

COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES

Mercedes SENÉN HERNÁNDEZ
Letrada de las Cortes Generales
Directora de Comisiones
Congreso de los Diputados

RESUMEN:

Las comisiones parlamentarias son órganos de trabajo de las Cámaras que tienen cada vez un mayor peso en la labor parlamentaria, como consecuencia de la proliferación legislativa en los Parlamentos modernos. Responden a distintas clases: permanentes (que constituyen el núcleo fundamental y a las que se refiere el presente trabajo) o especiales y, dentro de las primeras, legislativas y no legislativas. La Constitución de 1978 contiene algunas referencias breves a las comisiones parlamentarias si bien son los Reglamentos parlamentarios donde se desarrolla su régimen.

Las comisiones permanentes legislativas suelen tener una correspondencia, si bien no exacta, con los departamentos ministeriales. Sus funciones responden a tres ámbitos diferenciados: el legislativo, dedicado a los proyectos y las proposiciones de ley, donde destaca la posibilidad de aprobación con competencia legislativa plena y la labor de las ponencias; el de control al Gobierno, en forma de comparecencias del Ejecutivo – a instancias de la Comisión o a petición propia – o de autoridades o personas expertas, solicitudes de información, proposiciones no de ley o mociones y preguntas de contestación oral; y el de su actividad institucional, consistente en los contactos con la sociedad civil y otras instituciones, en el marco de la materia que les es propia.

Se ha producido una evolución histórica en cuanto al número y trabajo desarrollado por las comisiones, que ha ido claramente in crescendo y con claras variaciones en la producción legislativa en función de que existieran mayorías parlamentarias claras o no. En más de una ocasión los Reglamentos parlamentarios resultan insuficientes para afrontar las cuestiones que la práctica plantea en relación con el funcionamiento de las comisiones, de ahí

la importancia del precedente parlamentario. Ello no obsta la conveniencia de recoger, en el futuro, en el Reglamento de la Cámara, algunos aspectos como el relativo al trámite de calificación de enmiendas al articulado.

Palabras clave: comisiones; comisiones legislativas; funciones parlamentarias; reglamento parlamentario; legislación; control al Gobierno; enmiendas; ponencias.

ABSTRACT:

The Parliamentary Committees are working bodies of the Chambers that have an ever-increasing role in the parliamentary work, as a consequence of the proliferation of legislation in modern Parliaments. There are different types: Permanent ones (constituting the essential core and to which the current Article refers) and especial ones. Within the first mentioned category, there are legislative and non-legislative Committees. The 1978 Constitution contains some brief references to these Parliamentary Committees, although it is for the Parliamentary Standing Orders to develop their regime.

Permanent legislative committees are usually similar to ministerial departments. Their functions relate to three differentiated fields:

- *legislative (mostly dedicated to government bills, and private members' bills), where the main highlight is the possibility of passing bills with full legislative competence and the work of reporting sub-committees;*
- *control over the Government, translated into Government's appearances –at the request of a committee or at their own request– or other appearances by authorities or experts, information requests, non-legislative motions, or any other motions or questions to be answered orally;*
- *institutional activity, which consists of contacts with civil society and other institutions, within the framework of the subject relevant to their mandate.*

There has been a historical evolution in the number and work carried out by the committees, which have admittedly been in crescendo and with clear variations in the legislative production depending on whether there were manifest parliamentary majorities or not. On more than one occasion the Standing Orders of the Congress of Deputies are insufficient to deal with the questions that the daily practice raises in relation to the functioning of the committees, hence the importance of the parliamentary precedent.

This does not preclude the convenience of including, in the future, in the Standing Orders of the Chamber, some aspects such as the one related to the procedure of classification of amendments to the articles.

Keywords: committees; legislative committees; parliamentary work; parliamentary Standing Orders; legislation; control over the Government; amendments; reporting sub-committees.

SUMARIO: I. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. II. FUNCIONES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS. III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES. IV. REFLEXIONES FINALES

I. LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

El art 75 de nuestro Texto Fundamental al proclamar que “las Cámaras funcionaran en Pleno y por Comisiones”, se hace eco del “principio de división del trabajo” que los Parlamentos, como cualquier colectivo humano, se ven obligados a adoptar para hacer frente a las numerosas tareas que les corresponde asumir.

Como ya advirtiera Bentham: “Cuanto más numerosa es una Asamblea, tanto menos apta para cierta clase de trabajos”, lo que aconseja la creación de órganos más pequeños y, en consecuencia, más ágiles para asumir los retos que se plantean¹.

De hecho, las Comisiones se han convertido con el tiempo en los órganos capaces de dar respuesta, al menos parcialmente, al ingente fenómeno de proliferación y aceleración legislativa que padecen los parlamentos modernos. Los asuntos sobre los que se hace necesario legislar son cada vez más numerosos y complejos y eso exige racionalizar el trabajo y repartirlo, diseñando estrategias y procedimientos específicos.

Superado, por su ineficiencia, el histórico Sistema de Secciones característico de las cámaras decimonónicas, muchos parlamentos, entre los cuales se encuentra el nuestro, se adhirieron desde comienzos del siglo pasado, a lo que se ha denominado el Modelo Continental de Comisiones, el cual daba cabida tanto a comisiones permanentes como no permanentes o especiales, pudiendo ser a su vez las comisiones permanentes, legislativas y no legislativas².

Lo cierto es que en nuestro ordenamiento jurídico, esta materia no ha sido regulada históricamente por los textos constitucionales, habiendo sido

¹ BENTHAM, J.: *Tácticas Parlamentarias*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1991. Con estudio preliminar de Benigno Pendás García.

En la misma línea MARAVALL, J.A.: *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1947.

² En Derecho comparado se suele hablar de dos modelos básicos en lo que respecta a los Sistemas de Comisiones: el anglosajón y el continental. Este último se inicia en Francia en 1902 y desde allí se extiende a otros parlamentos del continente entre los que se incluye el nuestro.

relegada a los reglamentos parlamentarios. No obstante, habrá que esperar hasta la aprobación del Reglamento de 1931, con la II República, para que se opte claramente por un sistema de Comisiones Permanentes referidas a cada uno de los ministerios que integraban el Gobierno, lo cual no impedía la creación de otras comisiones especiales cuando las circunstancias lo aconsejaban.

Por lo que se refiere al ordenamiento jurídico actual, el Texto Constitucional de 1978 contiene brevísimas referencias a las Comisiones Parlamentarias de uno u otro carácter. Así, dejando a un lado el ya citado art 75.1, cabría hacer referencia a los apartados 2 y 3 del mismo precepto. El primero, que entra de lleno en el ámbito que constituye el objeto de este trabajo, da por hecho la existencia de Comisiones Legislativas Permanentes cuando afirma que las Cámaras podrán delegar en ellas la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, sin perjuicio de que el Pleno pueda ejercer su derecho a la avocación, consagrando así, constitucionalmente, lo que se conoce como el procedimiento legislativo de aprobación con competencia legislativa plena por las Comisiones. Este instrumento, importado de la Constitución italiana de 1947, dota a las Cámaras de una herramienta extraordinariamente útil de cara a la agilización del procedimiento legislativo, ya que al excluir el trámite de sesión plenaria, se consigue evitar el cuello de botella que muchas veces supone la inclusión de un asunto en el orden del día del Pleno³. Insistiremos en este tema más adelante, cuando examinemos con mayor detenimiento la actividad legislativa de las Comisiones. Entonces veremos que su aplicación no funciona de la misma manera en el Congreso y en el Senado.

Volviendo a las menciones que la Constitución hace de las Comisiones Parlamentarias, baste recordar que el artículo 75.3, se limita a exceptuar determinadas materias de la aplicación del procedimiento legislativo de competencia legislativa plena⁴, mientras que el artículo 151.2 alude a la existencia de una Comisión Constitucional, al regular el procedimiento

³ De hecho, la técnica provenía de la Cámara de Fascios y Corporaciones, donde había demostrado su extraordinaria utilidad para descargar de trabajo las sesiones plenarias. Seguramente el ingente número de asuntos al que hubo de hacer frente el nuevo Parlamento democrático, convenció a los constituyentes de la conveniencia de incorporar un procedimiento diseñado por las Cámaras fascistas.

Véase al respecto BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, 1973.

⁴ El art 75.3 CE excluye de ese procedimiento la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado

especial de aprobación de los Estatutos de Autonomía, como una forma más de procedimiento legislativo.

A la vista de lo hasta aquí expuesto, podemos afirmar que las referencias constitucionales al sistema de Comisiones Parlamentarias son escasas, lo cual nos obliga a acudir al instrumento normativo por excelencia de la actividad de las Cámaras, que no es otro que los Reglamentos Parlamentarios del Congreso de los Diputados y del Senado.

En concreto, el Reglamento del Congreso regula las Comisiones en el Capítulo Tercero del Título III relativo a “Organización,” y específicamente las Comisiones Legislativas Permanentes en el art 46.1, dentro de la Sección Segunda, referida a las “Comisiones Permanentes”.

