

LA PONENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS CORTES GENERALES

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (*)

SUMARIO: I. ORIGEN DE LA PONENCIA. MODELOS EN DERECHO COMPARADO. A) *Derecho histórico*. B) *Derecho comparado*. - II. LA PONENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS CORTES GENERALES. A) *Regulación*. B) *Naturaleza. Caracteres*. 1. *Órgano colegiado*. 2. *Órgano constituido en el seno de las comisiones permanentes legislativas*. 3. *Su función en el procedimiento legislativo es preparar el trabajo de la Comisión*. C) *Composición. Designación*. 1. *Composición*. A) En el Congreso de los Diputados. B) En el Senado. 2. *Designación*. A) En el Congreso de los Diputados. B) En el Senado. C) Criterios para la designación. D) *Funcionamiento*. 1. *Carácter acéfalo*. 2. *Carácter informal y no público de sus reuniones*. 3. *Lugar y tiempo de sus reuniones*. 4. *Adopción de acuerdos mediante voto ponderado*. 5. *Asesoramiento por los Letrados de las Cortes Generales*. E) *Funciones*. 1. *En el Congreso de los Diputados*. A) Previstas en el Reglamento. A.1) Elaboración del informe. A.2) Calificación de enmiendas financieras. A.3) Emisión de criterio sobre la naturaleza orgánica de iniciativas legislativas y enmiendas. A.4) Actuación en la elaboración y reforma de Estatutos de Autonomía. B) En la realidad: crítica y defensa. Elaboración del informe. 2. *En el Senado*. A) Elabo-

(*) Letrado de las Cortes Generales. Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

ración del informe. B) Función de propuesta durante el debate en la Comisión. - III. EL INFORME DE LA PONENCIA. A) *Estructura. Contenido.* B) *Destino del informe. Efectos.* 1. *Remisión a la Comisión.* A) En el Congreso de los Diputados. B) En el Senado. 2. *Texto base para el debate en la Comisión.* - IV. PERSPECTIVAS DE REFORMA. A) *Propuestas de la doctrina.* 1. *Ponente unipersonal.* 2. *Experto designado por el Gobierno.* 3. *Audiencia de expertos y grupos de interés.* B) *Propuesta posibilista.*

Partiendo de un esquema básico del procedimiento legislativo en nuestras Cortes Generales que distingue las fases sucesivas de presentación de enmiendas, comisión y Pleno, la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley en la Comisión se inicia con la no presentación o rechazo de las enmiendas a la totalidad. Esta fase presenta a su vez dos momentos diferenciados, tanto por el órgano que actúa (la ponencia y la Comisión en pleno) como por el resultado de sus trabajos, que dan lugar a dos documentos distintos (informe de la ponencia y dictamen de la Comisión).

Deben, pues, analizarse por separado, de acuerdo con lo que son en la realidad (1), por más que ambas subfases se desarrollen en el seno de la Comisión (o de uno de sus órganos). Con ello nos atenemos también a la división general del procedimiento legislativo que hace la doctrina en torno a las actuaciones de la ponencia, la Comisión y Pleno (2), de las que resultarán (o podrán resultar) tres textos distintos.

(1) La ponencia opera procedimentalmente, dice LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *Revista de Derecho Político*, nº 17, 1983, p. 226), según el Reglamento, en una fase anterior y separada netamente del debate en la Comisión.

(2) Por todos, AJA, E. («La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados», en *Las fuentes del Derecho*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1983, p. 82), GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J. («Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *Revista de las Cortes Generales*, nº 12, 1987, p. 267), PUNSET, R. («La fase central del procedimiento legislativo», *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 14, 1985, p. 115), LÓPEZ GARRIDO, D. (*ibid.*). Por el contrario, considera

Recordando la frase de Elia (3), según la cual el Parlamento en pleno es propio del siglo XIX, mientras que el Parlamento en comisión caracteriza al siglo XX, podemos comenzar el estudio de la ponencia reivindicando para el futuro su papel en el procedimiento legislativo como órgano de trabajo más reducido (4), aunque ello sea anticiparnos a la conclusión del trabajo.

En efecto, nos encontramos ante un pequeño grupo de diputados que va a realizar un primer examen del proyecto o proposición de ley y las enmiendas presentadas: una primera lectura, sin pretender dar a este término su sentido propio técnico-jurídico-parlamentario.

Nos asalta cierto temor al comenzar el análisis, en cuanto a calificar a la ponencia de órgano y hacer otras aseveraciones evidentes, porque curiosamente la ponencia, que ha despertado cierto interés en la doctrina (5), es objeto de opiniones contradictorias, que llegan a ser polémicas

errónea la división fase de ponencia–fase de comisión, por carecer de motivos incuestionables ni reglamentaria ni constitucionalmente, ALONSO DE ANTONIO, A. L. («Las ponencias en el procedimiento legislativo», en *El Procedimiento Legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 91). Sabemos que la actuación de la ponencia forma parte de la fase de comisión en sentido amplio, puesto que es un órgano de la misma, pero a efectos analíticos nos resulta más útil la separación y se nos perdonará que en ocasiones utilicemos la expresión «fase de ponencia».

(3) ELIA, L., «Le Commissioni parlamentari nel procedimento legislativo», *Archivio Giuridico*, 1961, p. 44.

(4) Con SANTAMARÍA PASTOR, J. A. («Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 6, 1994, p. 75), quien no considera aventurado decir que, de la misma manera que el protagonismo exclusivo del Pleno de la Cámara pasó a ser desplazado históricamente por el de las comisiones, ha llegado ya la hora de que tomen el relevo de la primacía unos órganos de trabajo más reducidos aún.

(5) En contra de lo que afirma ALONSO DE ANTONIO, A. L. («Las ponencias en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 86), según el cual el tratamiento científico de las ponencias es más bien escaso, y coincidiendo, en cambio, con SANTAMARÍA PASTOR, J. A. en un trabajo del mismo año que el anterior («Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, p. 58), quien afirma que la doctrina sobre las ponencias es extrañamente abundante para la escasez habitual de nuestras aportaciones científicas, y de una rara calidad y agudeza. Como trabajos dedicados monográficamente al tema, además de los dos señalados, citaremos por orden cronológico –dato que no es baladí en cuanto al contenido, como veremos– los de LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos

cas, en cuanto a su naturaleza, a la valoración (e incluso identificación) de la función que tiene atribuida y de la que realmente desempeña, y –en definitiva– en cuanto a su posición en el procedimiento legislativo.

De ahí que, sin consideraciones previas, prefiramos adentrarnos en el examen de la figura, para ir explicando nuestra posición en cada uno de los aspectos contemplados.

I. ORIGEN DE LA PONENCIA. MODELOS EN DERECHO COMPARADO

A) *Derecho histórico*

Las asambleas, como todo órgano colectivo, han experimentado la necesidad de dividirse en órganos menores, para obtener una racionalización de su trabajo y una cierta especialización, tanto más acuciante cuanto más avanzamos en las complejidades de la legislación moderna. Fruto de este impulso nacieron las secciones y se han generalizado las comisiones. Pues bien, en el trabajo legislativo de éstas, como consecuencia de la conveniencia de una labor preparatoria, surgen unos órganos individuales o colectivos más reducidos, que podemos denominar relatores (*rapporteurs*) o ponencias.

