourbon*), el voto no puede llevarse a cabo y se pospone para el principio de la siguiente sesión). Cabe señalar que tales prácticas, reservadas para los proyectos de ley más controvertidos, reducen el alcance de la prioridad reconocida al gobierno en la fijación del orden del día: el gobierno controla la inscripción de los proyectos, pero no controla la duración de los debates.

3. Los grupos son entonces instrumentos del trabajo legislativo. Hemos visto que designan a los miembros de las comisiones (cuando un diputado deja su grupo, por dimisión o exclusión, cesa automáticamente de formar parte de la comisión y es reemplazado). Ellos son por otra parte representados ante el Buró y en la Conferencia de presidentes, que reúne a los presidentes de las comisiones y a los presidentes de los grupos y que es competente para la organización de la sesión. La Conferencia de presidentes fija particularmente la duración de la discusión general con la que comienza el procedimiento legislativo en sesión; a cada grupo se le asigna un determinado tiempo para que haga uso de la palabra, proporcionalmente a su importancia, a los oradores que son inscritos por el presidente del grupo a nombre del que intervienen. Los presidentes de los grupos disponen de prerrogativas, en particular en aquello que concierne a los incidentes de las sesiones antes mencionados, pueden pedir, por ejemplo, las suspensiones de la sesión para reunir al grupo, los escrutinios públicos, o la verificación del quórum.

De esta manera, los grupos controlan las iniciativas de sus miembros, con más o menos rigor, según los partidos. Es el mismo caso de la disciplina del voto, regla para algunos, mientras que otros sólo la utilizan para escrutinios determinados.

3. *Control, evaluación y asistencia*

El derecho parlamentario distingue tradicionalmente dos actividades principales de las asambleas: la legislación y el control, a los que les corresponden los procedimientos específicos. Pero esta distinción no es tan tajante en la práctica, esto debido a que la ley se convierte, como hemos visto, en un instrumento de gobierno y que se pretende la realización de un programa. En este caso la aprobación de la ley es más política que un voto de confianza, y no se puede separar del apoyo o la oposición al gobierno. De esta manera, pasamos fácilmente de la legislación al control.

1. Esta solidaridad entre procedimientos formalmente distintos se manifiesta en el trabajo legislativo de varias maneras. En principio, el trabajo del legislador no se debe terminar con la votación de la ley: se debe preocupar por la manera como el gobierno las ejecuta emitiendo los decretos que señalan sus modalidades de aplicación. La Constitución define en efecto el dominio de la ley que "fija las reglas" o "determina los principios fundamentales" en las materias que son enumeradas en el artículo 34, y remite al poder reglamentario, el cual detenta el primer ministro, la determinación de las posibilidades de aplicación, lo cual significa que la mayoría de las leyes no pueden aplicarse si los decretos correspondientes no han sido publicados; de las 310 leyes adoptadas por la IX Legislatura (1988-1993), 107 eran directamente aplicables, las otras, o sea el 65%, exigían decretos de aplicación. Ahora bien, el gobierno, quien siempre presiona para que los proyectos sean aprobados, es muy negligente cuando se trata de aplicarlos: al final de la IX Legislatura solamente el 25% de las leyes adoptadas desde 1988 habían recibido los decretos de aplicación necesarios; el 31% sólo se habían aplicado parcialmente, y el 8% ni siquiera se habían aplicado. En total de sólo el 60% de las leyes aprobadas durante la IX Legislatura habían sido completamente aplicadas al final de ésta.

Es por eso que el Buró del Senado había decidido desde 1972 que el presidente de cada comisión debería dar un comunicado al principio de cada periodo de sesiones (es decir, en octubre y abril) apoyando la aplicación de las leyes que habían sido aprobadas. La comisión decidió entonces, según el caso, instar al ministro competente por escrito para que responda una pregunta escrita, o para dar la ventaja de la publicidad, una pregunta oral en la sesión semanal reservada a las preguntas de los parlamentarios.

El control de la publicación de estos decretos de aplicación era asegurada por el Senado, la Asamblea Nacional fue orientada desde 1990 hacia la evaluación de legislaciones particulares, confiadas a misiones de información temporales creadas en el seno de las comisiones, estas misiones podían ser comunes a cualquier comisión. Actualmente existen dos misiones, una para la aplicación de la ley del 20 de diciembre 1993 relativa al empleo y a la formación profesional, la otra sobre la legislación relativa a la disposición del tiempo de trabajo. La fórmula de las misiones de información también es practicada por el Senado.