Por su parte, el Reglamento del Senado, dedica el Capítulo Cuarto del Título Tercero a las Comisiones en general, y el art 49.2 a las Comisiones Legislativas que el mismo artículo, en su apartado 1, califica de permanentes.

Del análisis de los respectivos Reglamentos se deduce que nuestras Cámaras adoptan el modelo parlamentario que acepta la coexistencia de Comisiones Permanentes y no Permanentes, siendo el núcleo fundamental de las primeras las que se conocen como Comisiones Legislativas Permanentes⁵. De hecho, podemos afirmar que los órganos de esta naturaleza constituyen el punto neurálgico de la actividad parlamentaria, ya que en ellas se concentra la tramitación de la mayor parte de las iniciativas que se plantean.

Los artículos 46.1 RC y 49.2 RS constituyen por lo tanto la referencia normativa obligada para determinar qué Comisiones Legislativas Permanentes existen en cada legislatura. De aquí que, con frecuencia, haya sido necesario proceder a su modificación al comienzo de cada una de ellas. No obstante, el procedimiento que se utiliza para la reforma no es el mismo en las dos Cámaras. En el Congreso de los Diputados, el procedimiento legislativo elegido ha sido la presentación de una proposición de ley firmada por uno o varios grupos parlamentarios, toma en consideración y debate y

⁵ Las Comisiones no Permanentes deberían extinguirse al concluir el trabajo para el que fueron creadas (art. 52 y 53 RC así como 49.4 RS, en el cual se califican de “especiales” como comisiones distintas de las de investigación).

aprobación por el Pleno de la Cámara en lectura única, incluido el correspondiente trámite de presentación de enmiendas (DF Segunda y arts 126 y 150 RC). Por su parte, el Senado utiliza también la vía de la proposición de ley para, una vez tomada en consideración, remitirla a la Comisión de Reglamento, donde seguirá los trámites ordinarios de Ponencia y Comisión para concluir con la aprobación por el Pleno (art 196 RS).⁶

Por lo que se refiere a los ámbitos competenciales de las Comisiones Legislativas, las opciones que se ofrecen son básicamente dos: la que acepta la distribución ministerial del Gobierno y la que se aparta de ésta, sin perjuicio de la existencia de fórmulas intermedias. En la práctica, es difícil prescindir de la composición ministerial, puesto que ésta suele ser reflejo de las necesidades sociopolíticas de cada momento, lo cual aconseja, de cara a un buen control del Ejecutivo, que las Comisiones se adapten a su estructura. No obstante, como después tendremos ocasión de comprobar al estudiar la evolución que han experimentado las Comisiones Legislativas en nuestras Cámaras, la correspondencia no siempre es exacta, en muchos casos por razones de conveniencia política.

II. FUNCIONES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Por lo que se refiere a las funciones que desempeñan las Comisiones Legislativas, podemos hablar de tres ámbitos bien diferenciados, si bien uno no está vinculado a la tramitación de iniciativas parlamentarias:

El primer núcleo de actividad es el que se refiere a la función por excelencia de estas Comisiones, que no es otra que la actividad legislativa derivada del art 66.2 CE, es decir la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, actividad que, como veremos más adelante, no siempre se realiza por todas las Comisiones Legislativas constituidas en cada legislatura o bien se hace muy escasamente.

⁶ En ocasiones, se ha obviado el trámite de Ponencia, posibilidad que la propia práctica parlamentaria admite a la vista del artículo 110 de su Reglamento, el cual contempla la creación de ese órgano como una mera posibilidad, ya que afirma literalmente lo siguiente: “Cuando el texto legislativo sea recibido por la Comisión competente, ésta podrá designar entre sus miembros una Ponencia...”

De hecho, la última propuesta de reforma del art 49.2 del RS aprobada por el pleno del día 30 de noviembre de 2016, fue examinada por la Comisión, que emitió dictamen sin que existiera un Informe previo de Ponencia.

En términos generales podemos afirmar que el volumen de aprobación de iniciativas legislativas varía mucho y depende, en gran medida, de la actividad de cada ministerio y sobre todo de la existencia de mayorías parlamentarias que permitan obtener acuerdos. De hecho, si bien la norma general es la de que el número de proyectos de ley excede con mucho el de proposiciones de ley, la actual Legislatura desmiente ese principio, dado que la ausencia de una mayoría parlamentaria de apoyo suficiente al Gobierno, hace que con frecuencia prospere la toma en consideración de proposiciones de ley con el voto en contra del grupo mayoritario, abriendo por tanto la vía a la aprobación de leyes contrarias a la política del Ejecutivo. Este tema se ha planteado con especial intensidad con la aplicación del Art 134.6 CE y 126 RC en los que se reconoce al Gobierno el derecho a vetar la tramitación de las proposiciones de ley que impliquen aumento de gasto y disminución de ingresos⁷.

En realidad, son muy diversas las cuestiones reglamentarias que se plantean en torno al procedimiento legislativo, si bien, partiendo de la base de que este comentario no pretende hacer un exhaustivo análisis doctrinal, nos limitaremos a aportar algunas reflexiones sobre cuestiones puntuales.

Ya vimos que la Constitución Española recoge la posibilidad de que los textos legislativos, tanto en una Cámara como en otra, concluyan su tramitación en fase de Comisión, sin que sea necesaria su aprobación final en sesión plenaria.

⁷ Muy recientemente el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 12 de abril de 2018, ha dado la razón al Congreso de los Diputados en el conflicto entre órganos constitucionales promovido por el Gobierno en relación con un Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se rechazó la disconformidad de aquél con la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica sobre la suspensión del calendario de la implantación de la ley Orgánica 8/2013, presentada por el Grupo Socialista.

La sentencia mantiene que el art 134.6 CE, contiene una prerrogativa del Ejecutivo que se basa, como presupuesto habilitante, en la vinculación estricta de la norma presupuestaria, la cual debe por ello verse afectada. El Alto Tribunal manifiesta que el Gobierno está obligado a justificar, de forma explícita, la conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios y esa conexión debe ser directa e inmediata y no meramente hipotética, refiriéndose al presupuesto en particular. Por tanto, no sería aceptable un veto del Ejecutivo a la tramitación de proposiciones de ley que en el futuro pudieran afectar a los ingresos y los gastos públicos, pues ello limitaría, indebidamente, la función legislativa de las Cámaras.

Este procedimiento, conocido como “aprobación con competencia legislativa plena”, actúa de forma distinta en el Congreso y en el Senado. En efecto, mientras que en el Reglamento del Congreso (arts 148 y 149), existe una presunción a favor de la aplicación de esa técnica cuando las iniciativas no afecten a materias constitucionalmente indelegables, el Reglamento del Senado (art 130) exige acuerdo expreso del Pleno para que se realice la delegación en Comisión. En definitiva, lo que en el Reglamento del Congreso es la regla general, en el Senado constituye una excepción. No obstante, en uno y otro caso se reserva al Pleno la posibilidad de avocar la competencia, en cumplimiento de lo dispuesto expresamente por el art 75.2 CE.

La diferencia de tratamiento reglamentario implica que en la práctica sea viable y de hecho no es infrecuente, que un texto que no haya pasado por el Pleno del Congreso si lo haga por el del Senado, lo cual parece reconocerle mayor importancia formal en una Cámara que en la otra.

Se ha discutido mucho sobre cuál de los dos Reglamentos se ajusta mejor a la previsión constitucional del art 75.2, según el cual “Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley”.

Seguramente el Reglamento del Senado es más respetuoso con ese mandato, que parece limitarse a abrir la puerta de la delegación en las Comisiones, aunque no a priori y con carácter genérico, como hace el Reglamento del Congreso. No obstante, la realidad es que en esta Cámara, el procedimiento de competencia legislativa plena se ha consagrado como una práctica habitual, aceptada pacíficamente, y hoy día constituye una pieza básica e imprescindible en la organización del trabajo legislativo, en la medida en que descarga al Pleno del debate y aprobación de numerosos asuntos.

Otra de las cuestiones que pueden plantearse con relación al uso de esta técnica es si, en la medida en que no existe un pronunciamiento posterior del Pleno, las normas que rigen en éste sobre procedimiento legislativo serían aplicables a la aprobación por la Comisión. De hecho, en el Parlamento Italiano, que como antes señalamos nos ha servido de modelo en este punto, el art 94.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, dispone que la Comisión que actúe en plena competencia legislativa, procederá a la discusión y aprobación del proyecto de acuerdo con las normas sobre el examen de textos en el Pleno.

Esta previsión, que sin duda busca revestir la aprobación por la Comisión de las mismas garantías que la que realiza el Pleno, teniendo en cuenta que ésta no se produce, no ha sido adoptada en nuestro Parlamento.

