

LAS PONENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Por ANGEL LUIS ALONSO DE ANTONIO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL MARCO NORMATIVO REGULADOR DE LA ACTUACIÓN DE LAS PONENCIAS.—III. REGLAMENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS PONENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO COMÚN.—IV. DENOMINACIÓN.—V. CONCEPTO Y CARACTERES.—VI. COMPOSICIÓN.—VII. SIGNIFICADO INSTITUCIONAL DE LAS PONENCIAS.—VIII. NATURALEZA JURÍDICA.—IX. FUNCIONES Y FACULTADES.—X. CONSIDERACIÓN FINAL.

I. INTRODUCCION

Decía Montesquieu que «hay leyes que el legislador ha meditado tan poco, que son contrarias al fin que se propuso» (1). En efecto, es fácil colegir de esta idea la importancia propia que ha de reconocerse para enjuiciar el resultado final de la intención primaria del legislador, el largo camino que media entre la elaboración mental sobre la necesidad de elaborar un texto normativo y la dicción literal, que a la postre se aprobará con una pretendida vocación de aplicabilidad genérica. Entre ambos momentos se despliega un íter que no sólo significará un conjunto más o menos complicado de datos rituales, sino que tienen una correspondencia íntima con todo el régimen de principios y reglas básicas de aplicación en cada sistema político, de tal forma que su análisis dará de ordinario una idea bastante real de las estructuras del mismo y de una manera más inmediata del significado e importancia de la institución representativa. Resulta evidente, pues, que la tramitación parlamentaria de las leyes no es en absoluto algo anecdótico que despierte en el científico una curiosidad baladí. Bien al contrario, su más recto entendimiento nos dará una imagen precisa del verdadero propósito que inspira cada una de las normas.

Esa importancia del aspecto formal en la tramitación de las leyes ha sido justamente destacada por nuestra doctrina, de suerte que para Aja Fernández «el procedimiento legislativo aparece, más allá de las funciones tradicionales que se le attri-

(1) MONTESQUIEU: *Del espíritu de las leyes*, libro XXIX, cap. V. Utilizo la edición de Tecnos, Madrid, 1985, pág. 394.

buían, como elemento decisivo en la definición de las leyes, una vez superada la concepción material que difundió la escuela alemana de la Teoría general del Estado. La multiplicación de los diferentes tipos o formas de ley propia del Estado actual, que quizá alcanza su máxima expresión en nuestra Constitución, reserva un papel decisivo al procedimiento de elaboración» (2).

El procedimiento parlamentario en general y el específicamente dirigido a esa elaboración normativa en particular significa una realidad por esencia compleja, cuyo análisis global no corresponde hacer en esta sede. El propósito de las líneas que siguen se circunscribe al estudio de un aspecto concreto, como es el caso de las ponencias. Ahora bien, tampoco esa intención se pretende agotar de manera exhaustiva. En efecto, el fenómeno «ponencias» en el trabajo parlamentario presenta facetas plurales, pues, junto a su incidencia en la elaboración legislativa, cabe recordar su nombramiento para las comisiones de investigación (art. 52.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados; en adelante, RCD) o el aspecto apuntado por Cazorla Prieto, para quien «quizá el dato que se avizora en el horizonte parlamentario con fuerza singular sea el del surgimiento de órganos de clara naturaleza parlamentaria, que escapan a la tipología clásica de éstos: me refiero a las ponencias con funciones por encima de las normales dentro del procedimiento parlamentario...» (3). Nada de lo anterior interesa aquí, limitándonos al estudio de la repercusión de las ponencias en el procedimiento legislativo común, sin entrar tampoco a abordar la cuestión en aquellas especialidades que pudieran presentar aspectos novedosos respecto al trabajo de las ponencias. El propósito resulta sin duda sugestivo a la vista de la caracterización compartida generalmente por la doctrina sobre la importancia de estos extremos, llegando a afirmarse que, «en realidad, en todo el proceso de discusión y aprobación de un texto legal, la instancia decisiva es la ponencia» (4).

II. EL MARCO NORMATIVO REGULADOR DE LA ACTUACION DE LAS PONENCIAS

El tratamiento científico de las ponencias y la regulación normativa aplicable a las mismas es hasta el momento presente más bien escaso. En efecto, la doctrina, salvo puntuales, aunque significativas excepciones (5), se ha ocupado poco de las

(2) E. AJA FERNÁNDEZ: «La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados», en A. BARATTA, D. GRIMM y F. RUBIO: *Las fuentes del Derecho*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1983, pág. 82.

(3) L. M.^a CAZORLA PRIETO: «Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia, Madrid, Asamblea Regional de Murcia-Tecnos, 1990, pág. 341, con cita de las ponencias de estudio constituidas en la III legislatura en el Congreso de los Diputados.

(4) J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, pág. 159.

(5) P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12 (1987), págs. 243-272; D. LÓPEZ GARRIDO: «La posición de las

ponencias de forma autónoma, dando con ello la impresión, en un juicio inmediato y por ello susceptible de error, que se trata de un tema gris que ha pasado más bien inadvertido, englobándolo en la generalidad del análisis sobre el procedimiento legislativo (6) en el que ocupa, sin embargo, un papel sustantivo por derecho propio por más que su estudio se haya querido subsumir en el análisis global del órgano al que debe su origen inmediato.

La realidad que se acaba de apuntar puede tener diversas explicaciones, no siendo sin duda la menor de ellas las escasas alusiones que sobre las ponencias se encuentran en nuestros textos legales, comenzando por la ausencia total de referencias sobre el particular en la Constitución, aunque ello no significa que el máximo texto legal ignore el procedimiento legislativo. Bien al contrario, el capítulo segundo («De la elaboración de las leyes») de su título III («De las Cortes Generales») ha sido justamente resaltado por la doctrina, destacando la innovación que representa en el constitucionalismo español (7) al ser la primera vez en nuestra historia que una Constitución regula de manera más bien completa los principios generales sobre elaboración de las leyes, pues realmente no cabe atribuir semejante título al capítulo VIII («De la formación de las leyes y de la sanción real») del título III («De las Cortes») de la Constitución de 1812, en el que sólo se recogían, de manera aislada y carentes de la más mínima sistemática, algunas ideas al respecto. Las razones que justifican esa preocupación en 1978 son claras. Por una parte, el texto español hay que incardinarlo en el marco jurídico en el que nos desenvolvemos, siendo así que, como apunta Aja Fernández, «parece un rasgo común a los textos constitucionales de la segunda postguerra una amplia especificación de las reglas del procedimiento legislativo, sin duda por la importancia creciente de la forma de aprobación de las leyes y la misma complejidad que ha adquirido el ordenamiento jurídico en el Estado actual» (8), representando, pues, el capítulo segundo del título III «un buen exponente de la plena contemporaneidad de nuestra Constitución» (9) al asumir esa racionalización del parlamentarismo que es nota característica de las más modernas Constituciones. En segundo lugar hay que tener en cuenta una razón «interna» derivada de la propia novedad que suponía el proceso de elaboración de ese nuevo texto después de un régimen en el que las Cortes no habían tenido un auténtico papel

ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislaturas). Los condicionamientos técnicos y políticos», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 17 (1983), págs. 225-234; E. VIRGALA FORURÍA: «Las comisiones y ponencias (con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco)», en A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA y J. C. DA SILVA OCHOA (coords.): *Parlamento y Derecho*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1991, págs. 265-317.

(6) V. gr., A. GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, págs. 255-257.

(7) Así, F. SANTAOLALLA LÓPEZ: «Elaboración de las leyes. Comentario introductorio del capítulo II del título III», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.): *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, tomo VII, Madrid, Edersa, 1985, pág. 3.

(8) E. AJA FERNÁNDEZ: *op. cit.*, pág. 81.

(9) F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *op. cit.*, pág. 3.

representativo. El paso, en consecuencia, a un sistema de democracia pluralista hizo que en la Constitución se trataran el mayor número de cuestiones posibles, entre las que destacaba con luz propia la relativa a la elaboración legislativa. No hay que olvidar en este orden que las Constituciones que significan un cambio de régimen suelen ser las más extensas por ese afán de abarcarlo todo, y la de 1978 no iba a ser una excepción.

La Constitución, por tanto, contempla la elaboración de las leyes después de referirse en general a las Cámaras y sus órganos, pero, como quedó apuntado con anterioridad, no menciona las ponencias, sin duda porque en una Constitución no se puede agotar toda la realidad parlamentaria debiendo encomendarse esa labor a normas de desarrollo, en el caso que nos ocupa, a los Reglamentos parlamentarios. Tenemos identificado entonces el segundo elemento normativo en presencia, el Reglamento. La pregunta que surge de inmediato se refiere al tipo de relación que éste guarda con la Constitución. Punset Blanco reduce la cuestión a términos muy claros y perfectamente asumibles: «El primer hecho a considerar en este punto es que los Reglamentos parlamentarios son normas de emanación necesaria, es decir, normas que... resultan de producción ineludible (e inmediata, en el caso de los Reglamentos de cada Cámara), puesto que sin ellas el ejercicio de las facultades conferidas a las Asambleas por el artículo 66.2 se haría imposible» (10). La «legitimación constitucional» de los Reglamentos se encuentra en el reconocimiento que efectúa el artículo 72.1 de la capacidad autonormativa de las Cámaras especificando las normas que disciplinan en concreto cada una de las necesidades parlamentarias, de tal modo que actúan como verdadero desarrollo constitucional o, por lo que se refiere al procedimiento legislativo, en palabras de Fernández-Carnicero, «tienen el carácter de integrativas de la Constitución» (11).

Esas normas reglamentarias resultan en consecuencia imprescindibles para abordar con garantías de éxito las funciones parlamentarias al actuar como «auténticas leyes de desarrollo de la Constitución en lo que se refiere a la organización, actividad y relaciones de las Cámaras» (12), siendo consideradas en ocasiones más importantes aún que la propia Constitución, de tal forma que para Eugene Pierre el Reglamento parlamentario, «en realidad, es un instrumento terrible en manos de los partidos; tiene a veces más influencia que la Constitución misma sobre la marcha de los asuntos públicos» (13). Esta afirmación hay que tomarla con una inicial cautela, pues, como se ha puntualizado con acierto (14), responde a una idea en el contexto

(10) R. PUNSET: «Los Reglamentos de las Cortes Generales», en *Revista de Derecho Público*, núm. 87 (1982), pág. 337. Postura contraria, en E. AJA FERNÁNDEZ: *op. cit.*, págs. 81-82.

(11) C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ: «La naturaleza jurídico-política del procedimiento legislativo», en *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda, 1987, pág. 1168.

(12) J. M.ª GIL-ROBLES y GIL-DELGADO: «Los Reglamentos de las Cámaras», en *ibidem*, vol. I, pág. 281.

(13) E. PIERRE: *Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire*, 5.ª ed., París, L. J. Réunies, 1919.

(14) I. MOLAS e I. PITARCH: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, pág. 48.

de la III República francesa, aludiendo a la repercusión del Reglamento en la regulación de las relaciones Cámaras-Gobierno. Aun con esa precaución de partida tampoco puede dejar de reconocerse que el Reglamento es un instrumento de primer orden, que en su aplicación práctica puede orientar en gran medida el juego parlamentario y, en lo que aquí nos incumbe, el iter legislativo. Respetando las normas constitucionales básicas, el desarrollo del procedimiento de elaboración normativa puede tener un rumbo muy distinto según el contenido que se dé al respectivo Reglamento, siendo éste un arma que todos los partidos quieren tener en sus manos (15).

Partiendo de la apuntada necesidad del Reglamento como norma de desarrollo de la Constitución hay que precisar su contenido. Martínez Elipe, siguiendo a Longi (16), diferencia tres tipos de normas: *a*) normas que constituyen una repetición formal de las normas constitucionales que existen y se aplican con independencia del Reglamento; *b*) normas de interpretación de los principios constitucionales sobre organización y funcionamiento de las Cámaras, y *c*) normas «nuevas» de los Reglamentos que disciplinan institutos jurídicos no previstos en la Constitución. Será justamente en este último tipo de normas donde se encuentra el propio carácter reglamentario de las ponencias. En efecto, ignoradas por la Constitución, será en los Reglamentos de las Cámaras donde aparecerán subsumidas en el tratamiento general del debate en sus respectivas comisiones. Este dato, que habrá de tenerse presente más adelante, hace que la regulación reglamentaria sobre las ponencias sea, además de escasa, fragmentaria, al existir otros artículos a lo largo del Reglamento que inciden asistemáticamente sobre ellas. Realmente los artículos clave al respecto son el 113.1 RCD y el 110 del Reglamento del Senado (en adelante, RS), escaso bagaje sin duda (17), poco acorde con el significado jurídico y aún político que debe reconocerse a la figura en presencia, aunque la falta de ese desarrollo en profundidad no parece que haya obstaculizado la actuación de las ponencias; bien al contrario, ha permitido que toda su labor se caracterice por una flexibilidad considerable, sin más limitaciones normativas que las imprescindibles. La agilidad ha presidido, por tanto, su funcionamiento interno ajeno a ese respeto casi reverencial a las pautas determinadas que guían la actividad parlamentaria en Comisión y, por supuesto, en el Pleno, lo que ha contribuido sin duda a crear un clima propicio para el ejercicio de su cometido, que difícilmente podía haberse dado en otros ámbitos (18).