Los orígenes en nuestro ordenamiento se remontan al Reglamento del Congreso de 1918, en el que un ponente unipersonal elegido por la

técnicos y políticos», *cit.*, pp. 225-234), GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J. («Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 243-272), VÍRGALA FORURIA, E. («Las comisiones y ponencias: con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco», en *Parlamento y Derecho*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991, pp. 265-317), DURÁN ALBA, J. F. y REDONDO GARCÍA, A. M.^a («Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo», en *La técnica legislativa a debate*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, Madrid, 1994, pp. 237-264), además de algunos otros trabajos dedicados al objeto más amplio de las comisiones parlamentarias, como los de AJA FERNÁNDEZ, E. («Consideraciones sobre las comisiones parlamentarias», en *Parlamento y Sociedad Civil (Simposium)*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, pp. 119-137), VILLACORTA MANCIBO, L. (*Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1989) y PANIAGUA SOTO, J. L. («El sistema de comisiones en el Parlamento español», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 10, 1986, pp. 111-142).

Comisión para cada proyecto de ley redacta un informe y «*lleva la voz de la Comisión*» al Pleno, pudiendo agregarse otro u otros miembros que colaboren en la discusión sobre el dictamen (6).

En el Reglamento de 1934 se permite a las comisiones permanentes, para su funcionamiento interior, «*subdividirse en Secciones o constituir, con carácter general o singular, Ponencias que estudien los diferentes asuntos*» (art. 53.2), con lo que se instaura el carácter potestativo de su constitución, a juicio de las comisiones (7).

En los Reglamentos de las Cortes orgánicas, las ponencias adquieren una nueva significación, al informar sobre el contenido de las enmiendas y centrarse el debate posterior en el informe redactado por aquéllas, con las enmiendas aceptadas. Incluso llegaron a ejercer facultades calificadas por García Martínez (8) de exorbitantes respecto de la naturaleza de la ponencia, como la aceptación de enmiendas a la totalidad, conforme al artículo 71 del Reglamento de 1971 (9). Este dato tiene su importancia porque parte de la doctrina achacará a la inercia respecto de la etapa anterior la importancia adquirida por la ponencia en determinadas etapas de nuestro constitucionalismo reciente (10).

El Reglamento provisional del Congreso de 1977 presenta similitud en la redacción de su artículo 33 con el Reglamento de 1934: «*Para su*

(6) El texto completo del artículo es el siguiente: «*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*».

(7) Véase HERRERO, V., «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes», *Revista de Derecho Público*, nº 40-41, 1935, pp. 46-47.

(8) GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a A., *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 225.

(9) Puede verse un comentario sobre la ponencia en este Reglamento en FRAILE CLIVILLÉS, M., *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, pp. 470 y ss.

(10) GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 265; GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a A., *El procedimiento legislativo*, *cit.*, p. 256.

funcionamiento podrán las Comisiones subdividirse en secciones o constituir ponencias que estudien los diferentes asuntos», especificándose en la regulación de la deliberación en comisión en el procedimiento legislativo ordinario (art. 96.1) que ésta nombrará, tras el debate de totalidad en la Comisión o en el Pleno, «*en su seno uno o varios ponentes encargados de elaborar el informe sobre el proyecto, a la vista de todas las enmiendas presentadas*», informe que es objeto de publicación (art. 96.3).

El Reglamento provisional del Senado se diferencia del del Congreso en cuanto especifica el carácter colegiado de la ponencia, su composición (*los ponentes, sea cual sea su número, no podrán pertenecer a un solo grupo parlamentario*) y su carácter facultativo (art. 57). Asimismo permite a las comisiones, siguiendo al Reglamento de 1918, «*nombrar el portavoz o portavoces que expongan o defiendan el dictamen ante la Cámara*» (11).

B) *Derecho comparado*

Antes de examinar la regulación vigente de las ponencias en nuestro Derecho parlamentario y su realidad, nos interesa recordar brevemente sus equivalentes en otros ordenamientos (12), a los solos efectos de hacer posteriormente inteligibles las referencias que, por comparación, se hagan a los mismos.

(11) La inserción del nombramiento del portavoz de la comisión entre la designación de las ponencias y su composición parece indicar la intención de que exista alguna relación entre ambas figuras. El texto completo del artículo 57 es el siguiente: «*Las Comisiones pueden designar ponencias elegidas en su seno para que elaboren el informe, así como nombrar el portavoz o portavoces que expongan o defiendan el dictamen ante la Cámara. Los Ponentes, sea cual sea su número, no podrán pertenecer a un solo grupo parlamentario*».

(12) Para una visión más amplia, puede consultarse un completo y documentado resumen de las soluciones más relevantes en Derecho comparado en GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 246-256, así como el más actualizado, aunque ya no reciente, de DURÁN ALBA, J. F. y REDONDO GARCÍA, A. M.^a, «Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 240-246.

En términos generales, podemos resumir que el Derecho comparado se inclina por encomendar a un órgano unipersonal (el *rapporteur* francés, *relatore* italiano o el presidente de la comisión en el sistema anglosajón) el primer examen del texto legislativo y de las enmiendas presentadas, al objeto de preparar el trabajo de la comisión.

La labor de esta figura presenta un carácter más técnico en el sistema francés, manteniendo el *rapporteur* sus funciones en el debate en el Pleno. El texto que elabora sustituye de hecho al inicial en el debate y aprobación posterior. Su nombramiento suele recaer en una persona de reconocida competencia en la materia, por acuerdo entre los grupos políticos, procediéndose a votación en caso de desacuerdo.

En el sistema anglosajón, es el presidente de la comisión quien eleva un *report* al Pleno, participando en la discusión en Estados Unidos, pero no en Gran Bretaña.

Ejemplos de labor preparatoria realizada por órganos colegiados encontramos en Italia (*comitato ristretto*, opción al *relatore* unipersonal, que puede recibir audiencias de personas ajenas a la comisión (13)), los pequeños grupos de diputados o subcomisión de composición proporcional a los grupos, que actúan junto al *rapporteur* en Francia, y las subcomisiones de congresistas en Estados Unidos.

Cabe incorporar al informe *relazione di minoranza* en Italia o *minority reports* en Estados Unidos o Alemania.

II. LA PONENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS CORTES GENERALES

A) Regulación (14)

(13) MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, pp. 87-88, donde expone los problemas que presenta esta figura.

(14) ALONSO DE ANTONIO, A. L. («Las ponencias en el procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 87-88) destaca la ausencia de referencia constitucional a las ponencias, pese a la regulación más bien completa de los principios generales sobre elaboración de las leyes (a nuestro

Los Reglamentos vigentes de 1982 (15) difieren entre sí, en cuanto el *Reglamento del Senado* contiene un precepto dedicado a las ponencias con carácter general como forma de trabajo de las comisiones, a la vez que establece una limitación en su composición que constituye asimismo la imposición de su carácter colegiado (artículo 65 RS: «*Las Comisiones podrán designar ponencias elegidas en su seno para que elaboren el informe, determinando en cada caso el número de sus componentes. Los ponentes no pertenecerán a un solo grupo parlamentario*»), y otros preceptos contemplan la designación facultativa de la ponencia para informar textos legislativos, el plazo y destino del informe (110 a 112 RS), así como la intervención de la ponencia en el debate en la Comisión (116.2 RS).