A pesar de ello, la cuestión también se ha planteado en nuestras Cámaras en relación con supuestos concretos, como la aplicación de los arts 114 y 118 del RC en cuanto a los posibles vetos a las enmiendas transaccionales, ya que en sesión plenaria es suficiente con la oposición de un Grupo para que no se proceda a su tramitación, requisito que no se exige en Comisión. En la misma línea, el RS, en su art 125, exige requisitos adicionales para la presentación de enmiendas transaccionales en el Pleno (han de haber sido objeto de votos particulares y ser suscritas por la mayoría de los portavoces de los Grupos Parlamentarios que a su vez integren la mayoría de los senadores o bien suscribirse por la totalidad de los portavoces).

Algo similar podría plantearse con relación al régimen de publicidad de las sesiones, ya que las del Pleno son públicas y las de Comisión gozan de un régimen intermedio, en la medida en que, a pesar de que no tienen ese carácter, se acepta la asistencia de los medios de comunicación debidamente acreditados. Para algunos, el hecho de que se tratara de una aprobación definitiva por la Comisión podría justificar la publicidad plena de esas sesiones.

Lo cierto es sin embargo que estos interrogantes, que en alguna ocasión se han planteado en el curso de la tramitación, no han impedido que las normas que se aplican al procedimiento legislativo de competencia plena en nuestro Parlamento sean las de Comisión, por lo que como ya apuntamos, nuestro sistema se aparta aquí del modelo italiano.

Continuando con la actividad legislativa que ejercen las Comisiones de este carácter, debemos subrayar algunas cuestiones en las que el papel que juegan estos órganos adquiere especial relevancia, en la medida en que excede a la tramitación parlamentaria ordinaria. Así sucede con las Ponencias constituidas en su seno, las cuales serán los órganos a los que corresponda valorar, a instancia de la Mesa de la Cámara o por su propia iniciativa, la naturaleza orgánica u ordinaria de un texto o de alguno de sus preceptos, lo cual afectará a su ulterior tramitación. Algo análogo podría plantearse con relación a las enmiendas que implican aumento de gasto o disminución de ingresos, las cuales, según el art 111 RC, requerirán la conformidad del

Gobierno para su tramitación, siendo la Ponencia legislativa la encargada de remitirlas al Gobierno vía Presidencia de la Cámara, disponiendo la norma, que si el Gobierno no da respuesta razonada en el plazo de 15 días, se entenderá que presta su conformidad⁸.

En realidad, el tema que subyace aquí no es una cuestión menor, puesto que está ligado al trámite de calificación de enmiendas sobre el cual también difiere la práctica vigente en el Congreso de la que existe en el Senado. En efecto, mientras que en la Cámara Baja ese trámite se encuentra reducido, casi exclusivamente, a las enmiendas de totalidad, no sucede lo mismo en la Cámara Alta, donde se ha dado respuesta a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, diseñando un procedimiento específico de calificación, como a continuación veremos.

Por lo que se refiere al Congreso de los Diputados, podemos afirmar que, sin perjuicio de lo dispuesto en el art 31.1. 4º del Reglamento, que atribuye a la Mesa de la Cámara las facultades generales de calificación de escritos y documentos, no existe, en el curso del procedimiento legislativo, un trámite general de calificación de enmiendas al articulado que permita valorar su contenido y congruencia, existiendo únicamente algo parecido a un trámite de calificación con relación a las enmiendas de totalidad⁹. De hecho, sobre este tema no se pronuncia ningún artículo del Reglamento, motivo por el cual se aprobó ya en enero de 1983, es decir casi recién estrenada esa norma, una Resolución de la Presidencia que atribuía a la Mesa de la Comisión competente la calificación de las enmiendas que fueran de totalidad, así como las que supusieran aumento de gasto o disminución de ingresos, acuerdo contra el cual podría interponerse recurso de los enmendantes ante la Mesa del Congreso¹⁰.

⁸ En conexión con esta materia, es preciso recordar el derecho de veto del Gobierno basado en los art. 134.6 CE y 126 RC, relativo a las proposiciones de ley. Véase a este respecto anotación a pie de página núm. 7.

⁹ Algunas Comisiones legislativas han adoptado la práctica de reunir a su Mesa para calificar cuando en el curso de la aprobación de un texto legislativo en Comisión, se presenta una enmienda in voce que pudiera ser incongruente. No obstante, se recurre a esa técnica únicamente si algún grupo se opone a la tramitación, ya que de haber acuerdo ni siquiera se reuniría la Mesa.

¹⁰ Esta previsión parece contradecir el tenor del art 111 del propio Reglamento que atribuye, como antes vimos, esa facultad de calificación de las enmiendas que implican aumento de gasto o disminución de ingresos a la Ponencia Legislativa encargada de emitir Informe.

Posteriormente, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 2 octubre de 1984, reconoció esa competencia de calificación para las enmiendas de totalidad de devolución, a los Presidentes de Comisión, lo cual dejó reducida la intervención de sus Mesas a las enmiendas de totalidad de texto alternativo. De hecho, así continua funcionando en la práctica, procediéndose solo a la convocatoria de la Mesa de la Comisión cuando existen enmiendas de esa naturaleza¹¹.

Por lo que respecta a las enmiendas al articulado, la situación en el Congreso es todavía más precaria, dado que más allá de la previsión del art 111.2 del Reglamento sobre enmiendas que implican aumento de gasto o disminución de ingresos, al que antes nos referimos, no existe en la actualidad ningún trámite formal de calificación, lo cual abre la puerta a abusos y errores que podrían servir de base a futuros recursos contra la validez de las normas. De hecho, ni siquiera se cumple en la práctica la previsión de la Resolución de la Presidencia de 23 de septiembre de 1986 sobre desarrollo del art 113 RC sobre designación y funciones de las Ponencias, cuando establece que la Mesa de la Comisión declarará la admisión a trámite de las enmiendas que afecten al articulado.

Estas previsiones normativas son evidentemente insuficientes para afrontar los múltiples problemas que pueden derivarse de la ausencia de un trámite de calificación, los cuales se incrementan en legislaturas sin mayorías estables, en las que es más fácil que prosperen propuestas del más variado signo y contenido.

Como ya apuntábamos, la situación en el Senado no es la misma, ya que existe un procedimiento de calificación de enmiendas que ha sido diseñado para dar respuesta a la Jurisprudencia Constitucional que vio la luz a partir de 2011. En efecto, desde ese año, con la Sentencia 119/2011, de 5 de julio, emitida con motivo de la interposición de un recurso de amparo planteado por senadores de la oposición frente a dos enmiendas del grupo mayoritario que regulaban materias ajenas al texto legislativo que se estaba tramitando, se produjo un cambio en la doctrina del Alto Tribunal. Hasta

¹¹ Con respecto a las enmiendas de texto alternativo han surgido en ocasiones problemas relativos a su calificación, bien por su incongruencia con el texto al que iban dirigidas o por no contener un texto completo, que permitiera sustituir al anterior. No obstante, razones de conveniencia política han provocado que se haya reconocido esa condición a enmiendas que en realidad carecían de ella.

esa fecha su Jurisprudencia se había mostrado partidaria de no limitar el alcance del derecho de enmienda, lo cual en la práctica había dado vía libre a aquellas que no respetaban el principio de homogeneidad, ya que no teniendo consecuencias la falta de congruencia, parecía gratuito que la Cámara, a través de cualquiera de sus órganos, ejerciera un control sobre ella¹².

La sentencia 119/2011 fue seguida de otras, que en ese año y en los sucesivos, acabaron de consolidar la doctrina que exige que las enmiendas, mantengan una cierta coherencia con la iniciativa principal, debiendo ser rechazadas por incongruentes de no ser así¹³.

Será a partir de esta Jurisprudencia cuando el Senado articule un procedimiento mediante el cual, la Presidencia de la Cámara, por delegación de su Mesa (art 36.1 RS), asume la facultad de calificar la posible incongruencia de las enmiendas, previo informe de la Secretaria General.¹⁴

¹² Véase por ejemplo, SS TC 99/1987 sobre la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública o 194/ 2000 de 19 de julio, sobre la Ley 8/1989 de 13 abril, de tasas y precios públicos. La tesis mantenida aboga por no limitar el derecho de enmienda a la vista del contenido de los arts. 90.2 CE y 107 RS.

¹³ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “*De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?*”. En: Teoría y Realidad Constitucional nº 31. 2013, pp. 199-236.

La más reciente jurisprudencia del Alto Tribunal sobre el alcance del derecho de enmienda se encuentra en la sentencia emitida con motivo del Recurso de Amparo 4931/2016, promovido por el Grupo Parlamentario Podemos del Parlamento de Canarias.

Por otra parte, con posterioridad a la redacción de este texto y antes de su publicación, se ha planteado una vez más el problema de la congruencia de las enmiendas al articulado, con motivo de la tramitación en el seno de la Comisión de Justicia del Congreso, de la Proposición de Ley Orgánica de Reforma de la Ley 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial sobre Medidas Urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género.