Hay que recordar, por último, que son también de aplicación al funcionamiento y organización de las ponencias aquellas resoluciones de la Presidencia de las Cáma-

(15) En tal sentido, para FERNÁNDEZ-CARNICERO, «el Reglamento de la Cámara puede llegar a merecer la consideración, antes que de norma, de un bien propio del que los grupos parlamentarios (en suma, los partidos políticos representados) usan y... disponen» (*op. cit.*, pág. 1167).

(16) L. MARTÍNEZ ELIPE: «Las fuentes del Derecho parlamentario», en *Las Cortes Generales*, cit., vol. III, pág. 1596.

(17) De «cierta modestia» habla LÓPEZ GARRIDO en presencia del Reglamento del Congreso de los Diputados (D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 227).

(18) En el mismo sentido, para AJA FERNÁNDEZ, «incluso la escasa regulación reglamentaria ha contribuido al libre desarrollo del papel decisivo de la ponencia» (*op. cit.*, pág. 87).

ras en cumplimiento de su obligación de interpretar el Reglamento y colmar las lagunas que se deriven de su aplicación (arts. 32.2 RCD y 37.7.8 RS).

III. REGLAMENTACION PARLAMENTARIA DE LAS PONENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO COMUN

Se ha dicho que «el proceso de creación de la norma jurídica que es la ley se circunscribe a la realización del acto legislativo en cuanto acto típicamente parlamentario y jurídicamente relevante» (19). En efecto, la producción normativa constituye una de las funciones clásicas de las Asambleas, aunque hoy puede decirse que el núcleo esencial del trabajo parlamentario radica en el control político sobre el ejecutivo, puesto que en nuestros días asistimos a un cambio de óptica en la actividad del Parlamento el perder éste en gran medida la «autoridad» de la que estaba investido en otro tiempo cuando la sede parlamentaria se consideraba verdadera fuente de la ley entendida como expresión de la voluntad general. El cambio moderno en la extracción de los parlamentarios, el papel central de los partidos en la lucha electoral y posteriormente en el trabajo en el seno de las Cámaras ha limitado el papel de éstas, en la mayoría de los casos, en la producción legislativa al de caja de resonancia de unos estímulos que se producen fuera de sus paredes.

No obstante lo anterior, hay que seguir considerando la relevancia del procedimiento legislativo en cuanto sucesión ordenada de actos parlamentarios individualizados, que, en aplicación de las normas constitucionales y reglamentarias al efecto, conforman la voluntad de las Cámaras expresada en normas de aplicación general. Las leyes son, pues, el fruto de una serie de pasos concretos que deben su origen a reglas formales de diverso rango. La idea inicial respecto al procedimiento legislativo resulta evidente que es su complejidad no sólo al duplicarse, en nuestro caso, dado el carácter bicameral del Parlamento, sino incluso en atención al trabajo propio de cada una de las Cámaras. Esa complejidad queda también de manifiesto, por ejemplo, en la diferente interpretación doctrinal respecto a las fases concretas que cabe identificar en toda esa tramitación por esencia compleja (20), aunque es nota común el aceptar que el grueso de la misma se encuentra en la labor propiamente parlamentaria, que combinada con otras actuaciones, ya sean previas —Gobierno a

(19) M.º A. GARCÍA MARTÍNEZ: *op. cit.*, pág. 160.

(20) V. gr., «elementos preparatorios, elementos operativos, fase de instrucción, fase de deliberación y fase de decisión» (C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ: *op. cit.*, págs. 1169-1170); «iniciativa, constitutiva, integradora de eficacia» (F. FERNÁNDEZ SEGADO: *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, págs. 620-625); «fase introductoria, fase central o decisoria, fase conclusiva» (R. PUNSET: «La fase central del procedimiento legislativo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14 (1985), págs. 112-113); «fase preparatoria, fase instauradora o de iniciación, fase constitutiva o de perfeccionamiento, fase final o integradora de la eficacia» (J. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ: «La elaboración de las leyes. Los tratados internacionales», en *Las Cortes Generales*, cit., vol. I, págs. 221-236).

través de la presentación de proyectos de ley— o posteriores —sanción y promulgación—, conforman la ley como instrumento jurídico expreso. Aceptado el papel nuclear del Parlamento en la creación normativa, el siguiente paso es la interpretación auténtica de los principios reglamentarios que disciplinan esta materia. Ciñéndonos al procedimiento legislativo común, la idea general en la doctrina es la distinción de tres momentos sucesivos: ponencia, comisión y Pleno (21), pues si bien Molas y Pitarch diferencian en un primer análisis lo que denominan «dos fases simétricas: comisión y Pleno» (22), posteriormente, y debido a la sustantividad que, a su juicio, ha adquirido la ponencia, asumen el planteamiento trifásico antes mencionado (23).

Esa dualidad fase de ponencia-fase de comisión parece que debe ser revisada, siendo así que ni reglamentaria ni menos aún constitucionalmente hay motivos incuestionables para mantener tal división, por esencia artificial y en consecuencia errónea. Esos excesos sin justificación normativa expresa acarrearán defectos de entendimiento del iter legislativo, de tal forma que no es difícil encontrar entre los autores quienes describan frente a la potenciación de las ponencias «una paralela pérdida de relevancia del trabajo en Comisión» (24). El punto de partida no parece correcto. La ponencia no puede ser considerada, ni formal ni sustancialmente, como una realidad desgajada de la comisión respectiva. La sustantividad que, sin duda, debe reconocerse al trabajo de las ponencias no puede llevar sin más a la aceptación acrítica de que nos encontramos ante dos momentos distintos del iter legislativo; no se puede asumir por ello la dicotomía ponencia-comisión. Apurando el argumento, difícilmente puede hablarse en propiedad de fase de ponencia y fase de comisión. Sería más lógico y, como veremos, más ajustado a las previsiones normativas referirse en general al debate o fase de comisión, y sólo teniendo por cierta esa unidad conceptual podía diferenciarse *a posteriori* los dos momentos que se producen en su seno, esto es, el estudio por la ponencia elegida al efecto y el debate en el pleno de la comisión.

El mantenimiento de esta tesis constituye una base imprescindible para encarar con garantías de éxito el espinoso asunto de la naturaleza jurídica de las ponencias, el estricto entendimiento de sus relaciones con la comisión, en tanto unidad global. De apuntarse ahora la existencia de una fase propia de ponencia se condiciona la postura que haya de adoptarse luego en cuanto a esa naturaleza, pues se estaría defendiendo una existencia autónoma de las ponencias, un reconocimiento normati-

(21) Así, directa o indirectamente, v. gr., E. AJA FERNÁNDEZ: *op. cit.*, pág. 93; P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *op. cit.*, pág. 267; R. PUNSET: «Procedimiento legislativo», en *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, pág. 782, y «La fase central del procedimiento legislativo», *cit.*, pág. 115; F. FERNÁNDEZ SEGADO: *op. cit.*, págs. 623-624; D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 226.

(22) I. MOLAS e I. PITARCH: *op. cit.*, pág. 155.

(23) *Ibidem*, pág. 156.

(24) A. TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho constitucional español*, 3.ª ed. renovada, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1992, pág. 121. En igual sentido, P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *op. cit.*, pág. 266.

vo directo, con independencia de cualquier órgano parlamentario cuando las previsiones legales al respecto no sólo no contribuyen a la defensa de ese planteamiento, sino más bien, al contrario, refuerzan el principal argumento en su contra. En efecto, quedó señalado con anterioridad el silencio constitucional sobre las ponencias, pero lo que sí aclara la Constitución es el modo de funcionamiento de las Cámaras, que, según el artículo 75.1, sólo puede llevarse a cabo «en Pleno y por comisiones». Es claro que no tiene sentido vincular las ponencias al Pleno cuando éste es, por su propia esencia, el conjunto de los miembros de la Cámara. Por tanto, sólo resta la segunda opción, entender que el trabajo de las ponencias forma parte indisoluble del trabajo en comisión, por más que temporal o materialmente quepa una diferenciación real entre lo que es en sí la labor de la ponencia y la discusión global en el pleno de la comisión. Este planteamiento inicial queda reforzado por las previsiones reglamentarias, verdadero origen de las ponencias, como sabemos, de tal forma que tanto en el Reglamento del Congreso de los Diputados como en el del Senado el trabajo de las ponencias se regula bajo el tratamiento genérico de «Deliberación en la Comisión» [RCD: título V («Del procedimiento legislativo»), capítulo II («Del procedimiento legislativo común»), sección primera («De los proyectos de ley»). III. «Deliberación en la Comisión»: artículo 113; RS: título IV («Del procedimiento legislativo»), capítulo I («Del procedimiento legislativo ordinario»), sección tercera («Deliberación en Comisión»): art. 110].

IV. DENOMINACION

Debe reconocerse *ab initio* la pluralidad de manifestaciones del término «ponencia» en Derecho parlamentario, inclusive atendiendo ya, de forma especial, al procedimiento legislativo, donde esta realidad puede entenderse con diverso alcance. En consecuencia, cabe hablar así: de ponencia, fase de ponencia, informe de la ponencia, ponentes.

La primera referencia, la general y más común, por supuesto, en su utilización, tal vez resulte inadecuada porque realmente no hay una ponencia, sino varias, tantas como proyectos o proposiciones de ley se tramiten, al margen de la dualidad de nuestra estructura parlamentaria y sin despreciar, por supuesto, la realidad autonómica (25). No puede hablarse, en consecuencia, de la ponencia, sino de las ponencias (26), y ello no se debe a un razonamiento meramente anecdótico cuando no caprichoso. Bien al contrario, se apoya en el deseo de separar con nitidez el auténtico sentido de la figura que se comenta incidiendo en lo que es propiamente su naturaleza. Si mantenemos la referencia usual, es decir, la ponencia, parece que nos esta-

(25) Por todos los estudios en el ámbito autonómico y simplemente a título de ejemplo, véase A. ARCE JANÁRIZ: «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38 (1993), págs. 197-200.

(26) En tal sentido, véanse algunas menciones en E. AJA FERNÁNDEZ: *op. cit.*, pág. 86.

mos refiriendo a una realidad unitaria, al menos dentro de cada Cámara; parece que nos estamos refiriendo a un auténtico órgano de entidad propia, como si se hablara de la Mesa o de la Junta de Portavoces. Nada más lejos de la realidad, como se tratará de demostrar en su momento, aunque en esta sede se apunte ya que no existe esa materialización única identificable como órgano autónomo dentro de cada Cámara.

Suele hablarse también, como tuvimos ocasión de comprobar, de «fase de ponencia» (27). Se trataría con ello de especificar el instante exacto de participación de las mismas en el iter legislativo. Sería, pues, un sentido «procesal» del término aludiendo no tanto a su existencia como figura con una problemática propia, sino englobándola en una realidad más amplia, el conjunto de actos parlamentarios que hemos denominado procedimiento legislativo. Su estudio en tal caso perdería también cierta dosis de perspectiva autónoma al diluirse en el análisis total de esa especie concreta de procedimiento parlamentario.

Un tercer sentido de los empleados sería hablar de «informe de la ponencia». Aquí se produce intelectualmente una simbiosis entre instrumento de trabajo y efectos de ese trabajo. Es decir, se hace hincapié en el resultado práctico o material de la actuación de las ponencias que, efectivamente, se traduce en la elaboración de un informe que servirá de base de trabajo para las sucesivas instancias del trabajo legislativo.

Por último, cabe una interpretación «personal» de estas figuras aludiendo a las ponencias como unidad que engloba a distintas personas a las que ocasionalmente se las ha encomendado esa labor y cuya actuación sería en tal caso el centro de análisis específico, aunque del estudio parcial de las distintas actividades resultaría como efecto lógico una idea global de las ponencias en sí.

V. CONCEPTO Y CARACTERES

La palabra «ponencia» no tiene una única definición al ser término encajable en diversas ramas del ordenamiento jurídico, señaladamente en el Derecho procesal (28). La Real Academia Española de la Lengua entiende por ponencia «comunicación o propuesta sobre un tema concreto que se somete al examen y resolución de una asamblea. Encargo dado al ponente; función de ponente. Persona o comisión designada para actuar como ponente. Informe o dictamen dado por el ponente», en tanto que ponente sería «(Del lat. *ponens*, *-entis*. p. a. de *ponere*, poner). adj. Autor de una ponencia. Aplícase al magistrado, funcionario o miembro de un cuerpo cole-

(27) O referencias similares, v. gr., «trámite de Ponencia» (D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 229).

(28) Así, «Ponente: En los tribunales de justicia colegiados, el magistrado que, por riguroso turno, examina las actuaciones, dirige las pruebas y presenta un proyecto de sentencia que somete a la aprobación de sus colegas» (F. GÓMEZ DE LIAÑO: *Diccionario jurídico*, 2.ª ed. revisada, Salamanca, AZ, 1983, págs. 222-223).

giado o asamblea a quien se designa para hacer relación de un asunto y proponer la resolución» (29). Ese es también el sentido de la mayoría de las definiciones que pueden encontrarse en la doctrina (30).