2. El control de la aplicación y de la evaluación de la legislación en vigor es realizado en el marco de las condiciones permanentes, pero algunos órganos cuya vocación no es legislativa pueden también informar al legislador y así influenciar el trabajo legislativo. Éste es el caso de las comisiones de investigación, ya que ellas llaman la atención hacia las carencias de la legislación en vigor. El reporte de la comisión de investigación sobre la economía rural en las zonas montañosas publicado en 1982, dio origen a la ley del 9 de enero de 1985 relativa a la protección y desarrollo de las montañas. Es éste también el caso de las delegaciones parlamentarias, siendo las más activas las delegaciones para las comunidades europeas de cada asamblea, que controlan la actividad normal de las instituciones de la Unión Europea, cuyos reglamentos y las directrices se imponen al orden jurídico nacional, y la Oficina Parlamentaria para la evaluación de soluciones científicas y tecnológicas.

Común a las dos asambleas e inspirada en la *Office of Technological Assessment* del Congreso de los Estados Unidos, la Oficina, que puede ser convocada por una comisión o por la solicitud de un presidente de grupo, tiene como misión "informar al Parlamento de las selecciones científicas y tecnológicas a fin de ilustrar sus decisiones"; ella responde a la preocupación de no depender exclusivamente de fuentes administrativas y de proporcionar una información independiente. Así, presenta la particularidad de ser auxiliada por un consejo científico de 15 miembros elegidos en razón de sus capacidades; su representante puede también solicitar a los expertos o a instituciones de estudios especializados que procedan a realizar la investigación por su cuenta.

3. Entre los organismos completamente ajenos al Parlamento que pueden contribuir a la labor legislativa es necesario mencionar al Consejo Económico y Social, cuyo dictamen es obligatorio para los proyectos de ley de programas y de planes; se comunica al Parlamento y ahí los ponentes pueden ser escuchados por las comisiones; también debemos mencionar a la Corte de Cuentas, a la que las comisiones de

finanzas pueden solicitar encuestas sobre la gestión de los organismos que ella controla (administraciones, establecimientos públicos, etcétera).

Hemos constatado, al principio, que el dominio del trabajo legislativo pertenece al Ejecutivo, quien ejercita su control desde la fase inicial: la iniciativa de los proyectos, hasta la redacción final de los textos. La promoción de "la facultad ejecutiva de las cosas", como lo llamaba Montesquieu, es la consecuencia natural de la transformación de la ley: instrumento de la realización de un programa, regula cuestiones particulares y complejas. El Ejecutivo aparece sólo en la medida en que se estudian tales cuestiones desde un ángulo técnico, porque dispone de un aparato especializado de los ministerios, mismos que son capaces de integrarse en la concepción global de su política, porque el arbitraje del jefe de Estado o del jefe de gobierno permite garantizar la coordinación del trabajo administrativo de los departamentos ministeriales y la coherencia de las soluciones técnicas que ellos elaboraron.

Frente a esta estructura político-administrativa, el Parlamento figura como una reunión de *amateurs* que operan de un modo artesanal. Se han adaptado parcialmente a esta situación tanto en el plan técnico, gracias a sus comisiones especializadas, como al plan de la política general, por medio de la intervención de los grupos. Pero, ¿debe irse más lejos buscando una contraburocracia de la representación capaz de rivalizar con el Poder Ejecutivo?

Algunos se orientan hacia este punto. El Congreso de los Estados Unidos, en particular, es un ejemplo. Pero parece que esta orientación encontró demasiado rápido sus límites, no solamente por la duplicación de estructuras que esto implica, sino sobre todo porque existe el riesgo de alejar al legislador de sus funciones específicas. Buscando competir con la administración para desarrollar sus propios recursos: servicios, expertos, asistentes profesionales, etcétera. El representante debe incitarse a confiar en sus colaboradores una parte importante de sus responsabilidades como legislador para consagrar la gestión de su carrera.

Se podría temer que dicha concepción empresarial de la función legislativa no desconoce lo que el mandato parlamentario implica de irreductiblemente personal, que distingue su ejercicio de otras actividades políticas porque su vocación es la de matener una solidaridad cotidiana entre las preocupaciones de los representados y la formulación de reglas que se les imponen. El representante es el único que se puede hacer escuchar por los técnicos de la administración que elaboran las reglas, y únicamente él puede hacer escuchar a los técnicos de la administración que elaboran estas reglas la voz de aquello a los que se

les van a aplicar. Es también deseable que la modernización del trabajo legislativo no busque hacer aquello que otros harían mejor, sino permitirles a los representantes que hagan lo mejor que puedan aquello que nadie podría hacer en su lugar.