La citada enmienda planteada por el Grupo Parlamentario Socialista pretendía reformar la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en lo relativo a la competencia del Senado para la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

La Mesa de la Comisión admitió a trámite la enmienda, acuerdo que fue recurrido ante la Mesa de la Cámara, la cual finalmente inadmitió la enmienda por exceder el objeto de la iniciativa original. Se daba la circunstancia, por otra parte, de que en ese momento se encontraba en tramitación una iniciativa legislativa específica de reforma de la Ley 2/2012, extremo al que también hizo referencia la Mesa de la Cámara para argumentar su decisión.

¹⁴ En la práctica es al Letrado de la Comisión a quien corresponde valorar las posibles enmiendas incongruentes, una vez finalizado el plazo de presentación. Si se considera que alguna enmienda tiene ese carácter, la misma se remite al Secretario General que informa a la Presidencia de la Cámara a efectos de realizar la oportuna comunicación al autor de la

Otra cuestión de interés en el marco del procedimiento legislativo es la que se ha planteado en esta Legislatura en el Congreso de los Diputados, con las Ponencias Legislativas, las cuales, como es sabido, funcionan con voto ponderado que para poder aplicarse requiere que los miembros de un mismo Grupo parlamentario hagan uso del voto en el mismo sentido. A pesar de este principio, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 5 de abril de 2016 que modifica la relativa al desarrollo del art 113 del Reglamento, determinó que serían dos los miembros del Grupo Mixto que integrarían las Ponencias, lo cual, dada la peculiar composición de ese Grupo Parlamentario, no garantiza la unidad en el sentido del voto. Son múltiples las soluciones que se han pretendido aplicar y seguramente ninguna buena, dado que el problema radica en la composición elegida¹⁵.

El segundo gran ámbito de actividad que ejercen las Comisiones Legislativas Permanentes es el de control del Gobierno, en el cual a su vez se incluyen diferentes tipos de iniciativas, que examinaremos brevemente, siempre desde la perspectiva de lo que constituye el objeto de nuestro estudio. En primer lugar, la actividad de control de las Comisiones se sirve de las comparecencias de los miembros del Gobierno, amparadas a nivel constitucional, por el art 110.1, según el cual: “Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno”. Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en los arts 44 del RC y 66 RS, así como en los arts 202 y 203 RC. De su lectura se deduce que las Comisiones de las Cámaras y en consecuencia las que aquí nos ocupan,

iniciativa. Contra la decisión de la Presidencia cabe interponer recurso ante la Mesa y si ésta ratifica el criterio adoptado siempre queda la vía del Tribunal Constitucional.

¹⁵ Efectivamente son muchas las soluciones adoptadas en la práctica, para intentar dar una solución al problema que la composición elegida plantea: Desde el fraccionamiento del voto del Grupo Mixto por mitades: 9,5 del total de 19 diputados de los que dispone ese Grupo Parlamentario en el Pleno de la Cámara, pasando por reglas de proporcionalidad, exigencias de delegación de voto dentro del propio Grupo Mixto o atribución del total de los votos a quien actúe como portavoz, circunstancia que no tiene por qué ser pacífica, dado que en las Ponencias legislativas no existen portavoces sino ponentes con igual rango.

Situaciones como las que aquí reflejamos se han producido durante la XII Legislatura no solo en el seno del Grupo Mixto, sino también en el Grupo Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, donde las diferentes confluencias que lo integran han mantenido en ocasiones distinto sentido de voto.

Este problema afecta, igualmente, a aquellas Subcomisiones constituidas en el seno de las Comisiones Legislativas que atribuyen en su composición dos miembros al Grupo Parlamentario Mixto.

que son las que asumen el grueso de esta actividad, tienen la facultad, para el correcto desempeño de su trabajo, de requerir información no solo de los miembros del Gobierno, sino también de otras autoridades o funcionarios públicos competentes en la materia objeto de debate. Por lo que se refiere a las comparecencias del Gobierno, son de dos tipos las que tienen lugar en Comisión: las que se producen porque ésta lo requiere y las que se derivan de la solicitud del propio Gobierno, cuando algún ministro decide acudir a la correspondiente Comisión de la Cámara para facilitar información sobre cualquier materia de su competencia. El Reglamento del Congreso contiene a este respecto una regulación no excesivamente clara ya que, mientras que el art 44 alude a las facultades de las Comisiones para requerir comparecencias de todo tipo, el art 202 parece regular una sesión informativa general a petición del Gobierno o de la Comisión, mientras que el art 203 establece que los miembros del Gobierno, a petición propia o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar de un asunto determinado.

De la lectura de estos artículos parece deducirse que, si bien el art 203 es aplicable tanto a las Comisiones como al Pleno, el art 202 está exclusivamente diseñado para las comparecencias ante Comisión. Más dificultades encierra el hecho de deslindar, en un plano teórico, aquellas comparecencias que se refieren a un asunto determinado (art 203), de las que van destinadas a celebrar una sesión informativa (art 202), puesto que la realidad demuestra que en muchos casos es difícil deslindar unas de otras.

Lo cierto es que en la práctica, el Gobierno siempre solicita sus comparecencias tanto ante el Pleno como en las Comisiones al amparo del art. 203 RC, mientras que éstas siguen la vía del art. 44, lo que de hecho determina que el art. 202 haya caído en desuso¹⁶.

Por lo que se refiere a las comparecencias que se tramitan a iniciativa de la Comisión, a su vez pueden ser de dos tipos: las que se acuerdan por iniciativa de uno o varios Grupos parlamentarios, que presentan en el Registro

¹⁶ Las comparecencias tramitadas al amparo del artículo 203 RC solo afectan a los miembros del Gobierno en sentido estricto y no requieren para su tramitación acuerdo de la Comisión competente. No ocurre lo mismo con las comparecencias de los altos cargos que no forman parte del Gobierno, las cuales exigen para ser tramitadas acuerdo de la Comisión, o bien de su Mesa, en el caso de que ésta tenga la competencia delegada.

General la correspondiente solicitud que será calificada por la Mesa de la Cámara y remitida después a la Comisión competente y las que se acuerdan directamente por ésta sin que exista una iniciativa previa de Grupo.¹⁷ La diferencia sustancial entre uno y otro tipo de solicitud radica en que las segundas no se califican por la Mesa del Congreso, puesto que adquieren su número de expediente una vez que se adopta el acuerdo favorable a su tramitación, figurando como autor la propia Comisión.

No obstante, en ambos casos, es decir, tanto si las iniciativas han pasado por Registro General siendo objeto de calificación, como si no, la facultad de acordar qué comparecencias se tramitaran corresponde a la Mesa de la Comisión correspondiente¹⁸. Esta delegación se realiza por todas las Comisiones al comienzo de la Legislatura, y tiene por objeto agilizar su trabajo de cara a la composición de los órdenes del día. En la actualidad podemos afirmar que todas las Comisiones la realizan, si bien, la práctica parlamentaria ha consagrado una fórmula de delegación condicionada, que consiste en mantener la delegación cuando haya unanimidad en la Mesa, avocando la Comisión la competencia en caso contrario.

Llegados a este punto podemos afirmar que la tramitación de comparecencias de los miembros del Gobierno es muy habitual en las Comisiones Legislativas, adquiriendo especial significado en determinados momentos: Así, existe una convención parlamentaria para que todos los Ministros comparezcan ante las correspondientes Comisiones Legislativas cuando son nombrados, con el fin de exponer a los órganos que serán los encargados de controlar en el futuro su actividad, cuáles son sus planes y las iniciativas que pretenden desarrollar en sus respectivos departamentos. Del mismo modo, la comparecencia de los miembros del Gobierno ante las Comisiones

¹⁷ Lo habitual es que la comparecencia sea remitida para su tramitación a la Comisión que indique el Grupo Parlamentario, pero no siempre sucede así ya que la Mesa de la Cámara puede entender que la Comisión elegida por el autor de la solicitud no es la competente. En ocasiones, también sucede que la Comisión de destino considera que el tema no entra en su ámbito competencial y acuerda, a través de su Mesa si se ha realizado la correspondiente delegación, pedir a la Mesa de la Cámara, que reconsidere la competencia.

¹⁸ Esta facultad puede ser ejercida por las Mesas de las Comisiones al amparo de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 2 de noviembre de 1983, sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a las que se refiere el art 44 del RC, así como en base a la Norma Interpretativa sobre el mismo tema de la Presidencia del Senado del 23 de mayo de 1984.

Legislativas es práctica habitual cuando dentro de su ámbito competencial tiene lugar un hecho políticamente relevante.

Igualmente, son las Comisiones Legislativas sectoriales las que actualmente acogen las comparecencias de autoridades que se celebran con motivo de la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado. La práctica parlamentaria también ha evolucionado en esta materia para dar una respuesta eficaz al elevado número de solicitudes presentadas por los Grupos Parlamentarios. De hecho, en las primeras legislaturas todas las comparecencias requeridas y aprobadas se tramitaban en el seno de la Comisión Legislativa de Presupuestos. Será a partir de la IV Legislatura cuando comiencen a distribuirse entre las diferentes Comisiones Legislativas de cada Cámara, si bien la competencia sobre su aprobación sigue residiendo en la Mesa de la Comisión de Presupuestos, de forma que las restantes Comisiones funcionan como meros receptores de la tramitación de unas iniciativas que ya les llegan acordadas y sobre las cuales no cabe que manifiesten su criterio. De aquí que no sea necesario el pronunciamiento de sus Mesas.