Ciñéndonos al objeto de este análisis, es decir, las ponencias en el procedimiento legislativo ordinario debe señalarse como dato general y primario la idea de colaboración respecto al trabajo futuro del órgano del que forma parte, esto es, la respectiva comisión. Ahora bien, por más que Villacorta Mancebo entienda que las tareas de naturaleza técnico-jurídicas a desarrollar por las ponencias de cara a la adopción de acuerdos por la comisión «puedan calificarse de instructorias» (31), esta «preparación» de la labor subsiguiente de la comisión no puede ser entendida como una mera «instrucción» al modo usual del Derecho procesal, en el sentido de simple recogida inicial de datos para que la comisión llegue a formarse un conocimiento completo del asunto de que se trate, permitiendo luego llevar a cabo los trámites sucesivos. Las ponencias no comienzan el procedimiento legislativo, puesto que esa fase propiamente instructoria es previa en el tiempo al inicio de su labor, le viene dada a través del ejercicio de la iniciativa legislativa. Las ponencias parten, por tanto, de una realidad que reciben articuladas en forma de proyecto o proposición de ley y las enmiendas presentadas a los mismos. Su misión comienza en ese instante y va dirigida simplemente a la redacción de un informe «a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado» (art. 113.1 RCD) (32). Ese informe, en el que eventualmente puede incorporarse, por pura práctica parlamentaria mantenida al margen de las previsiones reglamentarias, un verdadero texto alternativo, servirá de base al debate en el pleno de la comisión. Justamente el hecho al que se acaba de hacer referencia y el origen reglamentario de las ponencias nacidas materialmente del seno de las comisiones son los parámetros básicos para intentar su definición como conjunto reducido de miembros de una comisión elegidos por la misma para el análisis inicial de una propuesta legislativa y de las enmiendas presentadas a la misma (33).

(29) Esta definición «oficial» de ponente aparece reproducida textualmente en J. PALOMAR DE MIGUEL: *Diccionario para juristas*, México, MAY Ediciones, Porrúa, 1981, pág. 1046.

(30) «Ponencia: Se encarga de preparar el trabajo de la comisión respectiva» (L. RIBÓ DURÁN: *Diccionario de Derecho*, Barcelona, Bosch, 1987, pág. 111); «Ponencia: Proyecto de resolución o sentencia. Informe. Dictamen» R. DE PINA y R. DE PINA VERA: *Diccionario de Derecho*, 12.ª ed. aumentada y actualizada, México, Ed. Porrúa, 1984, pág. 390); «Ponencia: Cargo o funciones de ponente. Su dictamen, informe o proyecto de sentencia u otra resolución...» (G. CABANELLAS: *Diccionario enciclopédico de Derecho usual*, tomo VI, 16.ª ed. revisada, actualizada y ampliada, Buenos Aires, Ed. Heliastra, SRL, 1981, pág. 312).

(31) L. VILLACORTA MANCEBO: *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Universidad de Valladolid, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Salamanca, 1989, pág. 343.

(32) El artículo 110 del Reglamento del Senado se refiere al informe «sobre el proyecto o proposición de ley de que se trate».

(33) En semejante sentido, para E. AJA FERNÁNDEZ la ponencia «es un grupo de trabajo designado por la misma comisión para el primer examen del proyecto o proposición de ley y de las enmiendas» (*op. cit.*, pág. 86).

En cuanto a sus caracteres básicos, pueden señalarse los siguientes:

— *Origen y procedencia parlamentaria*

La norma que legitima su actuación es directamente el Reglamento parlamentario, y sus componentes son miembros de las respectivas Cámaras, en concreto, integrantes de las comisiones. Eso no quiere decir que las ponencias deban asumir un sistema de trabajo excluyente que impida la aportación, al menos documental, por personas o entidades ajenas a la vida parlamentaria, pero que por su especialización o grado de conocimiento en la materia que ocupe a una ponencia pueda ser de utilidad para su trabajo. En este sentido, son muy esclarecedores los términos en los que se expresaba la ponencia encargada en el Congreso de los Diputados de redactar el informe sobre la proposición de ley relativa al escudo de España, cuando quería «dejar constancia de que su criterio ha sido el de reproducir fielmente el escudo histórico de España, con una descripción que, en términos heráldicos, resulte al mismo tiempo inteligible para el pueblo. A tal fin, a través de la Presidencia del Congreso, se recabó el dictamen de la Real Academia Española de la Historia, cuya conclusión sigue fielmente el texto que propone la ponencia y que figura como anexo a este informe» (34).

— *Composición reducida*

Aunque se tratará *in extenso* este punto en su momento, valga ahora con señalar simplemente la necesidad de que, por su propia naturaleza de grupo interno de trabajo de la comisión respectiva, las ponencias sean limitadas en cuanto número de miembros, porque, *a sensu contrario*, no tendría sentido elegir una parte de un todo cuando la parte muestra una tendencia a coincidir con el todo, desvirtuando así el sentido propio de la figura que se crea.

— *Carácter individualizado y temporal de su funcionamiento*

Como ya quedó apuntado, no hay una ponencia como concepto general, sino tantas ponencias como iniciativas legislativas se presenten. Eso quiere decir que su labor se justifica en tanto que estudian el texto y las enmiendas y redactan el preceptivo informe en el plazo de quince días, según los Reglamentos de las Cámaras (arts. 113.1 RCD y 111 RS), aunque puede ser ampliado «cuando la trascendencia o complejidad del proyecto de ley así lo exigiere» (art. 113.2 RCD). La determinación de ese plazo significa que, formalmente, cuando las ponencias presentan su respectivo informe dejan de tener el sentido que propicia su nacimiento y, por tanto, desaparecen (35). Ahora bien, eso no quiere decir que la influencia de las ponencias se

(34) *BOCG*, CD, I L, serie B: Propositiones de ley, 2 de abril de 1981, núm. 64-II 1, págs. 252/3.

(35) Así, L. VILLACORTA MANCERO: *op. cit.*, pág. 339; «órganos no permanentes» (J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *op. cit.*, pág. 158).

elimine radicalmente en ese momento. Bien al contrario, se puede producir lo que López Garrido denomina con gráfica expresión la «ponencia en la sombra que ha seguido vigente durante todo el procedimiento» (36), entre otros factores, porque los miembros de las ponencias suelen ser, con posterioridad en los debates generales de comisión y Pleno, los principales intervinientes, al ser los mejores conocedores del asunto en cuestión. La vida, pues, «latente» de las ponencias en los trámites sucesivos puede llegar, en casos excepcionales desde luego, a ser vida real, produciéndose, de nuevo con López Garrido, la «resurrección» (37) de la ponencia a consecuencia de circunstancias sobrevenidas y con la suficiente entidad como para alterar el curso del procedimiento en su más recta interpretación reglamentaria.

— *Limitación funcional*

La labor de las ponencias parece clara en principio: la redacción de un informe a la vista del texto inicial y las enmiendas presentadas. Eso y sólo eso deben hacer las ponencias. La práctica parlamentaria ha desbordado en exceso ese inicial planteamiento reglamentario, de tal forma que ese informe tiene de hecho, en la mayoría de las ocasiones, un contenido mucho más ambicioso en consonancia con el protagonismo político ajeno a la intención originaria, pero que es nota común de las ponencias en la actualidad.

VI. COMPOSICION

Respecto a la composición de las ponencias, quedó señalado en el epígrafe anterior la necesidad de que fuesen, por esencia, grupos reducidos porque de lo contrario anularía su sentido de figura interna de trabajo de la comisión. Partiendo de esa realidad, el problema que se presenta es el de su dimensión exacta, comenzando por el planteamiento de una pregunta muy concreta, a saber, si las ponencias deben ser unipersonales o colegiadas. La práctica de nuestra historia parlamentaria ofrece ejemplos de ambos modelos, pues si bien en el Reglamento de 1918 se apostaba por el ponente individual (art. 70) (38), la experiencia de las Cortes franquistas supuso

(36) D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 228.

(37) *Ibidem*, pág. 230. Tal sucedió durante la tramitación de la Ley de Autonomía Universitaria cuando el dictamen de la comisión volvió a la ponencia designada al principio y, respecto a la elaboración del Estatuto de Autonomía de Valencia, cuando en el Congreso de los Diputados hubo dos ponencias que emitieron dos informes, el segundo de los cuales de conformidad con el acuerdo del Pleno de la Cámara de 9 de marzo de 1982, instando la devolución a la Comisión Constitucional del Proyecto de Ley Orgánica (BOCG, CD, I L, serie H: Otros textos normativos, 26 abril 1982, núm. 68-I 1 [nuevo]).

(38) El artículo decía: «Las comisiones formadas con arreglo al artículo 65 elegirán de entre sus individuos para cada proyecto de ley o cada asunto, un ponente, que redactará un informe sobre los mismos y llevará la voz de la comisión. A la vez, elegirán un sustituto para que le reemplace cuando sea necesario, y podrán agregar otro u otros miembros, que colaboren y mantengan la discusión ante el Congreso acerca del dictamen que haya prevalecido.» Este artículo se debió a la proposición del diputado

la defensa de la ponencia plural, de extensión variable según los momentos (39). Fue este último sistema el que primó en los primeros momentos de la transición, recogiendo tanto en los Reglamentos provisionales de las Cámaras en 1977 como en la circular de la Mesa del Congreso de los Diputados de primeros de 1978, «sobre atribuciones y facultades de las Mesas y Ponencias en las Comisiones». La importancia jurídica y política que supuso el ejemplo de la ponencia constitucional tampoco fue ajena a este hecho.

Este tema volvió a plantearse con ocasión de la redacción de los Reglamentos definitivos de las Cámaras. Así, en la Comisión de Reglamento del Congreso de los Diputados se preguntaba Sotillo Martín si «¿podría haber algún proyecto que por su especial entidad fuera la ponencia de un único diputado, sin perjuicio de que las enmiendas se mantienen, como es lógico, si el informe no satisface a nadie?» (40). La respuesta afirmativa era ofrecida por el presidente Lavilla, aun reconociendo que esa posibilidad «sería demasiado limitada» (41), distinguiendo entre los distintos tipos de ponencias que podían darse y defendiendo, para el caso de que éstas fuesen meramente «técnicas», la conveniencia de que los ponentes fuesen dos. El propio presidente Lavilla contestaba también al diputado Solé Tura sobre quién decidía si era uno o varios los ponentes (42), con un lacónico «la comisión» (43). El asunto quedaba entonces reducido a establecer el parámetro a utilizar para decidir en un sentido o en otro. En la propia Comisión de Reglamento del Congreso de los Diputados se apuntaba que tal criterio debía ser la «importancia o trascendencia del proyecto» (44), especificándose por Herrero de Miñón que «puede haber leyes que por su especial trascendencia lo que requieran es una ponencia puramente técnica, es decir, no una ponencia de calado político que tiende a llegar a un compromiso o a una solución política a nivel de ponencia, sino que, a lo mejor, lo que es necesario por la polemicidad e importancia de la ley es tener un ponente con la fórmula habitual del *rapporteur*» (45).

Esa doble posibilidad en cuanto a la estructura de las ponencias en el Congreso de los Diputados pasó al artículo 113.1 de su Reglamento definitivo, refiriéndose a que la comisión «nombrará en su seno uno o varios ponentes...». La práctica hasta

Sánchez Guerra sobre reforma de varios artículos del Reglamento del Congreso (*DSCD*, apéndice 2.º al núm. 20, 17 abril 1918), con un texto muy similar al definitivo artículo 70, aprobado tras el dictamen de la comisión sobre la proposición reformando varios artículos del Reglamento del Congreso (*DSCD*, apéndice 4.º al núm. 26, 24 abril 1918).

(39) En relación al Reglamento de 1957, por ejemplo, FRAGA señalaba que solían ser poco numerosas, en concreto tres era el número más frecuente, aunque en algunos casos llegaban a cinco (M. FRAGA IRIBARNE: *El Reglamento de las Cortes españolas*, Madrid, Servicio de Información y Publicaciones de la Organización Sindical, 1959, pág. 31).

(40) *DSCD*, Comisión de Reglamento, núm. 29, miércoles 27 mayo 1981, pág. 1384.

(41) *Ibidem*.

(42) *Ibidem*.

(43) *Ibidem*.

(44) SOLÉ TURA: *op. cit.*

(45) *Ibidem*.

la fecha se ha decantado por la solución colegiada, opción defendida asimismo por la mayoría de la doctrina (46), aunque no falten quienes apuesten por el ponente individual en razón al carácter básicamente técnico-jurídico, que, a su juicio, debe presidir el trabajo de las ponencias (47), sin dejarse de reconocer, sin embargo, «los inconvenientes políticos de esta propuesta» (48). El ponente individual es perfectamente posible, y no sólo porque, de hecho, se recoja en el Reglamento del Congreso de los Diputados, sino porque sería una forma de agilizar el trámite, al ser única la voluntad en presencia y no varias, con la dificultad que ello conlleva a veces de lograr un acuerdo asumible por todos. Ahora bien, lo que ya no resulta tan convincente es que ese ponente individual deba salir de las filas de la mayoría parlamentaria, como defiende Virgala Foruria (49) o bien que fuera un representante del grupo al que se debe la iniciativa legislativa, según la opinión del socialista Marín González (50). En el primer caso, y de aceptarse tal sugerencia, difícilmente debería estimarse *a priori* la bondad de esa mayoría y, en consecuencia, de su representante para creer que su trabajo como ponente fuera, en efecto, estrictamente técnico-jurídico, de tal forma que en el análisis de las enmiendas no influyeran aspectos menos técnicos. Respecto al segundo, baste con apuntar la contestación de Herrero de Miñón cuando señalaba que «también sería extraño que un grupo tome iniciativa legislativa y que además ese mismo grupo controle la decantación objetiva de los criterios formulados en torno a ese proyecto» (51).