Por el contrario, el *Reglamento del Congreso* se limita a prever, en el apartado relativo a la deliberación en la Comisión del capítulo dedicado al procedimiento legislativo común, la designación por aquella en su seno (finalizado el debate de totalidad, si lo hubiere habido, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas) de *uno o varios ponentes para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe en el plazo de quince días* (art. 113.1). Este plazo podrá ser prorrogado por la Mesa de la Comisión, *cuando la trascendencia o complejidad del proyecto de ley así lo exigieren* (art. 113.2), sin perjuicio de lo establecido en el artículo 43.3 RC en cuanto al deber de las comisiones de concluir cualquier asunto en un plazo máximo de dos meses, excepto en aquellos casos en que la Constitución

juicio, la regulación constitucional contenida en el capítulo II del Título III no es homogénea ni completa), aunque explica este hecho por la imposibilidad de que una Constitución agote toda la realidad parlamentaria. Creemos que es suficiente con que la Constitución establezca, en el artículo 75, la organización del trabajo parlamentario en Pleno y en comisiones, constituyendo la existencia misma de las ponencias materia claramente objeto de los Reglamentos parlamentarios. No cabe deducir, por tanto, del silencio constitucional conclusión limitativa alguna para las ponencias, como parece hacerlo el autor citado (*ibid.*, p. 92).

(15) La referencia al Reglamento del Senado debería hacerse al texto refundido aprobado por la Mesa del Senado el 3 de mayo de 1994, pero este texto no es sino el resultado de incorporar al Reglamento de 1982, sin modificaciones en la numeración, la reforma «territorial» aprobada por el Pleno de la Alta Cámara el 11 de enero del citado año, consistente, en esencia, en los artículos 55 a 56 bis 8, relativos a la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Se me permitirá, pues, la licencia de seguir aludiendo al Reglamento de 1982, el cual –como el del Congreso– ha sido objeto de reformas posteriores.

o el Reglamento impongan un plazo distinto o la Mesa de la Cámara, atendiendo a las circunstancias excepcionales que puedan concurrir, acuerde ampliarlo o reducirlo.

Aparece asimismo la ponencia en otros preceptos del Reglamento del Congreso (16). Además de la posibilidad de constitución de ponencias por las comisiones de investigación (52.2 RC):

- según el artículo 111.2 RC, la ponencia encargada de redactar el informe de un proyecto de ley remite al Gobierno, por conducto del Presidente del Congreso, las enmiendas que a su juicio puedan suponer aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios.
- emite criterio razonado en el trámite de informe sobre el carácter orgánico de proyectos y proposiciones de ley (130.1 RC), e incluso con posterioridad (art. 130.2); es consultada por la Mesa del Congreso para la admisión de enmiendas que contengan materias reservadas a la ley orgánica, presentadas a un proyecto de ley ordinario (130.3 RC).
- los artículos 139 a 141 contemplan la designación por la Comisión Constitucional de una ponencia y su labor conjunta con la ponencia designada por la delegación de la Asamblea proponente de un Estatuto de Autonomía, conforme al artículo 151 de la Constitución.
- el artículo 45 prevé el asesoramiento técnico-jurídico que los letrados prestan en las comisiones y respecto de sus Mesas y ponencias, necesario para el cumplimiento de las tareas a aquéllas encomendadas, así como la redacción por ellos de sus correspondientes informes y dictámenes, recogiendo los acuerdos adoptados.

A partir de 1983, una *Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados* (vigente en su redacción de 23 de septiembre de 1986,

(16) Con lo que la regulación reglamentaria sobre las ponencias, dice ALONSO DE ANTONIO, A. L. («Las ponencias en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 89) será, además de escasa, fragmentaria, al existir otros artículos a lo largo del Reglamento que inciden sistemáticamente sobre ellas.

con modificaciones posteriores –al inicio de cada legislatura– en su punto primero para adecuarla a la nueva composición de la Cámara (17)), dictada en desarrollo del artículo 113 del Reglamento y titulada «sobre designación y funciones de las ponencias», establece su composición, la designación de sus miembros por los grupos parlamentarios durante el plazo de enmiendas del proyecto o proposición de ley, y su nombramiento provisional por la Mesa de la Comisión, que será ratificado por ésta en la primera reunión que celebre, so pena de nulidad de actuaciones. En cuanto a sus funciones, la Resolución establece que la ponencia podrá comenzar sus trabajos una vez finalizado el debate de totalidad, en su caso, y que podrá solicitar de la Mesa de la Cámara a través del presidente de la Comisión que, sobre una cuestión objeto del informe pendiente de redacción, evacúe previamente parecer otra ponencia de otra u otras comisiones, previsión que enlaza con el artículo 43.2 del Reglamento (18).

Existe también una *Norma interpretativa de la Presidencia del Senado* sobre la adopción de acuerdos por las ponencias designadas por las Comisiones, de 18 de noviembre de 1997 (19), que establece el sistema de voto ponderado para la adopción de acuerdos en las ponencias, siempre que todos los miembros de un grupo parlamentario voten en el mismo sentido. Voto ponderado que, como forma de adopción de acuerdos de las ponencias colegiadas en el Congreso, aparece en un acuerdo de la Mesa de 22 de diciembre de 1982 (20), no publicado y

(17) Resolución de 30 de noviembre de 1983 (BOCG Congreso, Serie E, nº 14, de 6 de diciembre de 1983); Resolución de 23 de septiembre de 1986 (BOCG Congreso, Serie E, nº 8, de 25 de septiembre de 1986), modificada por Resoluciones de 16 de febrero de 1989 (BOCG Congreso, Serie E, nº 168, de 22 de febrero de 1989); de 19 de diciembre de 1989 (BOCG Congreso, Serie E, nº 7, de 20 de diciembre de 1989); de 14 de septiembre de 1993 (BOCG Congreso, Serie E, nº 14, de 16 de septiembre de 1993); de 14 de mayo de 1996 (BOCG Congreso, Serie E, nº 11, de 16 de mayo de 1996); de 3 de mayo de 2000 (BOCG Congreso, Serie D, nº 10, de 8 de mayo de 2000) y de 18 de mayo de 2004 (BOCG Congreso, Serie D, nº 19, de 21 de mayo de 2004).

(18) Según el cual: «*La Mesa del Congreso, por propia iniciativa o a petición de una Comisión interesada, podrá acordar que sobre una cuestión que sea de la competencia principal de una Comisión, informe previamente otra u otras Comisiones*».

(19) BOCG Senado, Serie I, nº 332, de 19 de noviembre de 1997.

(20) Según la *Memoria de la II Legislatura*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 47.

olvidado, que no fue incorporado a la Resolución de la Presidencia sobre la designación y funciones de las ponencias hasta su modificación de 18 de mayo de 2004, la cual, tras establecer el número de miembros de cada grupo, dispone: «*En caso de producirse votación, se aplicará el criterio de voto ponderado*».