Finalmente debemos mencionar otro tipo de comparecencias, en este caso no del Gobierno sino de autoridades, funcionarios o expertos, que se celebran por las Comisiones Legislativas con motivo de la tramitación de un proyecto o proposición de ley. La finalidad de estas iniciativas estriba en permitir que los diputados conozcan opiniones relevantes de cara a la formulación de sus propuestas de modificación. De aquí, que la práctica aconseje que su tramitación se lleve a cabo antes de que el plazo de presentación de enmiendas concluya.¹⁹

En cuanto a la forma de presentación de solicitudes, lo habitual es que a iniciativa de algún grupo parlamentario la Mesa de la Comisión abra un plazo con esa finalidad, de acuerdo con los cupos de proporcionalidad que previamente se establezcan. Concluido ese plazo será nuevamente la Mesa de la Comisión Legislativa correspondiente la que examine las comparecencias presentadas, las cuales no necesitan ser calificadas por la Mesa de la Cámara puesto que, como ya explicamos antes, se tramitaran

¹⁹ Existen precedentes que desmienten ese principio. Así ha sucedido en la XII Legislatura con la tramitación de la Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social.

como solicitudes de comparecencia cuyo autor es la propia Comisión. La celebración de este trámite de comparecencias, previas al procedimiento legislativo, es bastante común cuando las Comisiones tramitan iniciativas legislativas de cierta relevancia y se basa, desde un punto de vista teórico, en la doctrina del “debate trabado”, que subordina la tramitación de ciertas iniciativas a la existencia en la Cámara de un debate en curso.

Otras iniciativas de control del Gobierno que ejercen las Comisiones Legislativas son las proposiciones no de ley en el Congreso (arts 193 a 195 RC), y las mociones, su equivalente en el Senado (arts 174 a 179 RS). Están legitimados para su presentación únicamente los Grupos Parlamentarios según el RC y un Grupo Parlamentario o 5 Senadores en el caso del Senado. Estas iniciativas se han ido consolidando con el paso de las Legislaturas como una parte cuantitativamente muy importante de la actividad de las Comisiones Legislativas, las cuales celebran muy frecuentemente sesiones consagradas exclusivamente a su tramitación. A estos efectos, de cara a la elaboración del orden del día, suelen aprobarse por cada Comisión al comienzo de la Legislatura, cupos de distribución entre los Grupos Parlamentarios basados en los criterios de proporcionalidad que existen en el Pleno.

Este instrumento parlamentario se utilizó sobre todo, como después comprobaremos, en la XI Legislatura, ya que, con un Gobierno en funciones, y en consecuencia incapacitado para remitir a las Cámaras proyectos de ley, la tramitación de proposiciones no de ley en el Congreso constituyó la actividad básica de las Comisiones Legislativas.

Finalmente, éstas también tramitan preguntas de contestación oral en comisión, aunque con menor frecuencia (Art 189 RC y 168 RS). Los Reglamentos de ambas Cámaras exigen, sin duda atendiendo a su naturaleza de actos de control del Gobierno, que sean contestadas por autoridades de elevado rango: al menos Secretario de Estado o Subsecretario en el caso de Congreso y Secretario de Estado en el Senado. Baste recordar aquí que las preguntas, tanto orales como escritas, son, junto con el derecho de enmienda, las únicas iniciativas ejercitables por los diputados a título individual²⁰.

²⁰ No obstante, el art. 110 del RC exige que las enmiendas presentadas por un diputado lleven la firma del portavoz de su grupo o de quien lo sustituya, “a los meros efectos de conocimiento”. El mismo artículo permite que la omisión de este trámite se subsane antes del comienzo de la discusión en Comisión.

El último bloque de competencias ejercido por las Comisiones Legislativas de los tres a los que nos referíamos al comienzo de este apartado, podría denominarse de “actividad institucional” e incluiría todos aquellos actos, cada vez más numerosos, por los que las Comisiones, en el ámbito de sus competencias, mantienen contacto con otras instituciones o con la sociedad civil. Ya señalamos antes que las Comisiones Legislativas actúan frecuentemente como interlocutores dentro de su ámbito competencial. De hecho, los diputados que ocupan sus presidencias adquieren con su cargo una considerable preeminencia y visibilidad. De aquí, que sea frecuente al comienzo de cada legislatura que los Grupos Parlamentarios pacten un reparto de los cargos que integran las Mesas de las Comisiones, distribución que, si bien tiene en cuenta la proporcionalidad de fuerzas existente en el Pleno, no siempre la reproduce fielmente, puesto que se suele dar entrada a grupos minoritarios.

Dentro de esta actividad institucional, son constantes los encuentros de los presidentes de las comisiones o de sus mesas y portavoces con personas o agentes sociales que así lo solicitan²¹. También se realizan con frecuencia visitas a centros o instituciones vinculadas a la competencia de la Comisión, lo cual incluye la participación en jornadas de trabajo tanto dentro como fuera de España, así como la relación con comisiones homólogas de otros parlamentos.

III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES

Hechas las consideraciones generales y examinados los diferentes ámbitos de actividad, nos parece interesante reseñar en este estudio, la evolución que las Comisiones Legislativas permanentes han experimentado a lo largo de las diferentes Legislaturas, en lo que se refiere a su número y denominación y al trabajo desarrollado. En este sentido, recogeremos a título indicativo datos relativos a la actividad legislativa así como a la actividad de control, si bien en este último caso se reflejan únicamente las estadísticas del Congreso de los Diputados puesto que el Senado carece de ellas.

²¹ En las últimas legislaturas se han multiplicado los actos o jornadas que, previa autorización de la Mesa de la Cámara o incluso por iniciativa de ésta, organizan las Comisiones Legislativas sobre temas objeto de su competencia.

Son doce las legislaturas que se han sucedido hasta la fecha, estando la última en funcionamiento en el momento de redactarse estas líneas, por lo que los datos que aparecen sobre ella solo serán parciales.

A su vez, la I Legislatura (23 marzo 1979– 17 noviembre 1982) podría calificarse de atípica en relación con el tema que nos ocupa, ya que la mayor parte de la misma discurrió bajo los Reglamentos Provisionales del Congreso y del Senado de 1977. La aprobación de los Reglamentos definitivos en 1982, implicó una segunda constitución de Comisiones Legislativas para adecuarlas a la nueva regulación, que será también la que rija al comienzo de la II legislatura. Desde entonces serán los artículos 46.1 RC y 49.2 RS a los que antes nos referimos, los que regulen las Comisiones Legislativas, adoptando desde un principio listados diferentes, que no obstante replicaban, en la medida de lo posible, la distribución ministerial.

Con relación al trabajo desarrollado, podemos afirmar que se llevó a cabo una ingente actividad legislativa, resultando aprobadas, según datos extraídos de la Memoria, 275 leyes. De todas las Comisiones, la más activa fue la de Presidencia que tramitó 15 leyes. Por lo que se refiere a la actividad de control, los datos de los que disponemos, referidos como dijimos al Congreso de los Diputados, hablan de 161 proposiciones no de ley, 428 preguntas y 404 comparecencias tramitadas.

En la II Legislatura (18 noviembre 1982– 14 julio 1986) se mantuvo, tanto en el Congreso como en el Senado, el número y denominación de las Comisiones Legislativas que recogían los Reglamentos de 1982. Reproducimos aquí su enumeración que como puede comprobarse no es coincidente en las dos Cámaras:

Se constituyeron un total de 11 Comisiones Legislativas en la Cámara Baja: *Constitucional, Justicia e Interior, Defensa, Educación y Cultura, Economía, Comercio y Hacienda, Presupuestos, Agricultura Ganadería y Pesca, Industria Obras Públicas y Servicios, Política Social y Empleo, Régimen de las Administraciones Públicas y Asuntos Exteriores* y 14 en la Cámara Alta: *Agricultura y Pesca, Asuntos Exteriores, Autonomías y Organización y Administración Territorial; Constitución, Defensa, Economía y Hacienda; Educación, Universidades, Investigación y Cultura; Industria y Energía, Comercio y Turismo; Justicia, Obras públicas, Ordenación del*

Territorio y Medio Ambiente, Urbanismo, Transporte y Comunicaciones; Presidencia del Gobierno e Interior, Presupuestos, Sanidad y Seguridad Social y Trabajo. En definitiva, tres más que en el Congreso²².

Fueron 207 las leyes aprobadas, correspondiendo 48 de ellas a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, seguida de Presupuestos con 42 y Justicia e Interior con 30. Por lo que respecta a la actividad de control, se tramitaron en el Congreso 100 proposiciones no de ley, 92 preguntas y 673 comparecencias.