Los riesgos, pues, del ponente individual son claros partiendo de la propia naturaleza humana y, permítase la licencia, «política» de aquellos que eventualmente puedan ocupar tal encargo. Esos inconvenientes pueden tal vez disminuirse, que no eliminarse de plano, en la otra opción, esto es, la ponencia colegiada. De aceptarse esta segunda posibilidad habría que incrementar las medidas de precaución para que el funcionamiento de estas figuras ofrezca garantías. El camino escogido en este orden por el Congreso de los Diputados es el de la proporcionalidad en relación a la composición general de la comisión respectiva, y así se ha hecho patente en las diversas resoluciones de la Presidencia de la Cámara que se han venido aprobando en desarrollo del artículo 113 del Reglamento (52), hasta llegar a la última, de 14 de

(46) Así, v. gr., P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *op. cit.*, pág. 262; L. VILLACORTA MANCEBO: *op. cit.*, pág. 336; D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, págs. 228 y 231; J. F. LÓPEZ AGUILAR: *La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Análisis del Estatuto de la Oposición en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pág. 228.

(47) E. VIRGALA FORURIA: *op. cit.*, pág. 308.

(48) L. M.^a CAZORLA PRIETO: *op. cit.*, pág. 351.

(49) E. VIRGALA FORURIA: *op. cit.*, pág. 308.

(50) DSCD, Comisión de Reglamento, núm. 29, miércoles 27 mayo 1981, pág. 1386.

(51) *Ibidem*.

(52) Resolución de 30 noviembre 1983: nueve miembros, tres pertenecientes al Grupo Socialista del Congreso, dos al Grupo Popular y uno más por cada uno de los Grupos Minoría Catalana, Centrista, Vasco PNV y Mixto (BOCG, CD, II L, serie E: Otros textos, núm. 14, 6 diciembre 1983); Resolución de 23 septiembre 1986: once miembros, tres pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, dos al Grupo de Coalición Popular, tres al Grupo Mixto y uno más por cada uno de los Grupos Centro

septiembre de 1993, según la cual «las ponencias colegiadas se compondrán de diez miembros, de los que tres pertenecerán al Grupo Socialista, dos al Grupo Popular y uno a cada uno de los Grupos Parlamentarios Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Catalán (Convergència i Unió), Vasco (PNV), de Coalición Canaria y Mixto» (53). Por lo que se refiere al Senado, el artículo 110 de su Reglamento no aclara la estructura de las ponencias, aunque su sentido más propio se puede deducir del resto del articulado, señaladamente del artículo 65, cuando dice que «las comisiones podrán designar ponencias elegidas en su seno para que elaboren el informe, determinando en cada caso el número de componentes. Los ponentes no pertenecerán a un solo grupo parlamentario». La voluntad, pues, es la de reconocer también las ponencias colegiadas.

Tal vez esta de la ponencia plural sea la solución más correcta para privar a un solo diputado o senador del monopolio de esa primera orientación de su Cámara en relación a la iniciativa presentada, aunque tampoco cabe desconocer que la participación proporcional de los distintos grupos parlamentarios lleva aparejada en sí misma la tentación de convertir el trabajo de las ponencias en un trámite que, lejos de la inicial consideración técnico-jurídica que presidió su nacimiento, esté marcada por un carácter de negociación básicamente política, pero al menos todos tienen la oportunidad, teórica al menos, de expresar sus posiciones y de hacer valer sus razones, si bien que lo logren o no está en íntima correspondencia con su fuerza real en las ponencias, teniendo en cuenta además la utilización en las mismas del sistema de voto ponderado.

VII. SIGNIFICADO INSTITUCIONAL DE LAS PONENCIAS

Aun teniendo como punto de partida la ausencia de cualquier mención de las ponencias a nivel constitucional, no se puede negar, sin embargo, la incidencia que estas figuras han venido desplegando en la elaboración normativa. A su vez, esta importancia se deriva de su posición dentro del marco parlamentario, en concreto teniendo en cuenta el moderno significado de la organización y funcionamiento de las asambleas, que se concreta, entre otros, en los siguientes aspectos:

Democrático y Social, Minoría Catalana y Vasco (PNV) (*BOCG*, CD, III L, serie E: Otros textos, número 8, 25 septiembre 1986); Resolución de 16 febrero 1989: diez miembros, tres pertenecientes al Grupo Socialista, dos al Grupo de Coalición Popular, dos al Grupo Mixto, de los que uno corresponderá a la Agrupación de Diputados Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya y uno más por cada uno de los Grupos Centro Democrático y Social, Minoría Catalana y Vasco (PNV) (*BOCG*, CD, III L, serie E: Otros textos, núm. 168, 22 febrero 1989); Resolución de 19 diciembre 1989: diez miembros, tres pertenecientes al Grupo Socialista, dos al Grupo Popular y uno a cada uno de los Grupos Catalán (Convergència i Unió), Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, CDS, Vasco (PNV) y Mixto (*BOCG*, CD, IV L, serie E: Otros textos, núm. 7, 20 diciembre 1989).

(53) *BOCG*, CD, V L, serie E: Otros textos, núm. 14, 16 septiembre 1993.

a) *Relevancia de las comisiones parlamentarias*

En un sentido lato, con escaso relieve constitucional, comisión parlamentaria significaría cualquier grupo reducido que, emanado del Parlamento, estaría ligado a éste mediante una relación de incidencia representativa limitada. En términos más estrictos, el sentido técnico tradicional de una comisión parlamentaria tenía como parámetro justificativo la función que le caracterizaba históricamente, esto es, la instrucción o preparación para la actividad posterior del Pleno. De este modo es oportuno recordar la clásica definición de Barthélemy, para quien las comisiones eran «organismos constituidos en cada Cámara, compuestos por un número generalmente limitado de sus miembros... y encargados en principio de preparar su trabajo normalmente mediante la presentación de un informe» (54), aclarando todavía más esta idea Sánchez Agesta, al señalar que las comisiones tienden a preparar ese trabajo de la Cámara, «pero no sustituirla» (55).

Es ya clásico reseñar la necesidad de estos órganos en las modernas asambleas (56) para asegurar la flexibilidad y agilidad de su labor. Señalaba por ello Rens que un Parlamento es «un órgano demasiado grande y sobre todo demasiado pesado para poder resolver las cuestiones que le son sometidas si no son anteriormente objeto de un examen por algunos de sus miembros, según un procedimiento abreviado» (57). No es extraño, por tanto, que surgieran en el régimen liberal como órgano interno de trabajo parlamentario, a modo de etapa inicial del procedimiento legislativo, a la vez que se pretendía, como apunta Rubio Llorente, hacer que los parlamentarios se especializasen en materias determinadas y «crear ámbitos en donde sea posible la negociación dentro del Parlamento, pero sin publicidad» (58).

Aun teniendo por ciertas las ideas anteriores, es preciso relativizar el significado de las comisiones en los orígenes del sistema representativo decimonónico. Este se caracterizaba propiamente por el sentido individual de la acción parlamentaria y por el papel nuclear del Pleno en su organización y desarrollo. La débil estructura inicial de los partidos hacían del parlamentario el sujeto básico del trabajo que se plasmaba materialmente en su actuación ante el Pleno, convertido así en el eje deci-

(54) J. BARTHÉLEMY: *Essay sur le travail parlementaire et le système des commissions*, París, Librairie Delagrave, 1934, pág. 10.

(55) L. SÁNCHEZ AGESTA: «Comisiones parlamentarias», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo IV, Barcelona, Seix Ed., 1981, pág. 453.

(56) N. PÉREZ SERRANO las calificó de «rueda principalísima en la mecánica parlamentaria» (*Tratado de Derecho político*, Madrid, Civitas, 1976, pág. 762). Apuntan también esta importancia, v. gr., J. CLAUDE COLLIARD: *Les régimes parlementaires contemporains*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, pág. 241; B. LAVEGNE: *Pour un régime parlementaire rénové*, París, Presses Universitaires de France, 1974, pág. 53.

(57) I. RENS: «Les Commissions Parlementaires en Droit comparé», en *Revue Internationale de Droit Comparé*, núm. 2 (1961), pág. 309. C. J. CARNICERO-FERNÁNDEZ habla de «órgano constitucional complejo» (*op. cit.*, pág. 1165).

(58) F. RUBIO LLORENTE: «Los poderes del Estado», en *España: un presente para el futuro. 2. Las instituciones*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984, pág. 63.

sorio de la Cámara. En la actualidad, por el contrario, esa labor individual ha dado paso a una actividad colegiada que se refleja en la aparición o desarrollo de órganos internos de las Asambleas, lo que ha dado en llamarse «creciente policentrismo de la actividad parlamentaria» (59), cuya trascendencia dista mucho de la antigua función instructoria de las primitivas comisiones. En este nuevo modelo destacan las modernas comisiones parlamentarias, consideradas incluso como los órganos ordinarios de realización del trabajo de las Cámaras (60). Hay, efectivamente, un acuerdo generalizado (61) sobre la conveniencia de desbordar su antigua dependencia funcional respecto al Pleno, asegurándoles una autonomía al más alto nivel, incluyendo el reconocimiento de su plena capacidad decisoria. La Constitución española de 1978 se hizo eco de esa tendencia destacando la significación de las comisiones que constituyen para Rubio Llorente «quizá el rasgo más destacado del procedimiento legislativo español...» (62).

El significado, pues, del Pleno de las Cámaras ha sido, material que no formalmente, desbordado por estas unidades menores de trabajo parlamentario, por más que se indique que «ha recobrado su indiscutible superioridad sobre los otros órganos de la Cámara... papel de órgano central del debate parlamentario, que nunca debió perder» (63). Realmente la repetición de la mayor parte de los argumentos expuestos previamente en la fase de Comisión, en su doble dimensión de ponencia y Pleno, hace que en la mayoría de las ocasiones la labor del Pleno de la Cámara se limite a convalidar posturas adoptadas en aquellos trámites iniciales (64).

b) *Reforzamiento de los grupos parlamentarios*

La actividad colegiada que caracteriza hoy la vida parlamentaria se canaliza a través de la figura de los grupos parlamentarios, cuya importancia ha sido destacada con justicia por la doctrina (65). La repercusión que su existencia ha desplegado sobre las ponencias es clara. Acabamos de ver, al estudiar su composición, que se

(59) L. M.^o CAZORLA PRIETO: *op. cit.*, pág. 340.

(60) J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *op. cit.*, pág. 147; F. FERNÁNDEZ SEGADO: *op. cit.*, pág. 612.

(61) Así lo reconoce L. VILLACORTA MANCEBO: *op. cit.*, págs. 23-24.

(62) F. RUBIO LLORENTE: «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16 (1986), pág. 92. En parecido sentido, para J. F. LÓPEZ AGUILAR las comisiones «son los órganos por excelencia del trabajo de las Cortes» (*op. cit.*, pág. 229).

(63) P. J. GONZÁLEZ TREVIANO: *op. cit.*, pág. 265. En parecidos términos, para M.^o A. GARCÍA MARTÍNEZ, «con la nueva estructura parlamentaria, el Pleno adquiere la verdadera significación que le corresponde como órgano de debate» (*op. cit.*, pág. 256). Este juicio es asumido por E. VIRGALÁ FORURIA: *op. cit.*, pág. 305.

(64) En tal sentido, también v. gr., E. AJA FERNÁNDEZ: *op. cit.*, pág. 88; L. M.^o CAZORLA PRIETO: *op. cit.*, pág. 350.

(65) V. gr., M.^o A. GARCÍA MARTÍNEZ: *op. cit.*, pág. 217; L. M.^o CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales, ¿Parlamento contemporáneo?*, Madrid, Civitas, 1985, pág. 136.

forman atendiendo a la importancia de los diversos grupos parlamentarios en la comisión respectiva, pero hay que tener en cuenta además que la propia designación de los parlamentarios que las integran se reserva también a los distintos grupos. En tal sentido, el punto segundo de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 23 de septiembre de 1986, sobre designación y funciones de la ponencia (66) determina que «durante el plazo establecido para formular enmiendas en cada iniciativa legislativa, cada uno de los grupos parlamentarios propondrán para formar parte de la ponencia al diputado o diputados correspondientes». La lectura literal de este punto pudiera hacer pensar que se trata simplemente de una propuesta necesitada *a posteriori* de la oportuna decisión de un órgano superior con capacidad para vetar algún nombre. Otra es la conclusión que se desprende en principio del punto quinto de la Resolución de referencia, cuando *ab initio* dice que «la comisión ratificará el nombramiento de la ponencia en la primera sesión que se celebre», aunque matiza a continuación que, «en el supuesto de que no acuerde tal ratificación, serán nulas las actuaciones de la ponencia designada con carácter provisional». La posibilidad ciertamente está ahí, pero al margen de que la práctica no ha sido esa, lo que importa a nuestros efectos es que la designación de las personas que en el Congreso de los Diputados integran las ponencias corre a cargo de los grupos parlamentarios, como sucede, por otra parte, en el Senado.

No acaban ahí las razones para defender la explicación de la ponencia como «órgano especialmente adecuado para el reforzamiento de los grupos parlamentarios en el procedimiento legislativo» (67). Por una parte, cabe recordar el voto ponderado en sus sesiones en íntima correspondencia, pues, con la fuerza numérica de cada grupo parlamentario. De otro lado, no puede olvidarse (68) la disciplina interna de los mismos, lo que hace que su postura general no varíe sustancialmente en el resto de la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas, teniendo en cuenta además que los miembros de cada grupo presentes en las ponencias acostumbran a repetir la misma función de conductores de sus compañeros de filas en los trámites sucesivos.