La parquedad de la regulación reglamentaria, aun completada con resoluciones y normas interpretativas, no puede considerarse forzosamente negativa. Como señalan Aja Fernández (21) y Alonso de Antonio (22), la falta de desarrollo en profundidad no parece que haya obstaculizado la labor de las ponencias, sino que ha permitido que su labor se caracterice por una flexibilidad considerable, sin más limitaciones normativas que las imprescindibles, presidiendo la agilidad su funcionamiento interno, frente a las pautas determinadas que guían la creatividad parlamentaria en comisión y en Pleno, lo que ha contribuido a crear un clima propicio para el ejercicio de su cometido, que difícilmente podría haberse dado en otros ámbitos.

B) *Naturaleza. Caracteres*

Antes de entrar en el análisis pormenorizado de la figura de la ponencia a través de su designación, funcionamiento y funciones, así como del informe producto de sus trabajos, nos interesa detenernos en algunas consideraciones sobre su naturaleza y los caracteres que la definen, tal y como resulta de la regulación expuesta.

Podemos aventurar una definición de la ponencia que nos permita examinar cada una de las notas que integran su naturaleza. Se trata de *un órgano colegiado, constituido ad hoc en el seno de las comisiones, cuya función en el procedimiento legislativo es preparar el trabajo de la Comisión mediante la elaboración de un informe sobre el texto del proyecto o proposición de ley y las enmiendas presentadas, proponien-*

(21) AJA FERNÁNDEZ, E., «La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados», *cit.*, p. 87.

(22) ALONSO DE ANTONIO, A. L., «Las ponencias en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 89).

do su aceptación o rechazo, que servirá de base para la deliberación en la Comisión correspondiente.

1. Órgano colegiado

Aunque el artículo 113 del Reglamento del Congreso permite a la Comisión nombrar *uno o varios ponentes* para informar cada texto legislativo, las ponencias legislativas (23) han tenido siempre carácter plural, como lo prueban las distintas Resoluciones de la Presidencia antes citadas, las cuales distribuyen sus miembros (en número entre nueve y once) entre los diferentes grupos parlamentarios. Bien es verdad que, para respetar la posibilidad reglamentaria del ponente unipersonal, las Resoluciones se refieren, al regular la composición, a las «*ponencias colegiadas*». Pero también es cierto que el preámbulo de la Resolución de 1986 (también la de 1983) alude a la necesidad de ir adecuando las previsiones establecidas en el artículo 113 a «*las pautas que aconseje la práctica parlamentaria*», que obviamente iban en el sentido de la ponencia plural (24).

Como se ha señalado, el Reglamento del Senado (también el Provisional), sienta con toda claridad el carácter colegiado de las ponencias de todo tipo en su artículo 65, al disponer que «*los ponentes no pertenecerán a un solo grupo parlamentario*».

(23) Como también las ponencias de estudio constituidas por las comisiones, aun sin precepto reglamentario que las prevea en el Congreso salvo para las comisiones de investigación (art. 52.2 RC). Estas ponencias «*de trabajo sobre un determinado asunto*», como las califica el Preámbulo de la *Resolución de la Presidencia del Congreso de 26 de junio de 1996, sobre procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las subcomisiones en el seno de las comisiones de la Cámara* (BOCG Congreso, Serie E, nº 32, de 27 de junio de 1996), son sustituidas por *subcomisiones* por esta Resolución, que regula su creación por el Pleno, su organización y funcionamiento y el plazo de sus trabajos (seis meses prorrogables). Al amparo de la Resolución, se han constituido cierto número de subcomisiones a lo largo de las legislaturas siguientes, con mayor o menor fruto en función de las circunstancias políticas que rodearan su objeto de estudio.

(24) Con este carácter plural, aludiendo a «*su composición frecuentemente muy numerosa*» aparecía asimismo en la *Circular de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre atribuciones y facultades de las Mesas y Ponencias de las Comisiones*, no fechada ni publicada, a que hace referencia LÓPEZ GARRIDO, D. en «La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 232, y a la que más tarde aludiremos.

El carácter colegiado de la ponencia española se separa del modelo del *rapporteur* o del *relatore*, y no sólo por razones meramente cuantitativas, pues la composición influye en la naturaleza de sus funciones. Si de la elección de un relator único se espera una labor más institucional, apartidista y técnico-jurídica (25) (salvo en el modelo anglosajón, en que asume funciones preparatorias el presidente de la comisión), la representación de los grupos parlamentarios conferida a los ponentes dará a su actuación, y en definitiva al informe resultado de la misma, un carácter político que no vamos a detallar ni enjuiciar todavía (26).

La representación plural de los grupos parlamentarios, en la medida en que se trata de un órgano reducido por definición, no es proporcional a la que aquéllos tienen en el Pleno, a su vez reproducida con mayor o menor fidelidad en las comisiones. Consecuencia de ello, y del carácter político de su actuación, es que se haya impuesto en la práctica (y en la letra de la norma: en el Senado, en la Norma interpretativa ya mencionada, de 18 de noviembre de 1997, y en el Congreso en la Resolución de 18 de mayo de 2004) el voto ponderado para la adopción de acuerdos, sobre el que volveremos al examinar el funcionamiento de las ponencias.

2. Órgano constituido en el seno de las comisiones permanentes legislativas

La doctrina se ha cuestionado la naturaleza de la ponencia, calificándola en definitiva de subórgano: órgano interno de la comisión (Gar-

(25) Aunque, como dicen AVRIL, P. y GICQUEL, J. (*Droit parlementaire*, Montchrestien, París, 1988, p. 141), el papel central desempeñado por el *rapporteur* en Francia ha conducido a que se atribuya el cuasi monopolio de los informes sobre los textos a los representantes de los grupos de la mayoría (salvo para los informes presupuestarios desde 1973).

(26) DURÁN ALBA, J. F. y REDONDO GARCÍA, A. M.^a («Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 238 y 243) relativizan la diferencia entre los sistemas de *rapporteur* unipersonal y ponencia colegiada, porque en el Derecho comparado se constituyen frecuentemente grupos informales de trabajo reducidos, que se aproximan notablemente a nuestra ponencia colegiada en cuanto a designación proporcional por los grupos de la Cámara y en cuanto al estudio y logro de acuerdos transaccionales sobre el proyecto examinado a lo largo de sus reuniones.

cía Martínez, Pendás García (27)), órgano de órgano (López Garrido (28)), subórgano de la comisión (Solé Tura y Aparicio (29)), fracción de órgano (Durán y Redondo (30)), órgano en sentido impropio (Cano y Terrón (31)). Cuando se atiende a sus funciones, se habla de órgano auxiliar de la comisión (Gil Robles y Pérez-Serrano Jáuregui (32)), fruto de la desconcentración de funciones en las comisiones (González Trevijano (33)). La relación de dependencia de la comisión, en cuanto a composición y funciones, lleva incluso a algún autor a negar a la ponencia la condición de órgano (Alonso de Antonio (34)), sobre la base de la ausencia de su mención en el texto constitucional, el sentido potestativo de su creación (conforme al artículo 110 del Reglamento del Senado) y la pluralidad de ponencias, en atención a las iniciativas legislativas, que se constituyen en cada Cámara, que anularía cualquier consideración unitaria de la figura, impidiendo reconocerla como órgano único (35).