En la III (15 julio 1986– 20 noviembre 1989) y la IV Legislatura (21 noviembre 1989 – 28 junio 1993) no se llevó a cabo, en ninguna de las dos Cámaras, modificación reglamentaria alguna de los artículos 46.1 RG y 49.2 del RS, por lo cual las Comisiones Legislativas Permanentes continuaron siendo las que acabamos de reflejar.

La actividad legislativa tuvo como resultado la aprobación de 126 leyes en la III Legislatura y 133 en la IV. A su vez, en la III se tramitaron en el Congreso 161 proposiciones no de ley, 428 preguntas y 404 comparecencias y en la IV, 370 proposiciones no de ley, 1239 preguntas y 1665 comparecencias.

La primera reforma del artículo 46.1 del RC tuvo lugar al comienzo de la V Legislatura (29 junio 1993-26 marzo 1996) y supuso la creación de dos nuevas Comisiones Legislativas: Infraestructuras y Medio Ambiente y Sanidad y Consumo, con lo que el número de Comisiones de esta naturaleza en el Congreso se elevó de 11 a 13²³. En concreto, las Comisiones Legislativas de la V Legislatura fueron en el Congreso de los Diputados las siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia e Interior, Defensa, Educación y Cultura, Economía, Comercio y Hacienda; Presupuestos, Agri-*

²² Estas comisiones serán la de Autonomías y Organización y Administración Territorial; la de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Urbanismo, Transporte y Comunicaciones y la de Sanidad y Seguridad Social.

A su vez, la Comisión de Presidencia, asume las funciones de Interior que en el Congreso se unen a Justicia.

²³ Además, algunas de las ya existentes vieron alterada su denominación como la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios que pasó a ser Comisión de Industria, Energía y Turismo, en correspondencia, aunque no exacta, con el Ministerio de Industria y Energía.

cultura, Ganadería y Pesca; Industria, Energía y Turismo; Infraestructuras y Medio Ambiente; Política Social y Empleo, Sanidad y Consumo y Régimen de las Administraciones Públicas.

Por su parte, el Senado procedió en esta Legislatura a la aprobación de un Texto Refundido del Reglamento que pretendía recoger las reformas anteriores²⁴. Con este motivo se incluye la primera reforma del artículo 49.3, relativo a las Comisiones Legislativas, introduciendo algunas modificaciones en las denominaciones de las Comisiones Legislativas existentes hasta esa fecha.

La enumeración que recoge el citado artículo es la siguiente: *Constitucional; Agricultura, Ganadería y Pesca; Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda, Educación y Cultura, Industria, Comercio y Turismo, Interior y Función Pública; Justicia; Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones; Presupuestos, Sanidad y Asuntos Sociales, Trabajo y Seguridad Social y General de las Comunidades Autónomas*²⁵.

A pesar de los numerosos cambios producidos, en el Senado se mantiene la cifra total de 14 Comisiones, ya que desaparece la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial pero se crea la General de las Comunidades Autónomas²⁶.

Por lo que respecta a la actividad realizada en esta Legislatura, fueron 146 las leyes aprobadas, siendo la Comisión que encabeza la lista la

²⁴ El Texto Refundido recogía las reformas de 11 de noviembre 1992, 6 de octubre de 1993 y 11 de enero de 1994.

²⁵ De un examen comparativo con la legislatura anterior se deduce que se introduce algún cambio en las denominaciones y en consecuencia en las competencias. Así, por ejemplo la Comisión de Agricultura incluye una mención a Ganadería; la Comisión de Constitución pasa a ser Comisión Constitucional y ocupará el primer puesto de la tabla; Interior y Función Pública sustituye a Presidencia e Interior; Obras públicas pierde las competencias de Ordenación del Territorio y Urbanismo, manteniendo Transportes y Comunicaciones; la Comisión de Industria deja de referirse en su denominación a la Energía, si bien, mantiene Comercio y Turismo; Sanidad pasa a ser Sanidad y Asuntos Sociales y Trabajo se convierte en Trabajo y Seguridad Social.

²⁶ Mención especial merece esta Comisión que por sí misma requeriría un estudio monográfico y que existirá en la Cámara Alta desde este momento. Actualmente se encuentra regulada en los arts 55 a 56 bis 9.

de Justicia e Interior con 29, seguida por la Constitucional y la de Economía, Comercio y Hacienda, ambas con 21.

Con relación a la actividad de control se tramitaron en el Congreso 414 proposiciones no de ley, 953 preguntas orales y 1730 comparecencias.

En la VI Legislatura (27 marzo 1996– 4 abril 2000), se modifica el artículo 46 RC para crear una nueva Comisión de Medio Ambiente, competencia que en consecuencia se desgaja de la antigua Comisión de Infraestructuras para adquirir entidad propia, en correspondencia con la estructura del Gobierno. En consecuencia, se eleva el número total de Comisiones Legislativas a 14 con las denominaciones siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia e Interior, Defensa, Educación y Cultura, Economía, Comercio y Hacienda, Presupuestos, Agricultura, Ganadería y Pesca; Industria, Energía y Turismo; Infraestructura, Política Social y Empleo, Sanidad y Consumo, Régimen de las Administraciones Públicas y Medio Ambiente.*

Por su parte, el Senado mantiene las 14 Comisiones de la V Legislatura: *Constitucional; Agricultura, Ganadería y Pesca; Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda, Educación y Cultura; Industria, Comercio y Turismo; Interior y Función pública; Justicia, Obras públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones; Presupuestos, Sanidad y Asuntos Sociales; Trabajo y Seguridad Social y finalmente General de Comunidades Autónomas.*

En esta Legislatura se aprobaron un total de 220 leyes, de las cuales 25 corresponden a la Comisión de Justicia e Interior, 24 a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda y 22 a Presupuestos. La Comisión de Asuntos Exteriores no aprobó ninguna ley y Defensa y Agricultura únicamente 2 cada una de ellas.

En la VII Legislatura (5 abril 2000– 1 abril 2004), se mantiene en el Congreso la cifra de 14 Comisiones Legislativas ya que aunque se suprime la Comisión de Industria y Energía, se crea la de Ciencia y Tecnología, en correspondencia con el Ministerio equivalente.²⁷.

²⁷ El Ministerio de Ciencia y Tecnología se creó por primera vez, en esta legislatura, bajo la presidencia de D. José María Aznar.

Algunas de las Comisiones ya existentes incluyen nuevas competencias, como la de Educación que asume deporte.

La relación completa es la siguiente: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia e Interior, Defensa; Educación, Cultura y Deporte; Economía y Hacienda, Presupuestos; Agricultura, Ganadería y Pesca; Infraestructuras, Política Social y Empleo; Sanidad y Consumo, Régimen de las Administraciones Públicas, Medio Ambiente y Ciencia y Tecnología.*

Por lo que se refiere al Senado, el número de Comisiones Legislativas permanentes se eleva de 14 a 16, ya que de acuerdo con el art. 49.3 serán Comisiones Legislativas: *la General de las Comunidades Autónomas, Constitucional, Interior y Régimen de las Administraciones públicas, Justicia, Defensa, Asuntos Exteriores, Economía, Comercio y Turismo; Hacienda, Presupuestos, Infraestructuras, Ciencia y Tecnología, Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación, Educación Cultura y Deporte, Trabajo y Asuntos Sociales, Sanidad y Consumo, y Medio Ambiente*²⁸.

Por lo que se refiere al trabajo desarrollado, en la VII Legislatura se aprobaron 192 leyes, siendo las Comisiones más activas, la de Economía y Hacienda con 43, Justicia e Interior con 35 y Presupuestos con 25. La cifra menor corresponde a la Comisión de Asuntos Exteriores con tres leyes. A su vez, se tramitaron en la Cámara Baja 1345 proposiciones no de ley, 881 preguntas orales y 1890 comparecencias.

En la VIII Legislatura (2 abril 2004– 31 marzo 2008), se crean en el Congreso nuevas Comisiones Legislativas, elevándose su número a 16. Tendrán esta naturaleza según el Reglamento las siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía y Hacienda, Presupuestos, Fomento y Vivienda, Educación y Ciencia, Trabajo y Asuntos Sociales, Industria, Turismo y Comercio, Agricultura Pesca y Alimentación, Administraciones Públicas, Cultura, Sanidad y Consumo y Medio Ambiente*²⁹.

²⁸ En consecuencia se crean tres comisiones nuevas: Ciencia y Tecnología, Hacienda y Medio Ambiente y en contraprestación desaparece Industria.

Por otra parte, otras Comisiones, ya existentes, ven alteradas sus competencias. Así, Agricultura recupera Alimentación, Economía asume Comercio y Turismo y Educación incluye Deporte. A su vez, Interior será Interior y Régimen de las Administraciones públicas y Trabajo y Seguridad Social pasa a ser Trabajo y Asuntos Sociales.

²⁹ En concreto, aparecen como Comisiones independientes, en respuesta a la distribución ministerial, Interior, competencia que antes iba unida a Justicia, y Cultura, vinculada previamente a Educación. A partir de este momento estas cuatro Comisiones ya figurarán siempre como independientes.