Si alguna vez se ha entendido el procedimiento parlamentario «como garantía del acceso de las minorías a la función parlamentaria» (69), este de las ponencias es un elemento especialmente significativo para reforzar dicha tesis, avalado por el hecho de que su composición, como tuvimos ocasión de comprobar, se pretende que sea expresión fidedigna, aunque proporcional del conjunto de la comisión. Por ello los distintos grupos parlamentarios tienen la oportunidad de participar en las mismas para reforzar su posición general en las Cámaras.

(66) *BOCG*, CD, III L, serie E: Otros textos, núm. 8, 25 septiembre 1986.

(67) L. VILLACORTA MANCEBO: *op. cit.*, pág. 342.

(68) Véase, v. gr., J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *op. cit.*, pág. 160.

(69) M.ª A. GARCÍA MARTÍNEZ: *op. cit.*, pág. 49.

c) *Pérdida del sentido individual del trabajo parlamentario*

«El parlamentario individual no es hoy el protagonista de la vida de las Cámaras» (70). Esta aseveración tan rotunda de Cazorla Prieto es plenamente acertada y no es más que la consecuencia inmediata de los puntos anteriores. El parlamentario debe estar incluido necesariamente en alguno de los grupos parlamentarios existentes porque de lo contrario se le incluye en el Grupo Mixto (arts. 25.1 RCD y 30.1 RS). A partir de ahí, los distintos órganos de la Cámara, salvo por la propia razón de las cosas, la Presidencia de las Cámaras, tienen carácter colegiado, y en el caso de las ponencias la práctica parlamentaria incide en la consideración colegiada precisamente para articular el marco de actuación de los diversos grupos parlamentarios.

VIII. NATURALEZA JURIDICA

Punto en extremo interesante, y sobre el que no hay unanimidad en la doctrina, es el relativo a la verdadera naturaleza jurídica de las ponencias. No obstante, hay una tendencia generalizada a considerarlas como «órganos», en concreto, órganos de la comisión (71), aclarando incluso en algún caso que no se trata de órganos de la Cámara (72), expresión esta última totalmente inadecuada porque parece apostar por una dialéctica comisión-Cámaras, siendo así que las comisiones también son Cámaras, en el sentido de que no puede hablarse en términos tan absolutos que parezcan defender una existencia autónoma de las comisiones, al margen de la institución parlamentaria y en concreto en relación a cada una de las Cámaras. Nada de lo que pertenece al ámbito de cada Cámara le es ajeno, y la creación de figuras especialmente dedicadas a un cometido concreto, tampoco. La frase de referencia merece otra consideración interpretándola en el sentido de que el trabajo de las ponencias se vincula de forma directa a la labor de las comisiones, en cuyo caso, evidentemente, no hay nada que objetar porque nacen de su seno, se componen de miembros de ellas y comparten con el pleno de las mismas una fase especialmente importante del procedimiento legislativo. El término «órgano» se completa en otros casos con diversas referencias, hablándose por ello de «órgano *ad hoc*» (73), «órganos no permanentes» (74), «órgano parlamentario deliberante» (75), incluso de «órganos auxiliares» (76).

(70) L. M.^a CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales, ¿Parlamento contemporáneo?*, cit., pág. 136.

(71) Así, v. gr., D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 225; L. VILLACORTA MANCEBO: *op. cit.*, pág. 345; M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ: *op. cit.*, pág. 225; J. L. PANIAGUA SOTO: «El sistema de comisiones en el Derecho español», en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Complutense, núm. 10, monográfico: *Estudios de Derecho parlamentario*, Madrid, 1986, pág. 125.

(72) E. AJA FERNÁNDEZ: *op. cit.*, pág. 86.

(73) Así, v. gr., I. MOLAS e I. PITARCH: *op. cit.*, pág. 156; L. VILLACORTA MANCEBO: *op. cit.*, pág. 345.

(74) J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *op. cit.*, pág. 158; «órgano temporal» (F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, pág. 190).

(75) L. M.^a CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales, ¿Parlamento contemporáneo?*, cit., pág. 133.

(76) J. M.^a GIU-ROBLES y N. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Madrid, Taurus, 1977, pág. 178; A. TORRES DEL MORAL: *op. cit.*, pág. 121.

Que algo sea *ad hoc* significa que tiene un origen específico orientado expresamente al desempeño de una función concreta, de un cometido determinado o que nace con una dimensión temporal indefinida vinculada al cumplimiento de una labor prefijada, de tal forma que al agotar ese mandato generalmente desaparece. Algunos de esos perfiles concurren en las ponencias, pero esa mención no agota la pluralidad de aspectos que presentan, por lo que, aun sin ser inadecuada en términos absolutos, sí es incompleta. Algo similar ocurre con el rasgo de la no permanencia. Es cierto que, como vimos, la dimensión temporal de las ponencias queda circunscrita al estudio de los materiales que se les presente y la elaboración del informe preceptivo, de tal suerte que, emitido éste, formalmente desaparecen. Ahora bien, tampoco este dato es privativo de las ponencias ni ayuda a fijar con claridad sus verdaderos rasgos, pues podrían ser compartidos, por ejemplo, con comisiones especiales nombradas para el estudio de un tema puntual o incluso con las comisiones de investigación. Decir que las ponencias son un ámbito parlamentario deliberante tampoco ayuda en exceso porque la deliberación es consustancial a las asambleas representativas, y aunque no se produzca un debate formal, solemne y abierto como en el Pleno de la Comisión y el Pleno de la Cámara, es lógico pensar que también aquí se produce esa deliberación buscando el acuerdo que *a posteriori* se plasmará en el informe. Lo que no parece demasiado correcto es referirse a las ponencias como meros «auxiliares» de la comisión, porque aquí el término «auxiliar» parece que deba interpretarse como algo ajeno a la propia comisión, incluso apurando el argumento, ajeno a las Cámaras, remedio buscado *ad extra* del Parlamento en beneficio de una de sus figuras propias. Nada de eso acontece en el caso presente, al ser las ponencias una figura netamente parlamentaria por su origen y por la extracción de sus integrantes, que sí pueden, como tuvimos ocasión de comprobar, pedir el «auxilio» de entidades o personas expertas y ajenas a las Cámaras.

Parece que esas caracterizaciones complementarias a la referencia «órgano» son más o menos acertadas por ajustarse en mayor o menor medida a todas las perspectivas que ofrecen las ponencias. Al margen de la oportunidad de esas ideas parciales, lo que se defiende en esta sede es la improcedencia de la caracterización de las ponencias como «órgano». Ciertamente, los Parlamentos contemporáneos son cuerpos complejos que necesitan de una división racional de funciones, de forma que, en nuestro caso, se puede hablar de órganos de gobierno y dirección (Presidente, Mesa, Junta de Portavoces), órganos de trabajo (Pleno de la Cámara, comisiones), órganos de continuidad parlamentaria (Diputaciones permanentes), todos ellos reconocidos en la Constitución, de ahí que se haya señalado con mucho acierto que «ningún otro órgano de relevancia parlamentaria se halla contemplado en el texto constitucional» (77), si bien el artículo 72 reconoce la autonomía reglamentaria de cada Cámara, con la posibilidad de crear otro tipo de figuras internas. La primera nota, pues, para negar ese carácter de órgano a las ponencias radica en la ausencia de su mención en el texto constitucional, incrementada por el sentido potestativo en cuanto a

(77) J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *op. cit.*, pág. 117.

su creación, que se desprende del artículo 110 del Reglamento del Senado («cuando el texto legislativo sea recibido por la comisión competente, ésta podrá designar entre sus miembros una ponencia...») y la pluralidad de ponencias, en atención a las iniciativas legislativas, que se constituyen en cada Cámara, que anula cualquier consideración unitaria de la figura en presencia, con lo que resulta difícil reconocerla como realidad única, en este caso como órgano único. Al margen de la regulación concreta que se contempla en nuestras normas positivas, es preciso atender también a una categoría general de órgano parlamentario comprobando si nuestras ponencias son subsumibles en ella. De esta forma, partiendo de la definición de órgano como «un centro de competencia que imputa su actividad a la organización de la que forma parte» (78), es fácil comprobar que la labor de las ponencias, si bien de relevancia indiscutible, no adquiere el rango de una actuación que repercuta *ad extra* vinculando a la Cámara ni tiene una relación que afecta a la coordinación entre los poderes del Estado. La incidencia de su labor es, en general, interna dentro de la Cámara y directamente interna en el seno de la comisión a la que pertenece. No puede decirse, por tanto, que el conjunto de la Cámara correspondiente quede vinculada por sus eventuales decisiones ni que los ciudadanos o los otros poderes del Estado tengan conciencia directa de su cometido, como sí ocurre con los verdaderos órganos parlamentarios, de tal forma que, por ejemplo, el Tribunal Constitucional conocerá de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley y conocerá también de los recursos de amparo contra las «decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos... que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional...» (art. 42 LOTC).

La naturaleza jurídica de las ponencias tampoco debe entenderse en cuanto subórganos de las comisiones (79). Con esa referencia se presume la existencia de órganos dentro de las comisiones porque *a sensu contrario* no tendría sentido hablar de subórganos, toda vez que si el general (órgano) se entiende referido a la comisión en su conjunto, lo lógico sería hablar, aunque no se comparta esa tesis, de una subcomisión en tanto cuerpo reducido que surge de aquélla. Realmente, la estructura de la comisión, aunque ente colegiado, es simple, de tal forma que los únicos «órganos» que cabe identificar en relación a su organización interna son el Presidente y la Mesa, por lo que difícilmente puede hablarse de «subórganos», es decir, algo nacido de estos órganos y a su vez con una estructura desarrollada.

En rigor, la consideración jurídica de las ponencias ha de ponerse en íntima relación con el concepto y entendimiento de las mismas, de tal forma que, en aplicación de lo que vimos anteriormente en tal sentido, podemos decir que las ponencias son instrumentos de trabajo interno de las comisiones sin virtualidad externa a las mismas. Planteada la cuestión en estos términos, surge directamente otro extremo nota-

(78) M.ª A. GARCÍA MARTÍNEZ: *op. cit.*, pág. 72.

(79) J. F. LÓPEZ AGUILAR: *op. cit.*, pág. 228; J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *op. cit.*, pág. 158.

ble: saber cuál es el tipo de relación exacta que media entre las comisiones y las ponencias, sin que sea suficiente quedarse en un plano superficial diciendo que operan «como comisiones reducidas» (80). El interrogante expuesto puede subdividirse a su vez en dos cuestiones concretas, a saber: la razón del nacimiento de las ponencias y el grado auténtico de vinculación ponencias-comisiones a efectos del trabajo a desempeñar por cada una.

En cuanto al primer extremo, y a la vista de lo señalado respecto al concepto y naturaleza jurídica de las ponencias, la respuesta apunta a una simple cuestión de eficacia en el trabajo interno de las comisiones, considerando oportuno designar en su seno un grupo reducido que analice los materiales recibidos allanando el camino para el debate posterior por la comisión en su conjunto, sin que pueda aplicarse al caso presente ideas como la «desconcentración de funciones dentro de las propias comisiones» (81). Debe alertarse sobre el peligro de la utilización en este orden de criterios puramente administrativistas, ya sea en la forma de desconcentración o en la de delegación. Ninguna parece de aplicación aquí. La delegación supone la atribución temporal, y generalmente puntual, de unas competencias con la posibilidad de que aquel que las otorga avoque para sí en cualquier momento el análisis y la decisión al respecto. Tal es el caso del artículo 75.2 de la Constitución, puesto que después de comenzar señalando que «las Cámaras podrán delegar en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley», continúa aclarando que «el Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación». En el caso de la desconcentración, supone una asunción de funciones por órganos generalmente de ámbito territorial menor con el propósito de facilitar el trabajo buscando una resolución más ágil de los asuntos en curso. Nada de ello acontece en el caso de la relación ponencias-comisiones. Estas últimas no hacen dejación de su función atribuida específicamente por los reglamentos parlamentarios. No abandonan por decisión expresa su participación en el proceso de la producción normativa encomendando a una figura distinta que actúe por ella. No se trata, en suma, de agilizar temporalmente el trabajo, suprimiendo, por razones de economía parlamentaria, una fase del iter legislativo. Más bien al contrario, supone introducir un trámite más en ese camino mediante la reglamentación de un momento inicial —actuación de las ponencias— que dará paso luego al debate general en el Pleno de la comisión. Es inadecuado, por tanto, sostener que la comisión en pleno conozca de unos asuntos y las ponencias de otros distintos. Son actuaciones sucesivas en el tiempo, con una unidad de propósito, esto es, el análisis de la iniciativa legislativa presentada, para lo cual la comisión entiende oportuno un primer elemento de reflexión, teóricamente técnico-jurídico, representado por la ponencia, pero que no tiene una virtualidad funcional separada de la comisión ni conoce de asuntos distintos a ésta. El asunto en general es el mismo, la iniciativa legislativa, y

(80) J. M.^a GIL-ROBLES y GIL-DELGADO: *op. cit.*, pág. 279.

(81) P. J. GONZÁLEZ TREVUJANO: *op. cit.*, pág. 245.

lo que sucede es que por decisión propia de la comisión se encomienda a ese grupo reducido una labor inicial, concretada en la emisión de un informe, que ayudará al resto de la comisión a adoptar la decisión final —dictamen— sobre el particular.