(27) GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a A., *El procedimiento legislativo*, cit., p. 255. PENDÁS GARCÍA, B., «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 28, 1990, p. 92.

(28) LÓPEZ GARRIDO, D., «La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», cit., p. 225.

(29) SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, 2.^a ed., Tecnos, Madrid, 1998, p. 154.

(30) «No tanto como un órgano de la comisión, sino como una fracción de órgano», DURÁN ALBA, J. F. y REDONDO GARCÍA, A. M.^a, «Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo», cit., p. 251.

(31) CANO BUESO, J. y TERRÓN MONTERO, J., «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *Las Cortes Generales*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, p. 710.

(32) GIL ROBLES, J. M. y PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., *Términos electorales y parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977, p. 178.

(33) GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», cit., p. 245.

(34) ALONSO DE ANTONIO, A. L., («Las ponencias en el procedimiento legislativo», cit., p. 91): «La ponencia no puede ser considerada, ni formal ni sustancialmente como una realidad desgajada de la comisión respectiva».

(35) *Ibid.*, pp. 104-105. Alonso rechaza asimismo la calificación de la ponencia como subórgano de las comisiones, dada la estructura simple de la comisión, cuyos únicos órganos son el presidente y la Mesa, de forma que las ponencias serían «instrumentos de trabajo interno de las comisiones sin virtualidad externa a las mismas». Nuestra opinión contraria a esta concepción puede desprenderse sin dificultad del texto.

Nuestra opinión puede resumirse en la forma siguiente:

- *las ponencias son órganos*; no obsta a ello que sean órganos *ad hoc*, temporales, constituidos para el estudio y tramitación de proyectos determinados, de la misma manera que hay comisiones *ad hoc* (no permanentes, de estudio o de investigación) y no por ello dejan de ser comisiones. La multiplicación de las ponencias y su carácter temporal, extinguiéndose una vez realizada su función, no afecta a su carácter de órganos (36).
- *son órganos internos de las comisiones*, constituidas en el seno de éstas y por miembros de las mismas (al menos en la dicción reglamentaria, que no se aplica con rigor en la práctica en el Congreso), pero con una composición, funcionamiento y cometido (que analizaremos a continuación) que les son propios y las diferencian, como tales órganos, de la comisión en pleno.

Recordemos la configuración del Parlamento que hace Manzella como órgano único de estructura compleja o *policéntrica* (37), fruto no sólo de su articulación principal en dos Cámaras en los Parlamentos bicamerales, sino de ulteriores articulaciones de tales estructuras, como son las comisiones.

(36) El carácter temporal es, además, común a algunas instituciones similares del Derecho comparado (Francia, Alemania e Italia), aunque se prorogue su labor hasta el mismo debate plenario.

(37) MANZELLA, A., *Il Parlamento*, cit., p. 65. Con una poética frase, Manzella afirma que si la complejidad orgánica del Parlamento no encuentra en las comisiones permanentes su último anhelo (porque existe una vida endogámica en las mismas comisiones: sub-comisiones, comités permanentes y *ad hoc*, grupos de estudio), sí encuentra en ellas su punto estratégico (p. 81).

(38) Que no será, en todo caso, una labor de la ponencia como órgano, porque no tiene *status* jurídico a partir del comienzo de los debates en la Comisión, no existiendo reglamentariamente y no pudiendo, por tanto, intervenir nadie en su nombre (a diferencia del destacado papel que mantiene el *rapporteur* francés a lo largo del *iter* legislativo, incluida la fase de Pleno), con las salvedades que se señalarán en el lugar oportuno respecto del Senado y de las «*resurrecciones*» aisladas de ponencias en los primeros tiempos constitucionales que recuerda LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», cit., p. 230).

Las ponencias aparecen como órganos constituidos en el seno de las comisiones, siendo indiferente la denominación que quiera darse a esta circunstancia (subórgano, órgano de órgano, órgano interno) siempre que se reconozca su carácter diferenciado.

- su labor *trasciende a la propia Comisión legislativa* (por más que sea preparatoria de la de ésta) en el sentido que veremos, no tanto en cuanto a las actuaciones que puedan desarrollar los ponentes en fases posteriores a la elaboración del informe (38), cuanto a que éste constituye uno de los hitos documentales del procedimiento legislativo: el primero de los textos parlamentarios que van surgiendo sucesivamente a partir del inicial del proyecto o la proposición de ley, que servirá de base (aunque sea en virtud de una práctica, como reprocha la doctrina) a los trabajos y al dictamen de la Comisión, la cual podrá incluso ratificar su contenido, adoptándolo como dictamen y elevándolo al Pleno para su discusión. El informe no es, pues, un mero documento interno de trabajo de la Comisión, de carácter informal o no oficial, en la medida en que se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales como *fase* de la tramitación legislativa, identificado como documento emanado de la ponencia constituida para el estudio de una iniciativa legislativa y avalado por la firma de sus miembros (39).

- en este sentido, la ponencia, aun siendo un órgano interno, desarrolla una *labor diferenciada de la Comisión y autónoma* respecto de la misma (40), en cuanto que no recibe directrices de ella ni de su Mesa

(39) SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (*El Parlamento en la encrucijada*, EUDEMA, Madrid, 1989, p. 111) querría evitar el efecto traslativo de desbordamiento de las funciones de las comisiones por las ponencias y recuperar su carácter técnico, no magnificando los informes de éstas: según lo practicado en la casi totalidad de los Parlamentos, no deberían publicarse oficialmente, sino distribuirse como simple documento de trabajo entre los miembros de la Comisión correspondiente.

(40) A diferencia del *rapporteur* francés, dice GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J. («Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 261), la ponencia se encuentra frente a la Comisión, si bien no quizás en una posición de completa independencia, sí al menos de cierta autonomía, tanto estructural como funcional, no pudiendo considerarse en ninguna ocasión ni momento como portavoz de la Comisión. En el mismo sentido, LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 227): no interviene como portavoz de la Comisión en el debate plenario, porque ha

(41), y que su actividad está acotada temporalmente y es previa al trabajo de aquélla. Obviamente, la autonomía respecto de la Comisión no significa independencia de criterio respecto de los grupos políticos, que tienen la última palabra en las distintas fases del procedimiento legislativo, como en las restantes actuaciones parlamentarias (42).

3. *Su función en el procedimiento legislativo es preparar el trabajo de la Comisión*

Su función en el procedimiento legislativo es preparar el trabajo de la Comisión competente mediante la elaboración de un informe sobre el texto del proyecto o proposición de ley y las enmiendas presentadas (proponiendo su aceptación o rechazo), que servirá de base para la deliberación en la Comisión.