Por su parte, el Reglamento del Senado eleva a 18 el número de Comisiones Legislativas: *Constitucional, Administraciones Públicas, Agricultura, Pesca y Alimentación, Asuntos Exteriores y Cooperación, Cultura, Defensa, Economía y Hacienda, Educación y Ciencia, Entidades Locales, Fomento y Vivienda; Industria, Turismo y Comercio; Interior, Justicia, Medio Ambiente, Presupuestos, Sanidad y Consumo, Trabajo y Asuntos Sociales y General de las Comunidades Autónomas.*³⁰

Por lo que se refiere a la actividad legislativa se aprobaron 167 leyes, estando en la parte más alta de la tabla Economía que aprobó un total de 31, seguida por Justicia con 23 y Trabajo y Asuntos Sociales con 22. La Comisión menos activa en esta materia fue Fomento y Vivienda con solo 2 leyes aprobadas. En cuanto a las iniciativas de control, los datos del Congreso recogen 932 proposiciones no de ley, 1258 preguntas orales y 1738 comparecencias tramitadas.

En la IX Legislatura (1 abril 2008– 12 diciembre 2011), se produjeron dos modificaciones del art 46.1 del Reglamento del Congreso, una al comienzo de la Legislatura, el 5 mayo de 2008 y la segunda el 19 de octubre de 2009, como consecuencia de una remodelación del Gobierno. En ambas el número total de Comisiones fue de 19, limitándose los cambios a algunas denominaciones como las de las Comisiones de Administraciones Públicas, Educación o Sanidad.

Reproducimos aquí la relación recogida por la modificación de octubre que fue la definitiva: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía y Hacienda, Presupuestos, Fomento, Educación y Deporte, Trabajo e Inmigración, Industria, Turismo y Comercio, Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, Política Territorial, Cultura, Sanidad,*

Además la Comisión de Fomento y Vivienda sustituye a la antigua de Infraestructuras y la de Trabajo y Asuntos Sociales a Política social y Empleo. Por su parte Agricultura incluye en su denominación Alimentación, al tiempo que excluye Ganadería.

³⁰ También en esta Cámara Interior y Cultura pasan a contar con una Comisión propia. Además, del análisis comparativo con la legislatura anterior se deduce que desaparecen Infraestructuras, Hacienda y Ciencia y Tecnología y se crean Administraciones Públicas, Cultura, Entidades Locales, Industria, Turismo y Comercio; Fomento y finalmente Vivienda.

A su vez, vuelven a unirse Economía con Hacienda y Ciencia con Educación. A su vez, Asuntos Exteriores incluye Cooperación y Agricultura pierde Ganadería.

*Política Social y Consumo, Vivienda, Ciencia e Innovación, Igualdad y Cooperación Internacional*³¹.

Por lo que respecta al Senado, también se produjeron dos modificaciones del Reglamento que afectaron al art 49.3. La primera, el 12 mayo de 2004 y la segunda, que fue la definitiva, el 4 de noviembre de 2009.

De esta segunda reforma se deriva que el número de Comisiones Legislativas en esta legislatura se elevó a 21, y fueron las siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa, Economía y Hacienda, Presupuestos, Interior, Fomento, Educación y Deporte, Trabajo e Inmigración; Industria Turismo y Comercio; Medio Ambiente, Agricultura y Pesca; Política Territorial, Cultura; Sanidad, Política Social y Consumo; Vivienda, Ciencia e Innovación, Igualdad, Entidades Locales, Cooperación Internacional para el Desarrollo y General de las Comunidades Autónomas*³².

Por lo que se refiere al trabajo desarrollado, se aprobaron 141 leyes, siendo la Comisión más activa la de Economía y Hacienda con 39, seguida de Justicia con 22 y Trabajo e Inmigración con 11. La Comisión de Vivienda y la de Educación y Deporte no aprobaron ninguna ley y las de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ciencia e Innovación, Política Territorial y Defensa, solo tramitaron 1. En cuanto a la actividad de control, los datos disponibles en el Congreso recogen 932 proposiciones no de ley, 1258 preguntas orales y 1738 comparecencias.

La X legislatura (13 diciembre 2011–12 enero 2016) acogió en el Congreso una reforma del art 46.1 que por primera vez redujo el número de Comisiones Legislativas, que pasaron de 19 a 17³³. En concreto, las Comi-

³¹ Comparando esta legislatura con la anterior observamos que se crean las comisiones de Vivienda (esta competencia antes estaba en Fomento), Ciencia e Innovación, Igualdad y Cooperación. Por otra parte, se suprime la Comisión de Medio Ambiente, pasando estas competencias a la Comisión de Agricultura y Pesca, siendo el Ministerio correspondiente el de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (que pierde por el camino el término Alimentación).

³² La Comisión de Igualdad, que aparece por primera vez en esta Legislatura en ambas Cámaras, obedece a la creación de ese Ministerio, siendo Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero. Desde entonces se mantendrá como Comisión legislativa incluso en las Legislaturas en las que no ha existido el ministerio equivalente.

³³ Desaparecen las comisiones de Ciencia e Innovación y Vivienda, al haberse suprimido los respectivos ministerios bajo la Presidencia de D. Mariano Rajoy Brey. No obstante

siones Legislativas de esta legislatura fueron las siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía y Competitividad; Hacienda y Administraciones públicas; Presupuestos, Fomento, Educación y Deporte, Empleo y Seguridad Social, Industria, Energía y Turismo; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Sanidad y Servicios Sociales, Cooperación Internacional para el Desarrollo, Cultura e Igualdad.*

En la Cámara Alta también se reduce el número, ya que serán 20 las Comisiones Legislativas que recoja el art 49.3: *Constitucional; Agricultura, Pesca y Alimentación; Asuntos Exteriores; Cooperación Internacional para el Desarrollo; Cultura, Defensa; Economía y Competitividad; Educación y Deporte; Empleo y Seguridad Social; Entidades Locales; Fomento; Hacienda y Administraciones Públicas; Igualdad, Industria, Energía y Turismo, Interior, Justicia, Medio Ambiente y Cambio Climático, Presupuestos, Sanidad y Servicios Sociales y General de las Comunidades Autónomas*³⁴.

Por lo que respecta a la actividad legislativa de esta legislatura, se aprobaron 169 leyes, de las cuales 25 fueron tramitadas por la Comisión de Justicia que fue la más activa, seguida por la de Economía y Competitividad con 23 y Hacienda con 21. La Comisión de Cooperación y la de Igualdad, no desarrollaron actividad legislativa. En el ámbito de control se tramitaron en el Congreso 1210 proposiciones no de ley, 549 preguntas orales y 2055 comparecencias.

En la XI legislatura, conocida como la Legislatura corta (13 enero 2016– 3 mayo 2016), con un Gobierno en funciones, no se procedió a la modificación de los Reglamentos de las Cámaras y las Comisiones Legislativas fueron las mismas de la legislatura anterior. No obstante, las Comisiones se constituyeron y tuvieron actividad.

Dadas las características de esta Legislatura, no se aprobó ninguna ley. A su vez, en los cuatro meses que transcurrieron del principio al fin de

permanece Igualdad a pesar de no contar esa materia con un ministerio autónomo. Además se modifican algunas de las Comisiones ya existentes, como Industria que recupera Energía o Sanidad que pierde Consumo y sustituye Política Social por Servicios Sociales.

³⁴ Conviene subrayar que las competencias de cambio climático se incluyen en el Senado en la Comisión legislativa de Medio Ambiente mientras que en el Congreso se creó una Comisión no permanente específica (la única de esa naturaleza en la legislatura).

esta legislatura se tramitaron 185 proposiciones no de ley y 24 comparencias³⁵.

A su vez, el curso de la XII Legislatura, que comenzó el 19 julio 2016 y todavía no ha concluido, ha sido complejo, ya que el triunfo de la moción de censura que ha supuesto la llegada a la Presidencia del Gobierno de Pedro Sánchez Pérez-Castejón ha traído consigo una nueva distribución ministerial y en consecuencia variaciones en las Comisiones Legislativas permanentes, tanto en su número como en sus competencias. Al comienzo de la legislatura ocupando la Presidencia del Gobierno Mariano Rajoy Brey, la cifra total de Comisiones Legislativas se elevó en el Congreso a 19, adquiriendo esa naturaleza, la de Estudio del Cambio Climático y la de Políticas Integrales de Discapacidad³⁶. En concreto, en ese momento contaban con esa calificación las siguientes Comisiones: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía, Industria y Competitividad; Hacienda y Función Pública; Presupuestos, Fomento, Educación y Deporte, Empleo y Seguridad Social; Energía, Turismo y Agenda Digital; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Sanidad y Servicios Sociales, Cooperación Internacional para el Desarrollo, Cultura, Igualdad y Políticas Integrales de la Discapacidad.*³⁷

³⁵ La negativa del Gobierno a comparecer alegando su situación como Gobierno en funciones motivó el planteamiento de un conflicto de competencias entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional, promovido por el Congreso de los Diputados bajo la presidencia de D. Patxi López Álvarez, todavía pendiente de resolver.