El segundo punto planteado con anterioridad se limita a saber si las ponencias tienen o no autonomía respecto al conjunto de la comisión, pero siempre dentro de ésta, y en el caso de que se apueste por una contestación afirmativa, saber en qué grado. La respuesta no puede ser tajante en el sentido de decir sólo tienen o no tienen autonomía. Hay que delimitar los aspectos concretos en los que se puede afirmar tal autonomía, pero eso no permite caer sin más en contradicciones doctrinales defendiendo una postura (82) para matizarla a continuación hasta el extremo de desvirtuar la primera impresión (83). Es preciso, además, centrar el tema en su justa dimensión, partiendo de un dato cierto como es que las ponencias surgen de las comisiones y forman parte de ellas. En consecuencia, falla el apoyo imprescindible para decir que en el Congreso de los Diputados «el Reglamento configura a la ponencia como un órgano en cierta forma autónomo respecto de la comisión» (84). Más bien al contrario, la lectura del artículo 113 y su mera localización en el conjunto de aquel texto demuestra, como se vio, que las ponencias no tienen una consideración de trámite parlamentario con virtualidad propia, sino que es una parte, aunque significativa, de la «deliberación de la Comisión». La literalidad de otros puntos del Reglamento avalan del mismo modo esa impresión. Así, las ponencias no tienen ninguna intervención, por supuesto, en cuanto al texto de la iniciativa legislativa que se presenta a las Cámaras ni en relación con las enmiendas al mismo y su admisión, pues tales enmiendas se presentarán «mediante escrito dirigido a la Mesa de la comisión», que será competente para admitirlas o no y además para calificarlas (85), es decir, «su actuación se produce a partir de los materiales que se le dan» (86). Ahondando en lo anterior, será la Mesa de la comisión quien puede prorrogar el plazo de quince días para que las ponencias emitan su informe (art. 113.2 RCD).

En estos aspectos de procedimiento y engranaje institucional de las ponencias en las comisiones e indirectamente en las Cámaras parece más oportuno, pues, negarles demasiada autonomía (87). Cosa distinta es determinar el grado de autonomía, si la

(82) «Si bien no quizá en una posición de completa independencia, sí al menos de cierta autonomía» (*Ibidem*, pág. 261).

(83) «Gran capacidad inicial de maniobra y destacada autonomía» (*Ibidem*, pág. 268).

(84) D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 227.

(85) Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos de 12 enero 1983. Primero. Una vez concluido el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley, la Mesa de la Comisión competente calificará las que lo sean a la totalidad, así como las que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Segundo. Contra el acuerdo de calificación de la Mesa de la Comisión el Diputado o Grupo Parlamentario enmendantes podrán interponer reclamación ante la Mesa de la Cámara (*BOCG*, CD, serie H, núm. 10-I, 25 enero 1983).

(86) L. VILLACORTA MANCEBO: *op. cit.*, pág. 335.

(87) L. VILLACORTA MANCEBO es en este sentido más tajante afirmando que «su ausencia de autonomía es manifiesta» (*Ibidem*).

tiene, en cuanto al ejercicio material de su actividad. Tal vez sea cierto que en este caso «la ponencia no recibe previamente directrices de la comisión ni de la Mesa de la misma» y que tiene por ello «una gran libertad de acción» (88). Formalmente es así, pero la composición de las ponencias, partiendo de la base de los grupos parlamentarios anula cualquier interpretación de las mismas como cuerpo «soberano», pues tales directrices previas es lógico suponer que vendrán de los partidos políticos a través de sus respectivos grupos parlamentarios y, por tanto, difícilmente se puede ver a las ponencias como un bien inmaculado que se preserva de la acción perturbadora de la política partidista. Su libertad de acción será limitada en cuanto que en su seno se reproducen a escala los intereses que claramente aparecen en el conjunto de la comisión y, por supuesto, en el Pleno de la Cámara correspondiente. Tal vez esa «libertad de acción» sólo pueda reconocerse en tanto libertad de maniobra para llegar a un acuerdo, pero siempre sujeto a unas reglas de comportamiento «político» que surgen al margen de los muros de la sala donde se reúnen sus miembros.

IX. FUNCIONES Y FACULTADES

Es éste sin duda el aspecto básico en el estudio de las ponencias: el establecimiento preciso de lo que deben hacer y cómo lo deben hacer.

a) *Funciones*

Parece claro, *a priori*, atendiendo a la literalidad de los Reglamentos parlamentarios, que su función clave es servir de preparación del debate posterior del Pleno de la comisión mediante el estudio inicial (89) de la iniciativa legislativa, «a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado» (art. 113.1 RCD) (90). En principio, pues, esta función parece ser de índole puramente técnica; más en concreto, técnico-jurídica dirigida a valorar los materiales presentados desde la perspectiva de su engarce con el conjunto del ordenamiento, análisis desprovisto, por tanto, de cualquier otra valoración extrajurídica. Esa es la dimensión que le reconoce y por la que apuesta la mayoría de la doctrina (91). Sin embargo, tampoco faltan aquellas posturas que reclaman sin ambages para las ponencias una «incidencia funcional limitada a la selección de criterios políticos de tratamiento del proyecto o proposición en cuestión, así como de las enmiendas (y correlativos acuerdos transac-

(88) Ambas citas, en D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 229.

(89) De «primera lectura de los proyectos de ley» se habla en *ibidem*, pág. 229.

(90) El artículo 110 del Reglamento del Senado habla de «proyecto o proposición de ley de que se trate».

(91) V. gr., P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *op. cit.*, pág. 261; L. VILLACORTA MANCEBO: *op. cit.*, pág. 338; L. M.^a CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales, ¿Parlamento contemporáneo?*, cit., pág. 133. Del mismo autor, «Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos», cit., págs. 350-351; E. VIRGALA FORURÍA: *op. cit.*, pág. 308.

cionales sobre éstos) por parte de los diferentes Grupos» (92). Cabe preguntarse entonces cuál es la razón de esta ambivalencia al menos teórica. Si atendemos a las manifestaciones expresadas alguna vez en la propia sede parlamentaria se debe a la posibilidad de ambos modelos de entender el papel de las ponencias. Así, el presidente Lavilla exponía en la Comisión de Reglamento de la Cámara Baja que «hay dos clases de ponencias. Es decir, una ponencia con representación política que se convierte en un instrumento o en un medio de negociación de proyectos en que se acuerda una serie de cosas y otra, la ponencia meramente relatora. Hay la posibilidad de que ésta exista... Lo único que hace es emitir un informe sobre el proyecto, sobre las enmiendas que se han presentado y se debate directamente proyecto y enmiendas, sin necesidad de construir el trámite de una ponencia de hondura y calado político, como habitualmente se hace» (93).

Ese segundo modo de interpretar la actuación de las ponencias es sin duda la nota más propia de su labor hasta el momento, y ya en su día fue objeto de crítica en el propio Parlamento, de forma que en la circular de 1978, antes reseñada, se lee: «Las ponencias que las comisiones legislativas eligen para sus trabajos tienen como misión elaborar un informe sobre el proyecto (o proposición de ley) y las enmiendas presentadas..., pero no, en modo alguno, formular propuestas a la comisión, que debe deliberar sobre el proyecto (o proposición)... y las enmiendas, no sobre otras propuestas a las que el Reglamento nunca se refiere.

Es cierto que, en la práctica anterior al pasado 15 de junio, las ponencias hacían en su informe propuestas concretas, pero tales ponencias asumían, de hecho, la función de defensores del proyecto de ley frente a los enmendantes y estaban animadas por una sustancial unanimidad ideológica, condiciones ambas que no se dan en la actualidad. En un Parlamento plural el informe no puede ser otra cosa que un documento técnico, un análisis de los preceptos del proyecto o proposición en cuanto a su sentido, a los cambios que su adopción implica para el conjunto del ordenamiento y de las modificaciones en el sentido de este cambio que pretenden las enmiendas presentadas. En ningún caso se puede sustraer a la comisión la posibilidad de pronunciarse directamente sobre el texto del proyecto o proposición y sobre las enmiendas.

La práctica hasta ahora seguida, por el contrario, es la de concebir a las ponencias como órganos representativos (de ahí su composición frecuentemente muy numerosa), en cuyo seno se operan los acuerdos y transacciones o se afirman los disentimientos que realmente deberían producirse en la comisión. La ponencia sustituye a la comisión y ésta, por la fuerza de las cosas, al Pleno de la Cámara, que, salvo excepciones o accidentes, queda reducido casi a una función protocolaria. El perjuicio que para la afirmación y prestigio del Parlamento se sigue de esta práctica excede con mucho del daño grave pero puramente procedimental que resulta del hecho de que con este modo de proceder son pocos los casos en los que el informe

(92) J. F. LÓPEZ AGUILAR: *op. cit.*, pág. 228.

(93) *DSCD*, Comisión de Reglamento, núm. 29, miércoles 27 mayo 1981, pág. 1384.

de la ponencia puede ser evacuado dentro del plazo de quince días que el Reglamento... fija. Es indispensable, por todo ello, poner término de una vez a esta errónea práctica y reconducir la estructura y función de las ponencias (que pueden ser unipersonales) a lo que deber ser con olvido de lo que en el pasado fueron (94). Se aprecia, pues, un cambio entre lo previsto y lo real, entre la teoría y la práctica, que permite a Cazorla Prieto calificar la fase de ponencia como «desenfocada» (95).

Las causas de esa transformación son varias. Sin duda hay que valorar la experiencia de las Cortes franquistas, muy en especial tras el Reglamento de 1971, que potenciaba la actuación de las comisiones y más en concreto de las ponencias (96). La razón última está, sin embargo, en la propia configuración actual de estas figuras. Es complicado exigir una dimensión estrictamente técnica a un ente que no lo es, o al menos que tiene un origen y una configuración no técnica, sino política en atención al marco en donde se crean y los sujetos con capacidad para formarlos. La actuación «política» de las ponencias se ha visto favorecida además por su condición mayoritariamente aceptada (97) como lugar adecuado para la negociación y el acuerdo a imagen de la ponencia constitucional, continuando con esa idea de lograr lo que Rubio Llorente ha denominado muy expresivamente la «democracia de negociación» (98). No puede negarse *a priori* y con carácter tajante esa condición de las ponencias como foro de reflexión auspiciador de compromisos, a lo que contribuye el régimen no público de sus sesiones de forma que sus integrantes se encuentran en una situación que propicia la manifestación más sincera de las posturas sin atender a la imagen que se proyecta al conjunto de los ciudadanos a través de los medios de comunicación tal y como sucede en las comisiones y especialmente en el Pleno de las Cámaras. Sin embargo, la reflexión anterior debe ser objeto de alguna matización atendiendo a las circunstancias propias en las que se desarrolla la labor de las ponencias. Como idea primaria habría que dudar de que el propio debate sobre una iniciativa legislativa comience realmente en las ponencias. Valgan como ejemplo de lo apuntado las palabras del diputado socialista Marín González cuando señalaba que, «en fin, las ponencias están para lo que están; pero desde luego las negociaciones

(94) El texto puede verse en D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, págs. 232-233; P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *op. cit.*, págs. 263-264.

(95) L. M.ª CAZORLA PRIETO: «Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos», cit., pág. 350. En otro momento habla de «práctica peñicosa» (*Las Cortes Generales, ¿Parlamento contemporáneo?*, cit., pág. 133). De «disfuncionalidad de la figura» se habla en P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *op. cit.*, pág. 265.

(96) Este fenómeno es también destacado en P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *op. cit.*, pág. 264. Una interpretación matizada en cuanto a la incidencia de aquellos precedentes puede verse en D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 233.

(97) Así, v. gr., E. ALVAREZ CONDE: *El régimen político español*, 4.ª ed., Madrid, Tecnos, 1990, pág. 427; J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *op. cit.*, pág. 159; I. MOLAS e I. PITARCH: *op. cit.*, pág. 156; F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, cit., pág. 190; D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 232.

(98) F. RUBIO LLORENTE: «El Parlamento y la representación política», en *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pág. 167.

políticas, por mi experiencia en ponencias, no siempre se suscitan en ponencia, sino fuera de ella, en mil y una reuniones que se producen fuera de ese marco» (99). Realmente la mitificación de la idea parlamentaria debe ser objeto hoy de una revisión crítica muy severa. El Parlamento es en nuestros días en gran medida caja de resonancia de inquietudes que surgen fuera de él y que eventualmente son presentadas como iniciativas legislativas, de un modo especial por el Ejecutivo en forma de proyecto de ley. La tramitación de estas iniciativas suele estar de hecho muy condicionada por los acuerdos que el Gobierno, el Grupo mayoritario que le apoya en las Cámaras y, eventualmente, otras formaciones de la oposición hayan concertado sobre el particular, siendo así que la tramitación en el seno de las asambleas es a veces mera convalidación *ad solemnitatem* de esas decisiones tomadas en negociaciones extraparlamentarias.

Este tipo de situaciones se produce con mayor intensidad, como es fácil de adivinar, en aquellos momentos de mayoría absoluta en las Cámaras donde la tramitación de los asuntos, incluyendo la elaboración de las leyes, está prácticamente fijada de antemano. Tampoco puede dejar de señalarse, no obstante, otro hecho, aunque en principio pueda parecer paradójico. En esas situaciones de mayoría absoluta o al menos de respaldo amplio al Gobierno, el verdadero lugar de «negociación» formal rara vez es la ponencia, sino el Pleno de las comisiones. La idea es clara. Las sesiones del Pleno de las comisiones cuentan con la presencia de los medios informativos. Por ello, de querer aceptar algo el Grupo mayoritario no lo hace en ponencia, sino luego favoreciendo su imagen al demostrar su buena voluntad democrática al admitir propuestas de la oposición y ésta por su parte hace ver al electorado potencial lo importante de su presencia logrando de la mayoría que reconozca la validez de sus planteamientos. Por eso, y a modo de ejemplo, en el informe de la ponencia en el Congreso de los Diputados sobre el Proyecto de Ley por el que se crea el Consejo Económico y Social se dice que la ponencia «examina, por otra parte, las posibles enmiendas transaccionales y enmiendas que podrían ser incorporadas al texto del proyecto, pero una vez finalizado su análisis concluye que la decisión sobre estas cuestiones sea adoptada por la comisión en la sesión correspondiente» (100).