Las ponencias legislativas, de las que nos ocupamos, desarrollan su función en el procedimiento de este carácter, con lo que las diferenciamos de aquéllas que pueden constituirse con otra finalidad (de acuerdo con el artículo 65 del Reglamento del Senado y con las existentes en la práctica en el Congreso, reguladas como subcomisiones a partir de la Resolución de 26 de junio de 1996) en el seno de las propias comisiones permanentes legislativas o de las comisiones de otro tipo, que escapan al objeto de este estudio (43).

dejado de existir. En contra de la autonomía de la ponencia respecto de la Comisión, VILLACORTA MANCEBO, L. (*Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, cit., p. 335) y ALONSO DE ANTONIO, A. L. («Las ponencias en el procedimiento legislativo», cit., p. 107): no tienen una consideración de trámite parlamentario con virtualidad propia, sino que es una parte, aunque significativa, de la «deliberación en comisión». En los aspectos de procedimiento y engranaje institucional en las comisiones, este último autor les niega demasiada autonomía y entiende que su libertad de acción es limitada, porque obedecen las directrices de los grupos parlamentarios.

(41) LÓPEZ GARRIDO, D., «La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», cit., p. 229.

(42) Como dice LÓPEZ GARRIDO, D. (*ibid.*, p. 231), la relativa autonomía de la ponencia acaba cuando los órganos directores toman cartas en el asunto.

(43) Una sucinta exposición sobre las ponencias como instrumento de trabajo en otras actividades parlamentarias, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. («Las ponencias como

Su labor es, en principio y de acuerdo con los Reglamentos, preparatoria del trabajo de la Comisión. No obstante, su posición en el procedimiento legislativo puede ser calificada, si se nos permite la expresión, de estratégica, por las siguientes razones:

- realiza, aun en sentido impropio, la *primera lectura* (44) del texto legislativo y de las enmiendas presentadas al mismo, aunque se trate de un órgano reducido y no representativo en su composición de la voluntad de la Cámara (sólo en apariencia, merced a la aplicación del mecanismo del voto ponderado), lo que motiva que su informe tenga formalmente el carácter de propuesta a la Comisión. Sin embargo, de su relevancia da idea que estas propuestas se aceptan al cien por cien (45)

instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, pp. 71-73). Es más acertada la previsión contenida con carácter general en el artículo 65 RS que su ausencia en el Reglamento del Congreso, porque se trata en definitiva de un método de trabajo común a todas las comisiones y a las distintas funciones de éstas. Por eso era conveniente su regulación por Resolución, aunque como señala DE LA PEÑA, L. (*Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, Comares, Granada, 1998, p. 242), la necesidad de la existencia de las sub-comisiones resulte discutible, habida cuenta de que sus funciones se realizaban por las ponencias.

(44) En el mismo sentido, PENDÁS GARCÍA, B. («Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *cit.*, p. 93). LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 231) habla de verdadera *primera instancia*, más que de *instrucción* del trabajo de la Comisión, ante la que el pleno de ésta queda condicionado y desdibujado, sometido a un cierto efecto de pinza entre la ponencia y el Pleno de la Cámara, los dos grandes núcleos de toda la tramitación. PANIAGUA SOTO, J. A. («El sistema de comisiones en el Parlamento español», *cit.*, 127-128) califica incluso de *lectura única* la labor de las ponencias colegiadas «realizada por los portavoces de cada grupo para el proyecto en cuestión», en la que se definen las posiciones, el margen de transacción previsible, la admisión de enmiendas, la mejora del texto, etc., y en la que, como consecuencia de la aplicación del voto ponderado, las posiciones quedan sustancialmente definidas para las ulteriores fases del procedimiento, con lo que el «régimen parlamentario de portavoces queda cerrado, desde esta primérsima fase del procedimiento, a un diálogo entre un núcleo muy reducido de responsables políticos».

(45) Como recuerda SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (*El Parlamento en la encrucijada*, *cit.*, p. 191), manteniendo que lo mismo ocurre con el dictamen de la Comisión, que suele ser ratificado por el Pleno. No conviene olvidar, no obstante, que el procedimiento como negociación no acaba en la fase de ponencia, de forma que, salvo en las ocasiones de intransigencia absoluta de la mayoría, algunas enmiendas o transacciones suelen ser aceptadas en el debate en la Comisión o en el mismo debate plenario.

y que se convierten en el texto objeto de debate y votación en la Comisión, sustituyendo a la iniciativa originaria (46).

- su carácter de *órgano reducido* y acéfalo, su funcionamiento informal y el secreto de sus deliberaciones propician, con distinta intensidad en función de la mayoría que impere en cada legislatura, la realización de una labor que va más allá de la elaboración de un informe mediante la votación de la aceptación o no de las enmiendas presentadas (47). Y ello en un doble sentido que atiende a las dos finalidades o vertientes del procedimiento legislativo:
 - Desde el punto de vista *técnico-jurídico*, porque la ponencia, a través de la inclusión de modificaciones no inducidas por las enmiendas, realiza una labor de corrección en los textos presentados (48).

(46) Así, sostiene LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 230), el informe adquiere una naturaleza dictaminadora que reglamentariamente no le corresponde.

(47) De esta forma, decía LÓPEZ GARRIDO, D. en 1983 (*ibid.*, p. 231), la ponencia se ha mostrado como un órgano mucho más eficaz y operativo que los plenos de las comisiones, aunque en éstos también se realicen avances en el trabajo legislativo.

(48) Como dice CANO BUESO, J. («Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social», en *La técnica legislativa a debate*, Corona, J. M., Pau, F. y Tudela, J., coords., AELPA-Tecnos, Madrid, 1994, pp. 215-217), es en la fase de ponencia donde el proyecto de ley debiera ver incrementada la calidad de su forma, por las especiales características de este momento procesal, con sesiones a puerta cerrada y sin injerencia de los medios de comunicación de masas, posibilidad de ampliación del plazo de emisión del informe por la Mesa de la Comisión (en nuestro Congreso, también por la mera fuerza de los hechos) y la especialización de sus componentes por razón de la materia, circunstancias que propician que en esta instancia se pueda reevaluar la calidad formal del proyecto, estudiar su impacto en el ordenamiento, evaluarlo desde la vertiente coste/beneficio y ponderar su adecuación a la realidad que pretende innovar.

Una visión contraria, en RUBIO LLORENTE, F. («Los poderes del Estado», en *España un presente para el futuro*, Instituto de Estudios Económicos, vol. II, Madrid, 1984, p. 65): «*El informe de la ponencia es en realidad el texto alternativo que ésta propone como resultado de la negociación en torno de las enmiendas presentadas, al que acompaña de algunas consideraciones, frecuentemente superficiales y a veces claramente evasivas, sobre las razones por las que se han aceptado unas enmiendas y rechazado otras; el llamado «dictamen de la Comisión» es ya un texto alternativo a secas, sin acompañamiento de explicación alguna. Como consecuencia inevitable de todo ello, no hay ningún momento a lo largo del procedimiento en el que se haga un análisis puramente técnico del proyecto, cuyos méritos o deméritos no podrán ser apreciados por el parlamentario no especialista si no*

- desde el punto de vista *político*, constituye el escenario más adecuado para llevar a cabo negociaciones y transacciones, lejos de los focos y de los argumentos dirigidos al espectador o a la opinión pública (49).

es aceptando como dogma el juicio que sobre él haya hecho su propio grupo, general e inevitablemente más inspirado por consideraciones políticas que por razones técnicas».