³⁶ El iter recorrido por estas dos Comisiones desde el comienzo de la Legislatura ha sido peculiar por lo que conviene reseñarlo brevemente: Inicialmente (16 febrero 2016), ambas se crearon por la vía del art 53 del Reglamento, que atribuye a la Mesa de la Cámara la facultad de crear Comisiones no permanentes que no sean de Investigación, a iniciativa propia, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces. En un segundo paso (15 de marzo de 2015) adquirieron la condición de Comisiones Permanentes durante la legislatura por acuerdo del Pleno de la Cámara. Finalmente (15 diciembre 2016), se procedió por el procedimiento habitual de una proposición de ley tramitada en lectura única, a la modificación del art 46.1 del Reglamento para reconocerlas como legislativas. Esa es también la condición que ostentan actualmente.

³⁷ Las Comisiones de Economía y Competitividad; Hacienda y Administraciones Públicas e Industria, Comercio y Turismo vieron alterada su denominación y competencias ya iniciada la Legislatura, como consecuencia de la nueva distribución ministerial. El día 19 de febrero de 2016 se las consideró disueltas para dar paso a las nuevas Comisiones de Economía, Industria y Competitividad, Hacienda y Función Pública y Energía, Turismo y Agenda Digital.

En la práctica se procedió al cambio de denominación sin llevar a cabo otra sesión de constitución, si bien La Mesa de la Cámara procedió a la redistribución de algunas iniciativas en base al nuevo reparto competencial.

Por su parte, el Senado elevó la cifra a 21 con las Comisiones Legislativas siguientes: *Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía; Industria y Competitividad; Hacienda y Función Pública; Presupuestos, Fomento, Educación y Deporte; Empleo y Seguridad Social; Energía, Turismo y Agenda Digital; Agricultura, Pesca y Alimentación; Sanidad y Servicios Sociales, Cooperación Internacional para el Desarrollo, Cultura, Igualdad, Entidades Locales; Medio Ambiente y Cambio Climático, Políticas Integrales de la Discapacidad y General de las Comunidades Autónomas*³⁸.

Como ya apuntamos antes, esta configuración se ha visto alterada con el cambio en la Presidencia de Gobierno que ha traído consigo una nueva modificación de los arts 46.1 RC y 49.2 del RS. Como consecuencia de esa reforma, el número total de comisiones legislativas permanentes se ha elevado en ambas Cámaras, pasando de 19 a 21 en el Congreso y de 21 a 23 en el Senado. Igualmente, las competencias de algunas Comisiones también se han visto alteradas en función de las nuevas denominaciones, que en la Cámara Baja son las que se enumeran a continuación: Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa, Hacienda, Presupuestos, Interior, Fomento, Educación y Formación Profesional, Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Industria, Comercio y Turismo, Agricultura, Pesca y Alimentación, Política Territorial y Función pública, Transición Ecológica, Cultura y Deporte, Economía y Empresa, Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Ciencia, Innovación y Universidades, Cooperación internacional para el Desarrollo, Igualdad y Políticas Integrales de la Discapacidad.

A su vez, el Senado cuenta a partir de la última reforma reglamentaria, con las Comisiones Legislativas Permanentes siguientes: Constitucional, Asuntos Exteriores, Justicia, Interior, Defensa, Economía y Empresa, Hacienda, Presupuestos, Fomento, Educación y Formación Profesional, Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Agricultura, Pesca y Alimentación, Sanidad, consumo y Bienestar Social, Cooperación Internacional para

³⁸ Se creó por tanto una nueva Comisión de Energía, Turismo y Agenda Digital. Igualmente, aparecía, del mismo modo que en el Congreso, una nueva Comisión de Políticas Integrales de Discapacidad. No obstante, a diferencia de la Cámara Baja, Cambio Climático no tendría una comisión específica, estando esas competencias unidas a medio Ambiente, materia que en el Congreso estaba vinculada a Agricultura. Por su parte, Economía incluía Industria además de Competitividad.

el Desarrollo, Cultura y Deporte, igualdad, Entidades Locales, Transición Ecológica, industria, Turismo y Comercio, Ciencia, Innovación y Universidades, Función pública y Políticas Integrales de la Discapacidad

Por lo que se refiere a la actividad legislativa, hasta la fecha se han aprobado 16 leyes mientras que en el ámbito de control nos encontramos en el Congreso, en el momento de redactarse este análisis, con 871 proposiciones no de ley tramitadas, 209 preguntas orales y 1032 comparecencias.

IV. REFLEXIONES FINALES

Llegados a este punto, cabría hacer unas breves reflexiones sobre el tema objeto de estudio. En primer lugar, debemos subrayar que los Reglamentos Parlamentarios con frecuencia resultan insuficientes para afrontar las múltiples cuestiones que la práctica plantea en torno al funcionamiento de las Comisiones Legislativas. De aquí, que el recurso al precedente sea una constante en la actividad de las Cámaras. Ello no excluye, sin embargo, que existan determinadas cuestiones que deberían regularse de forma expresa.

Dejando a un lado otros puntos conflictivos del procedimiento legislativo que se han apuntado en este análisis, parece necesario subrayar la necesidad de proceder a una reforma o desarrollo reglamentario que contemple el trámite de calificación de enmiendas al articulado. A estos efectos, podría optarse por descentralizar esa tarea, atribuyendo la competencia a las respectivas Mesas de las Comisiones o bien por centralizarla en la Presidencia de la Cámara, como en la práctica ha hecho el Senado. La primera opción tiene el riesgo de abrir la puerta a diferentes criterios de interpretación, mientras que la segunda hace más fácil mantener una misma doctrina. En todo caso, entendemos que ambas opciones deberían contemplar la posibilidad de que el enmendante recurra la decisión adoptada si no la comparte. En ese caso, el órgano más adecuado para resolver parece que sería la Mesa de la Cámara.

Por lo que se refiere a la evolución que han experimentado las Comisiones Legislativas Permanentes, el estudio comparativo de los datos demuestra que su número ha sido, salvo en la X Legislatura, siempre ascendente, lo que induce a pensar que si este proceso continua de forma ilimitada, corremos el riesgo de que la proliferación de Comisiones Legislativas diluya

su importancia. Así, en el Congreso hemos pasado de 11 Comisiones en las primeras legislaturas a un total de 21 en la actual y en el Senado de 14 a 23.

En cualquier caso, de cara a la racionalización del trabajo parlamentario, dados los medios limitados de los que disponen las Cámaras, y las dificultades con las que se encuentran los grupos pequeños ante la multiplicación de órganos y reuniones, quizás sería aconsejable determinar, al comienzo de cada legislatura, bien mediante pactos políticos o por decisión de las Mesas del Congreso y el Senado, un límite máximo de órganos.

Téngase en cuenta, por otra parte, que la práctica demuestra que en las legislaturas sin claras mayorías parlamentarias, en las que llegar a acuerdos para aprobar textos legislativos resulta difícil, y donde prevalecen las proposiciones de ley sobre los proyectos, las Comisiones Legislativas Permanentes reconducen el grueso de su actividad hacia las iniciativas de control, que pasan a constituir la parte más relevante de su trabajo y se utilizan como instrumentos políticos frente al Ejecutivo. Eso, en cierta medida, priva a estas Comisiones de su verdadera naturaleza.

En otro orden de cosas, podemos afirmar que nuestro modelo de Comisiones Legislativas Permanentes tiende a reproducir desde su origen la composición ministerial, si bien, cada día es más cierto que esta máxima no es absoluta, por lo que cabría hablar de un modelo intermedio. De hecho, es frecuente encontrar Ministerios que cuentan con más de una Comisión Legislativa de seguimiento, lo que en algunos casos ha generado controversias en el reparto competencial. De hecho, el número de Departamentos Ministeriales suele ser menor al de Comisiones Legislativas Permanentes.

En líneas generales podemos afirmar que existen, en ambas Cámaras, Comisiones Legislativas Permanentes que permanecen inalterables en todas las legislaturas. Este es el caso de Constitucional, Defensa o Asuntos Exteriores, mientras que otras ven afectadas sus competencias y, en consecuencia, su denominación. Un caso especial son las Comisiones de Justicia e Interior, que desde hace tiempo son independientes pero comenzaron juntas su andadura. Del mismo modo, Educación y Cultura. Por otra parte, hay ámbitos competenciales más proclives a las modificaciones, las cuales suelen tener su origen en los cambios que se producen en los respectivos

Departamentos Ministeriales. Así, Economía, Hacienda, Agricultura, Medio Ambiente, Sanidad, Fomento, Industria o Infraestructuras.

BIBLIOGRAFÍA

BENTHAM, J.: *Tácticas Parlamentarias*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1991.

BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho constitucional*. Tecnos, Madrid, 1973.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “*De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?*”. En: *Teoría y Realidad Constitucional* nº 31, 2013, pp. 199-236.

MARAVALL, J.A.: *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1947.