Esa transformación respecto al significado de las ponencias como ámbito de diálogo se demuestra *de facto* en los cambios operados respecto a la duración de las sesiones de ponencias y Pleno de las comisiones. Si antes la ponencia duraba de ordinario más tiempo que el trabajo en el Pleno de las comisiones (101), precisamente por el que se invertía en las negociaciones, lo normal ahora es que las ponencias duren pocos días o que incluso no vayan más allá de unos pocos minutos empleados para anunciar el Grupo mayoritario su intención de aceptar o rechazar las

(99) DSCD, Comisión de Reglamento, núm. 9, miércoles 27 mayo 1981, pág. 1385.

(100) BOCG, CD, IV L, serie A: Proyectos de ley, núm. 48-6, 19 abril 1991.

(101) V. gr., «mientras que la fase de ponencia propiamente dicha puede durar en circunstancias normales entre quince días y un mes y a veces bastante más, la fase de comisión está solventada en media semana» (D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 230).

enmiendas presentadas (102), y en su caso determinar cuáles podrían ser eventualmente aceptadas en el debate general de comisión. Incluso en alguna ocasión la propia ponencia ha hecho mención en su informe a la «premura de tiempo con la que se ha visto obligada a actuar» (103). Esa urgencia se confirma luego en el resultado material de la actuación de las ponencias al ser un hecho evidente que sus informes, en general, se han visto rebajados notablemente en extensión y rigor convirtiéndose muchas veces en unas escasas líneas, con independencia de la importancia del proyecto al que se refieren, como sucedió, por ejemplo, en el Senado con el Informe de la Ponencia sobre el Proyecto de Ley Orgánica sobre protección de la seguridad ciudadana, que textualmente decía: «La ponencia, por mayoría, acuerda desestimar todas las enmiendas presentadas. Propone, por consiguiente, mantener el proyecto en los términos del texto publicado en el *BOCG*, Senado, serie II, número 58.a), de 21 de noviembre de 1991» (104). No hay que hacer muchos esfuerzos para darse cuenta de la pobreza, casi miseria, de tal informe, teniendo en cuenta el proyecto que se trataba, impresión que se acentúa si recordamos que recientemente el Tribunal Constitucional se ha pronunciado por la inconstitucionalidad de alguno de sus preceptos a los que se presentaron enmiendas que en esas líneas de mero trámite se rechazaban sin más argumentación que la aritmética parlamentaria.

La consecuencia es, como se ha señalado, la «desfiguración de la ponencia» (105), pero el problema radica en la base. No se trata de que el funcionamiento real de las ponencias haya alterado el planteamiento reglamentario original. Es que ese planteamiento inicial era *per se* incorrecto porque, reiterando lo ya expuesto, una labor técnica no puede quedar en manos de una figura «política». Es claro que se necesita en el íter legislativo una fase propiamente técnica de estudio aséptico de la iniciativa y de las enmiendas presentadas, pero para encarar esa labor con perspectivas de éxito hay que dejarla a los técnicos, en este caso a los letrados de las Cortes Generales, una de cuyas obligaciones es precisamente prestar «en las comisiones, y respecto de sus Mesas y ponencias, el asesoramiento técnico-jurídico necesario para el cumplimiento de las tareas a aquellas encomendadas...» (art. 45 RCD) (106). En este sentido es preciso recordar las normas sobre régimen de ase-

(102) Tal debió ser el caso de la duración de la ponencia que informó en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley sobre Mediación en Seguros Privados, pues el informe se limita a decir textualmente: «La ponencia acepta, únicamente, las enmiendas números 85 a 95, ambas inclusive, presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista, cuyo texto se incorpora al Anexo adjunto al presente Informe» (*BOCG*, CD, IV L, serie A: Proyectos de ley, núm. 62-8, 23 diciembre 1991).

(103) Informe relativo al Proyecto de Ley Orgánica del Servicio Militar en el Congreso de los Diputados (*BOCG*, CD, IV L, serie A: Proyectos de ley, núm. 60-4, 18 octubre 1991). Sobre las «prisas» en el Parlamento apunta GIL-ROBLES que «no es serio dictaminar o aprobar textos legales importantes y complejos en veinticuatro o cuarenta y ocho horas, como si se tratase de una carrera contra reloj y no de regular materias a veces muy delicadas o de reemplazar normas de vigencia centenaria» (*op. cit.*, pág. 277).

(104) *BOCG*, Senado, IV L, serie II: Proyectos de ley, núm. 58 (e), 17 diciembre 1991.

(105) P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *op. cit.*, pág. 262.

(106) El artículo 68 RS establece que los letrados desempeñarán en las ponencias «las funciones de asesoramiento jurídico y técnico necesario para el cumplimiento de las misiones a aquellas encomendadas...».

soramiento a las comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado, aprobadas por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, aprobada en reunión conjunta de 26 de junio de 1989 (107). Según la norma tercera b), es tarea de los letrados «asistir a las sesiones de la comisión y a las reuniones de su Mesa y ponencias, cualquiera que sea el momento de su convocatoria, a fin de prestar el asesoramiento técnico-jurídico necesario y realizar los trabajos que les puedan ser encomendados». El desarrollo de esa genérica misión asesora se contempla en la norma cuarta, atribuyéndoles las siguientes tareas:

a) Redactar, con ocasión de cada proposición o proyecto de ley encomendados a su asesoramiento, y antes de la iniciación de la fase de ponencia, un informe con el siguiente contenido:

— Incidencia de la nueva iniciativa legislativa en la normativa vigente en la materia, con indicación de los antecedentes normativos, doctrina jurisprudencial, legislación autonómica afectada, referentes de Derecho comunitario y previsiones de los ordenamientos extranjeros que puedan resultar ilustrativos para la valoración del texto en tramitación.

— Análisis técnico-legislativo del proyecto o proposición, argumentando sobre la corrección de su estructura y la ordenación lógica de sus preceptos, sobre el rigor de los aspectos ortográficos, léxico y estilo, sobre la corrección de las concordancias y remisiones y la adecuación del título, el preámbulo o las disposiciones complementarias, sobre la suficiencia de las cláusulas derogatorias y de las tablas de vigencias y, en general, sobre la adaptación del texto a las directrices sobre calidad de las leyes que se establezcan en las Cámaras.

— Análisis jurídico del contenido del proyecto o proposición, confrontando el texto con el conjunto del ordenamiento y en particular con los principios constitucionales y con la doctrina del Tribunal Constitucional.

b) Asesorar a la Mesa de la Comisión en el momento de la calificación de las enmiendas y asistir al ponente o ponencia en su tarea de ordenación de las mismas.

c) Comprobar la corrección del texto después de cada trámite, recogiendo las decisiones de ponencia, comisión y Pleno y revisando la incidencia de los cambios introducidos en cada una de las fases de la tramitación, particularmente en el momento de su remisión a la otra Cámara o al *Boletín Oficial del Estado* para su publicación.

Resulta evidente, pues, el significado imprescindible que alcanza la misión de los letrados en este orden, comenzando por el propio juicio sobre la constitucionalidad del texto inicial y de las enmiendas y siguiendo con el ajuste de la tramitación al ordenamiento en su conjunto. Es ahí donde radica propiamente el momento «técnico» del íter legislativo, puesto que cuando intervienen los políticos esa dimensión técnico-jurídica o desaparece o al menos ha de convivir en precaria estabilidad con la valoración política, que, a la postre, terminará por imponerse. Valga como ejemplo el informe emitido por la ponencia en el Congreso de los Diputados, relativo al Proyecto de Ley por el que se crea el Consejo Económico y Social (108). Se reco-

(107) *BOCG*, CD, serie E: Otros textos, núm. 199, 25 julio 1989.

(108) *BOCG*, CD, IV L, serie A: Proyectos de ley, núm. 48-6, 19 abril 1991.

noce que la ponencia ha examinado en primer lugar el informe realizado por el letrado de la comisión sobre el proyecto, distinguiendo lo que la ponencia denomina «consideraciones de orden estructural y de orden material». En cuanto a las primeras, la ponencia asume la idea expresada por el letrado sobre el artículo 3, proponiendo otra ordenación del mismo. Por tanto, los aspectos formales, «técnicos», son asumidos por la ponencia. La situación es otra, atendiendo a las «consideraciones materiales», es decir, aquellas que afectan a la precisión exigida en orden al fin buscado y por ello las que entran en el fondo del asunto y en las que, justamente, se denota más la impronta política porque responden de ordinario a los intereses de los distintos grupos parlamentarios. Aquí la ponencia, aunque estima en principio que «podría tenerse en cuenta la conveniencia de dar un contenido más preciso al régimen de incompatibilidades previsto en el párrafo cuarto del artículo 3.º», tal y como proponía el letrado, concluye, en embargo, decidiendo «posponer hasta el debate en comisión tal cuestión». Parece claro, pues, que los propósitos «técnicos» de lograr un nivel superior en cuanto la calidad de la ley, no sólo en sus aspectos formales, sino también en el fondo, son vistos con recelo por los miembros de la ponencia porque significa intromisión en un ámbito hasta ahora reservado a las motivaciones puramente políticas. La consecuencia general que se puede extrapolar de este ejemplo es que las ponencias no pueden cumplir fácilmente con esa inicial misión técnica, no por un deliberado propósito en quebrantar las previsiones reglamentarias, sino simplemente por la fuerza de la realidad. Si se pretende implantar un momento de análisis técnico que se sustituya a las ponencias en este encargo. De mantenerlas en él, no dará respuesta positiva.

Esa injerencia en el ámbito político que se predica de la actuación de las ponencias les diferencia de otros ejemplos que sobre tareas similares nos ofrece el Derecho comparado, especialmente del *relatore* italiano o del *rapporteur* francés (109), definido muy expresivamente por el diputado popular Herrero de Miñón como «un señor que lo único que hace es un análisis del texto de las enmiendas y que no toma posiciones respecto de los problemas políticos de fondo, cuya solución se debe dejar a la discusión de la comisión y, eventualmente del Pleno» (110). El *rapporteur* se diferencia notablemente de las ponencias españolas no sólo por su carácter unipersonal frente a la composición generalmente colegiada de aquéllas, sino porque despliega un papel importante a lo largo de todo el proceso legislativo, incluida la discusión ante el Pleno de la Cámara y porque es el representante de la mayoría parlamentaria en la comisión, por lo que defiende las opciones de ésta, aunque puede señalar ante el Pleno las tesis de las minorías, en cuyo caso deberá explicar los argumentos utilizados para rechazarlas (111).

(109) Para el estudio de estas diferencias, véase P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *op. cit.*, págs. 246 y sigs.

(110) DSCD, Comisión de Reglamento, núm. 29, miércoles 27 mayo 1981, pág. 1384.

(111) Para un análisis en profundidad sobre esta figura, véase H. GEORGE: «Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires», en *Mélanges George Burdeau*, París, 1977, págs. 441-453.

b) *Facultades*

Vista la genérica función encomendada reglamentariamente a las ponencias, esto es, el análisis inicial de las iniciativas legislativas, desde un planteamiento técnico-jurídico, queda por ver el eslabón siguiente, que se reduce a determinar cómo debe llevar a cabo su labor y más en concreto en qué se traduce esa labor. Al respecto, y siguiendo a Villacorta Mancebo, puede decirse que, «desde la perspectiva jurídico-formal, las pretensiones normativas son modestas» (112), toda vez que los Reglamentos parlamentarios se limitan a señalar que las ponencias tienen que emitir un informe sobre lo que les ha sido presentado en el plazo de quince días (arts. 113.1 RCD y 111 RS). En principio, lo único para lo que están facultadas es para estudiar el texto original y las enmiendas, ordenar estas últimas, apreciar con exactitud la constitucionalidad de la iniciativa y las enmiendas, es decir, ese estudio puramente jurídico tantas veces señalado, y eso es lo que se ha hecho, ciertamente, en alguna ocasión, al menos a tenor del propio informe de la ponencia correspondiente, que considera haberse limitado «a examinar y clasificar las enmiendas presentadas, sin entrar en el juicio que le merece el contenido de las mismas y con el único fin de facilitar el trabajo de la Comisión, sin que ello prejuzgue la decisión de los respectivos grupos parlamentarios a la hora del debate en la comisión» (113). El párrafo transcrito es también interesante porque matiza el entendimiento de las ponencias como ámbito incuestionable, de acuerdo y compromiso político. Cuando no hay mayoría clara en la Cámara respectiva, los grupos minoritarios no se pliegan fácilmente a las indicaciones de los grupos más numerosos, sino bien al contrario, reservando entonces la defensa de sus posturas para los otros trámites alentados por el factor publicidad, que les caracteriza. Así, en el informe de la ponencia en el Congreso de los Diputados sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se dice que «los representantes de los diversos grupos parlamentarios hacen desde ahora expresa reserva de su derecho a defender ante la comisión las enmiendas no aceptadas; teniendo en cuenta, pues, que será la Comisión Constitucional la que, a través de la oportuna deliberación, habrá de ponderar los argumentos justificantes de las diversas posturas mantenidas en relación con los temas en que no ha habido acuerdo en el seno de la ponencia» (114).