(49) En este sentido de órgano de negociación, incluso con el Gobierno, escenificado en particular en la tramitación de los proyectos que materializan «*pactos*», como el de la Justicia o contra el terrorismo en la VII legislatura, se recuperaría de alguna manera la función del ponente de nuestro Derecho histórico, concebido, según López Garrido, «*como órgano de comunicación de la Comisión con el Gobierno, y como canalizador de información y de relaciones con instancias extraparlamentarias*» («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 227). Destacan el carácter negociador de la ponencia SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A. (*Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, *cit.*, pp. 155-156): en la Comisión y en el Pleno, instancias públicas, cambia el tono del debate y en ellas no se busca tanto el acuerdo como la exposición pública de las propias posiciones políticas; ÁLVAREZ CONDE, E. (*El régimen político español*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1985, p. 345): por ello no es de extrañar que el informe elaborado por la ponencia no discrepe sustancialmente del texto definitivamente aprobado; RUBIO LORENTE, F. («El Parlamento y la representación política», *cit.*, p. 167), aunque con valoración negativa: «*hoy, la sede propia de la negociación es la que ofrecen las ponencias, pero si éstas son 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. Sobre todo, como por ahí se ha infiltrado la realidad sin adecuar la norma a la teoría, sucede que de esa negociación al pueblo no se le dan noticias. Y yo creo que la negociación probablemente es imposible si ha de efectuarse a veces en la plaza de un mercado, pero también creo que el pueblo tiene que tener información de cuáles son las razones por las cuales se han modificado las posturas iniciales y se ha accedido a una transacción que es absolutamente legítima, pues el Parlamento contemporáneo es, fundamentalmente, y por eso es representativo, un lugar de negociación*». Frente a la crítica del carácter secreto de las negociaciones en el seno de la ponencia, SANTAMARÍA PASTOR, J. A. («Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, p. 65) argumenta que en la ponencia no hay secreto sino privacidad, porque los representantes de las fuerzas políticas enfrentadas, no vinculados por el deber jurídico de no transmitir al exterior el contenido de la reunión, pueden dar cuenta a la opinión pública. Y que no hay inconveniente en reconocer que en el seno de las ponencias se llevan a cabo transacciones, cesiones y negociaciones de orden político, de imposible cierre en el debate en la Comisión, sólo posibles en el marco de la privacidad que la ponencia proporciona («*al igual que los actos más primarios —y también los más nobles— de la vida humana, en política hay muchas cosas que sólo pueden hacerse en privado; muchas cosas tan legítimas como incompatibles con la publicidad*»), pero perfectamente legítimas y honorables y que constituyen el núcleo mismo de la vida política, porque hacen viable la labor de integración en que la política consiste. En el mismo sentido, MOLAS, I. y PITARCH, I. (*Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 156): es en este momento cuando los ponentes, los especialistas de cada

— a pesar de su configuración de mero *órgano preparatorio* del trabajo de la Comisión a que alude la propia denominación de la ponencia, su influencia *de facto* llega más allá, a través de la transmutación de los ponentes en portavoces de sus respectivos grupos parlamentarios en la Comisión y en el Pleno para el debate del proyecto o proposición de ley, con lo cual el trabajo desarrollado no se interrumpe y las negociaciones pueden continuar hasta la culminación del procedimiento legislativo en la Cámara (50).

La posición de la ponencia en el procedimiento legislativo que hemos descrito, ajena a los Reglamentos y alcanzada *de facto*, ha sido objeto de distinta consideración, incluso de crítica, por parte de la doctrina.

López Garrido, Aja (51), Cazorla Prieto (52), González Trevijano, García Martínez, Durán y Redondo o Alonso de Antonio no sólo creen que se dé esa situación en la realidad, sino que la consideran negativa. Se habla de desfiguración (González Trevijano (53)), de disfuncionalidad (Villacorta (54), Durán y Redondo (55)) y de continuismo con las

grupo parlamentario sobre el tema objeto de la ley, llegan a un nivel más profundo y pormenorizado de discusión y donde se realizan los acuerdos o preacuerdos más importantes.

(50) En este sentido, y no como «*resurrección*» formal de la ponencia como órgano, podemos retomar la expresión de LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 228) referida a la práctica parlamentaria de la I y II Legislaturas, de que la ponencia «*a la luz*» se ha visto transformada en una «*ponencia en la sombra*», que ha seguido vigente durante todo el procedimiento legislativo. PENDÁS GARCÍA, B. («Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *cit.*, p. 93) alude también a la pervivencia de la ponencia, pese a su desaparición formal una vez emitido el informe, mediante el protagonismo de sus integrantes en debates posteriores.

(51) AJA FERNÁNDEZ, E. («La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados», *cit.*, p. 86): el Reglamento provisional del Congreso acogió el protagonismo de las comisiones al máximo grado, «*previsiones burladas por el protagonismo extraordinario que han desarrollado las ponencias*».

(52) CAZORLA PRIETO, L. M.^a, *Las Cortes Generales, ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985, p. 133.

(53) GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 262.

(54) VILLACORTA MANCEBO, L., *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, *cit.*, p. 355.

(55) En el mismo título de su artículo, DURÁN ALBA, J. F. y REDONDO GARCÍA, A. M.^a, «Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*

ponencias de las Cortes franquistas (56). Por contra, Santamaría Pastor (57) niega la mayor: considera que los presupuestos de hecho de los que parten las críticas son inexactos, sólo correctos referidos a los primeros años de la transición política. A partir de 1983, según este autor, las ponencias han dejado de realizar función alguna, limitándose a la celebración de una breve sesión constitutiva en la que el grupo mayoritario manifiesta su propósito de incorporar al texto del informe las enmiendas por él formuladas, así como su intención de examinar con el mayor detenimiento las presentadas por los restantes grupos y, en su caso, aceptarlas o proponer soluciones transaccionales, lo que se pospone a la fase de comisión.

La disparidad de apreciación de las circunstancias de hecho es, a nuestro juicio, fácil de resolver: las ponencias tienen una actuación punto por punto idéntica a la descrita por Santamaría Pastor en aquellas legislaturas en que la mayoría suficiente o los sólidos apoyos permiten al grupo que sustenta al Gobierno aplicar la técnica del *rodillo* (58). En

(56) GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 265: *prórroga viciada de la práctica heredada*; GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a A., *El procedimiento legislativo*, *cit.*, p. 25, y «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *Revista de las Cortes Generales*, nº 14, 1988, p. 81: *inercia funcional*. Véase el texto de la Circular de 1978 que se reproduce *infra en nota 60*, cuya explicación inercial de las reminiscencias del sistema orgánico para las funciones reales de las ponencias es considerado insuficiente por LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 233), porque la «*costumbre*» de las Cortes anteriores no podía ser equiparada a la del Congreso de los Diputados, al tener las ponencias otra composición y estructura política, sin la dirección unitaria y solidaria de las ponencias orgánicas, por razones obvias; y por no tener, por tanto, voz como tales en los debates ni ser defensoras del proyecto del Gobierno frente a una Comisión hipotéticamente hostil, porque la mayoría política de las ponencias coincide con la de la Comisión. El propio LÓPEZ GARRIDO cree que si la argumentación de la circular fuese real, en la práctica parlamentaria esta supuesta inercia de la situación anterior habría sufrido una inevitable muerte natural, por ser disfuncional con las nuevas estructuras políticas, y sin embargo, nada más lejos de la realidad, porque tal práctica de las ponencias había tenido una vitalidad creciente en la vida parlamentaria del Congreso. De ahí que las recomendaciones de la Mesa contenidas en la Circular no tuvieran efectos prácticos.