Si se parte de esas modestas previsiones normativas y del empeño de las ponencias en ajustarse al análisis técnico, la dimensión real de sus informes estaría por esencia bastante mermada, incompatible en cualquier caso con la interpretación doctrinal, que de modo generalizado le reconoce un papel básico en la tramitación de las leyes (115). La razón de esa disfuncionalidad ha sido suficientemente resaltada

(112) L. VILLACORTA MANCEBO: *op. cit.*, pág. 339.

(113) Informe de la ponencia sobre la Proposición de Ley Básica de Empleo (BOCG, CD, I L, serie B: Propositiones de ley, núm. 7-II 1, 26 febrero 1980).

(114) BOCG, CD, I L, serie A: Proyectos de ley, núm. 44-I 1, 7 julio 1979.

(115) «Ocupa un lugar decisivo en la totalidad del iter legislativo» (J. F. LÓPEZ AGUILAR: *op. cit.*, págs. 228-229); «se constituye así en la expresión más tangible de los sustanciales poderes parlamentarios de este órgano de la comisión» (D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 228); «momento clave del procedimiento legislativo español...» (E. VÍRGALA FORURIA: *op. cit.*, pág. 306).

con anterioridad, aludiendo a la actividad real de las ponencias que más allá del criterio jurídico han utilizado parámetros de estricta valoración política, buscando el compromiso entre las distintas fuerzas parlamentarias, de modo que sus informes tienen normalmente un alcance muy superior al previsto. Si las ponencias son, dice Rubio Llorente, «órganos de negociación, no serán, propiamente hablando, ponencias, y lo que hacen no será un informe sobre el cual la comisión haya de discutir, sino otra cosa» (116). Efectivamente, puede decirse que el texto que eleva a la comisión respectiva ha sufrido una metamorfosis en su naturaleza, pues ahora más bien cabe asimilarle a un propio dictamen (117), toda vez que será el elemento de debate en el Pleno de la comisión y eventualmente del Pleno de la Cámara, por esa supervivencia latente de las ponencias en el resto del iter legislativo, a pesar de su desaparición formal, precisamente tras emitir su informe. En éste se observa la asunción por las ponencias de facultades no expresamente reconocidas a nivel normativo, básicamente la aceptación o rechazo de las enmiendas (118) y la capacidad para ofrecer un texto alternativo, diferente al inicial que han estudiado (119).

Para apreciar ese grado de trascendencia de los informes de las ponencias y la variación que representan respecto al teórico criterio técnico inicial, es menester analizar su contenido real, en extremo diverso, casi casuístico, como se demuestra con la enumeración, en modo alguno exhaustiva, aunque sí amplia, de diversos aspectos:

a) *Aplicación e interpretación de la Constitución*

Ciertamente, la primera de las misiones de las ponencias y de los letrados adscritos a las mismas es velar por la debida constitucionalidad del texto que examinan para, en caso contrario, introducir las oportunas modificaciones. En este sentido, la ponencia encargada de emitir en el Congreso de los Diputados el informe sobre la Proposición de Ley de Obligatoriedad de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación comenzaba dicho informe considerando como cuestión previa que «esta proposición de ley debe tener el carácter de orgánica desde el momento en que afecta al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, proponiéndolo así a la comisión» (120). En otras ocasiones, la decisión se refería a una mera interpretación de la Constitución. Así, en la tramitación de la reforma de la

(116) F. RUBIO LLORENTE: «El Parlamento y la representación política», cit., pág. 167.

(117) Opinión también de D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 230.

(118) «Se han transformado en las primeras y principales enmendantes, mirando mucho más el espíritu de las enmiendas de los grupos que su letra» (*Ibidem*, pág. 229). En igual sentido, J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *op. cit.*, pág. 158.

(119) Para RUBIO LLORENTE, el informe es, «pese a este nombre, un texto articulado» («El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», cit., pág. 92). También se habla de «texto alternativo», así, L. VILLACORTA MANCEBO: *op. cit.*, pág. 343; D. LÓPEZ GARRIDO: *op. cit.*, pág. 229; P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: *op. cit.*, pág. 263.

(120) *BOCG*, CD, I L, serie B: Proposiciones de ley, núm. 35-I 3, 26 noviembre 1980.

LO 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar, la ponencia rechazó en el Congreso de los Diputados la enmienda número 2, de Mardones Sevilla, al apartado 1 del artículo 8, que proponía salvar el mando supremo de las Fuerzas Armadas, que corresponde a la Corona, por entender que el «texto del proyecto no altera las competencias de la Corona, por lo que es innecesaria la aceptación de la enmienda» (121).

b) *Origen de iniciativas legislativas particularizadas*

El artículo 87.1 de la Constitución señala los órganos de quien debe predicarse la competencia para presentar iniciativas legislativas, entre ellos el Congreso de los Diputados y el Senado. Lo que no parece tan claro es si el constituyente pensó en concreto en la posibilidad de que tales iniciativas tuvieran como origen auténtico la decisión de una ponencia. La respuesta seguramente sería negativa, pero eso fue lo que sucedió con la Ley Orgánica que regula los estados de alarma, excepción y sitio, que debe su nacimiento al Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, publicado en el BOCG de 21 de septiembre de 1979. En el informe de la ponencia emitido en el Congreso de los Diputados (122) se aceptó la enmienda 98 «estructural» del Grupo Parlamentario Comunista, por la que el proyecto inicial se dividía en cuatro proyectos de ley diferentes, «dado la heterogeneidad del mismo»: Ley de Seguridad Ciudadana y Competencias Gubernativas; Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio; Ley Orgánica sobre los supuestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución, y Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La propuesta fue aceptada por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados (123).

c) *Proposición de un nuevo texto*

Se ha comentado anteriormente que la elaboración de los informes de las ponencias han supuesto en ocasiones auténticos textos alternativos. Ello ha sido particularmente evidente cuando a una ponencia se le ha pedido que emitiera informe sobre dos textos distintos referidos a la misma materia, tal y como sucedió con el Proyecto de Ley de Urgencia de los Montes Vecinales en Mano Común y la Proposición de Ley de los Montes Vecinales en Mano Común. La ponencia en el Congreso de los Diputados entendió que «3. Habiendo desaparecido las razones que motivaron la presentación de dos textos, es aconsejable que tanto la materia de la proposición como la del proyecto se traten en una sola ley, lo que representaría para la Comisión una labor de gran complejidad si no propusiese la ponencia un nuevo texto, aco-

(121) BOCG, CD, I L, serie A: Proyectos de ley, núm. 67-I 1, 26 noviembre 1983.

(122) BOCG, CD, I L, serie A: Proyectos de ley, núm. 73-I 2, 20 octubre 1980.

(123) BOCG, CD, I L, serie A: Proyectos de ley, núm. 73-II, 27 octubre 1980. En su tramitación posterior no está publicado el informe de la ponencia en el Senado sobre el Proyecto de Ley de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. Si aparece, sin embargo, en las páginas 309 y 310 del volumen *Trabajos parlamentarios*, publicado al respecto por el Congreso de los Diputados.

plando los dos sometidos a su informe, armonizando la terminología, etc. 4. De ahí que acompañe a este informe un anexo en el que presentan a triple columna, y siguiendo el orden de la proposición, los artículos de ésta, los equivalentes del proyecto y las enmiendas que, por la vía del artículo 96.6 del Reglamento del Congreso, se propone presentar la ponencia para refundir y perfeccionar ambos textos» (124).

d) *Modificaciones respecto al texto inicial*

En este sentido, las actuaciones de las ponencias no han encontrado límite alguno, ya que las alteraciones han afectado a prácticamente todos los aspectos:

— Supresión del Preámbulo: v. gr., del Real Decreto-Ley 9/1981, de 5 de junio, sobre Medidas para la Reconversión Industrial (tramitado como proyecto de ley) (125).

— Rechazo de enmiendas: es uno de los aspectos más generalizados y, por tanto, resulta superfluo señalar ejemplos concretos, que, por lo demás, pueden extraerse de la mayoría de los informes que se consideren.

— Introducción de párrafos nuevos: v. gr., en el informe de la ponencia en el Senado respecto a la reforma de la LO 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar, se propuso por unanimidad la adición en el artículo 9 del Proyecto de un párrafo referido al asesoramiento a S. M. el Rey y al Presidente del Gobierno por la Junta de Defensa Nacional (126).

— Síntesis de enmiendas: v. gr., en el informe de la ponencia en el Senado sobre el Proyecto de Ley de creación del Parque Nacional de Garajonay (isla de la Gomera) se dice que «la ponencia se pronuncia por unanimidad por incluir en el texto del proyecto una síntesis de las dos enmiendas presentadas (la núm. 3, del Grupo Parlamentario Socialista, y la núm. 12, del señor Beucomo Mendoza); los criterios que han inspirado a la ponencia a pronunciarse unánimemente por esta solución han sido la necesidad de resaltar los imperativos de la conservación del Parque por su excepcional interés científico y la conveniencia de preservar los usos y actividades que tradicionalmente han venido desarrollándose dentro del perímetro del Parque» (127).

— Alteraciones de redacción: v. gr., en el informe de la ponencia en el Congreso de los Diputados sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial se acordó suprimir la palabra «decisoria» en la primera frase del artículo 31 (128).

— Cambio de filosofía de los textos sometidos a su examen: v. gr., en el infor-

(124) *BOCG*, CD, I L, serie B: Proposiciones de ley, núm. 33-I 3, 12 abril 1980.

(125) *BOCG*, CD, I L, serie H: Otros textos normativos, núm. 62-I 2, 13 noviembre 1981.

(126) *BOCG*, Senado, II L, serie II: Textos legislativos, núm. 78 (d), 20 diciembre 1983.

(127) *BOCG*, Senado, I L, serie II: Proyectos y proposiciones de ley remitidos por el Congreso de los Diputados, núm. 15 (c), 21 febrero 1982.

(128) *BOCG*, CD, II L, serie A: Proyectos de ley núm. 118-I 1, 23 febrero 1985.

me de la ponencia en el Congreso de los Diputados sobre el Proyecto de Reglamento se dice que considera conveniente, «después de haber examinado el Proyecto de Reglamento y las enmiendas presentadas, cambiar en parte la filosofía que inspira tanto a uno como a otras, al objeto de hacer más ágil y eficaz el funcionamiento de la Cámara» (129).

X. CONSIDERACION FINAL

La pregunta que surge como epílogo de lo anterior es inmediata: ¿Tiene sentido mantener el actual *status* de las ponencias? Incluso la cuestión podría plantearse en términos más radicales: ¿Tiene sentido que existan las ponencias? Realmente no parecen demasiado oportunas unas extremas medidas de economía en el procedimiento legislativo que hicieran desaparecer estas figuras, aunque sólo sea por esa reflexión de Montesquieu citada al principio. Cualquier instrumento, procedimiento u órgano que suponga una mejora en el proyecto o proposición de ley debe ser tenida en cuenta. Ahora bien, admitida la utilidad *in abstracto* de un trámite parece razonable pensar en la necesidad de un replanteamiento de la figura en presencia, volviendo a lo que constituye su esencia: el análisis de las iniciativas legislativas constituyendo un primer filtro de carácter técnico-jurídico de las mismas. Sin embargo, llegados a este extremo, es fácil plantear la duda más que razonable de si, sencillamente, eso es posible. En un plano teórico, puramente especulativo, habría que apostar por una contestación afirmativa, enlazando sin solución de continuidad con el ánimo de los grupos parlamentarios al aprobar los Reglamentos de las Cámaras.

La realidad camina por otros derroteros. Es difícil pensar que los grupos parlamentarios, los partidos políticos en definitiva, se van a sustraer a la tentación de acaparar el sentido del fondo del texto durante el conjunto del iter legislativo, teniendo en cuenta que el informe de las ponencias y el texto alternativo que, en la práctica, suelen presentar condicionan en gran medida la filosofía de la sucesiva tramitación. Es, pues, una ocasión inmejorable para que todos pretendan dejar su impronta. De seguir en ese empeño, difícilmente se puede augurar un cambio de óptica en el entendimiento de las ponencias. Estas significarán un intento fallido de introducir un elemento desapasionado en la elaboración de las leyes con el único objetivo de mejorar su contenido en aras del equilibrio general en el ordenamiento jurídico. La solución pasaría por atribuir esa labor a los técnicos, es decir, a los letrados de las Cámaras, encomendándoles un cometido aséptico de análisis de los distintos elementos que conforman la iniciativa legislativa, estudiándolos a la luz del Derecho e informando *a posteriori* al conjunto de la comisión respecto a la consideración puramente jurídica, que le merece en orden a los fines buscados con esa iniciativa y, por supuesto, en relación al ordenamiento en su conjunto. Ello significaría privar a

(129) *BOCG*, CD, I L, serie H: Otros textos normativos, núm. 33-I 1, 13 abril 1981.

los partidos de una participación activa en un momento esencial de la vida de la ley, su tramitación parlamentaria, y eso aunque deseable es casi ilusorio. En sus manos está, pues, la posibilidad de cambiar el rumbo de la vida de las ponencias, aunque parece razonable pensar que una esperanza concebida en exceso puede resultar infundada.