(57) SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, pp. 59 y ss.

(58) Pero incluso en estos casos, en la medida en que la labor de las ponencias (como grupos de trabajo de composición reducida) en el examen de las enmiendas formuladas

las legislaturas donde no hay una mayoría suficiente o constante y, en cualquier caso, en aquellos textos sobre los que se considere necesaria una política de Estado o un pacto al menos entre los dos grandes grupos parlamentarios, es decir, en aquellos supuestos en que la técnica predominante es la del *consenso*, la ponencia recupera su posición privilegiada de centro de las negociaciones y de las mejoras técnicas, llegando a «dar la vuelta» a los textos legislativos informados, más allá de las enmiendas presentadas (59).

Los autores críticos con una labor de la ponencia que vaya más allá del examen técnico de las ponencias presentadas y que robe el prota-

para su aceptación o rechazo es insustituible, como lo demuestra la absoluta inidoneidad para esta tarea del debate en comisión (dice Santamaría Pastor, *ibid.*, p. 68, que es una tarea de análisis intelectual que ha de hacerse en bloque y en un ambiente de trabajo desformalizado, considerando el impacto relativo de las mismas sobre el texto, analizando, avanzando y volviendo atrás a cada instante), desde el comienzo de la desaparición de los trabajos en ponencia su función ha tenido que ser sustituida en cierta forma por el sistema de reuniones paralelas de trabajo entre representantes de los Ministerios proponentes y diputados del partido que apoya al Gobierno, lo que el autor citado denomina sustitución de las *ponencias parlamentarias* por *ponencias extraparlamentarias* sin presencia de los miembros de la oposición, situación cuestionable en términos democráticos y disfuncional en el trabajo de análisis de unas enmiendas escuetamente motivadas o defectuosamente redactadas.

(59) Por tanto, la visión de la doctrina será acertada o no en función de la época que constituya su objeto de atención, o, dicho de otra manera, de la fecha de la que datan sus aportaciones: 1983 para López Garrido o Aja, 1985 para Cazorla Prieto, 1987 para González Trevijano, frente a 1994 para Santamaría Pastor. No lo será en las de esta última fecha que sólo tienen en cuenta las afirmaciones de la doctrina anterior, pero no la realidad práctica, modificada desde entonces (así, Durán y Redondo o Alonso de Antonio). El propio LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 232) lo veía de esta forma: «*las ponencias pluripersonales, con gran iniciativa política, con importantes poderes legislativos, han florecido y se han consolidado durante toda una época política caracterizada por una acción constituyente, caracterizada por la ausencia de mayorías estables y por lo que se ha venido en llamar «consenso». Esta coyuntura y este estilo político han encontrado en las ponencias un cauce institucional perfecto para su proyección parlamentaria.* Y ello sin que los cambios de mayoría política como el que ocurrió en 1982 impidieran que continuara el mismo esquema de funcionamiento legislativo y la misma posición de las ponencias que la existente durante las dos primeras legislaturas democráticas (p. 234). También SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A. (*Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, *cit.*, p. 162): la importancia de las ponencias en el actual proceso parlamentario obviamente se incrementa en aquellos periodos en los que las legislaturas se desarrollan sin mayorías absolutas.

gonismo a la función de la Comisión, se apoyan incluso en una Circular de la Mesa del Congreso de ¡1978! (es decir, estando vigente el Reglamento provisional, bien es verdad que de tenor similar al actual), en la que se recordaba como misión de la ponencia la elaboración del informe sobre el proyecto y las enmiendas presentadas, pero no formular propuestas a la Comisión, que no debían servir de base a la deliberación de ésta (60).

Los argumentos de la Circular son los mismos que utiliza la doctrina que critica la actuación de la ponencia en el procedimiento legislativo, cuando ésta va más allá de la elaboración de un informe técnico-jurídico y alcanza relevancia política propia en el transcurso del procedimiento (61).

(60) Reza la circular: «*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 (art. 96.1), pero no, en modo alguno, formular propuestas a la Comisión, que debe deliberar sobre el proyecto (o proposición) (art. 96.5) 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 puede sustraerse 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 de la Ponencia puede ser evacuado dentro del plazo de quince días que el Reglamento (art. 96.2) 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 deben ser con olvido de lo que en el pasado fueron.*

(61) Por todos, GONZÁLEZ TREVIANO, P. J., «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 265-267; RUBIO LLORENTE, F., «El Parlamento y la representación política», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 167; SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *El Parlamento en la encrucijada*, *cit.*, p. 110.

Frente a ello, y con independencia del papel que realmente desempeñe en función del juego de mayorías y minorías, creemos que es necesario reivindicar la que algún autor (62) no desea siquiera reconocer como *fase* de ponencia en el procedimiento legislativo. Sus características, ya expuestas y sobre las que luego insistiremos, de informalidad, número reducido y secreto de las deliberaciones (63) las hacen especialmente idóneas para desarrollar un trabajo minucioso de mejora del texto y de transacción, que no es posible, asimismo por sus caracteres, realizar en el debate público en el seno de la Comisión, encausado por las disposiciones reglamentarias. Este debate tiene su propia función en el procedimiento legislativo, entre otras razones por la exigencia de publicidad y supuesta transparencia, pero es lo contrario a lo que un auténtico grupo de trabajo debe ser.

Dicho de otra manera: frente a la crítica doctrinal de la realidad por superar las previsiones reglamentarias (64) hay que propugnar, por el contrario, que se potencien las funcionalidades de la ponencia en el procedimiento legislativo. No es una posición aislada: además de Santamaría Pastor (65), otros autores sitúan en la ponencia un punto importante a la hora de abordar la reforma del procedimiento (66), como

(62) ALONSO DE ANTONIO, A. L., «Las ponencias en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 91: la 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.

(63) Que hacían concluir a AJA FERNÁNDEZ, E., ya en 1983 («La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados», *cit.*, p. 87), que no resulta difícil entender el papel decisivo de las ponencias, que han resistido los intentos de restarles protagonismo y se han convertido en la instancia más particular del Derecho parlamentario español en relación con el europeo.

(64) Porque, con las matizaciones expuestas en función del momento político, cabe retomar la afirmación de LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 227) de que la configuración reglamentaria con cierta modestia (en un solo artículo, el 113.1) se ha visto correspondida en la práctica por un dinamismo sorprendente.

(65) SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, p. 75.

(66) Por todos, PENDÁS GARCÍA, B. («Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *cit.*, p. 94), proponiendo la figura del «*coordinador del proyecto*» o ponente individual. Dedicamos a las propuestas de reforma el último apartado del presente estudio.

veremos al final de este trabajo, incluso incorporando elementos novedosos a su actuación, como la audiencia de expertos o de representantes de intereses (67).

C) *Composición. Designación*

1. *Composición*

a) En el Congreso de los Diputados

Como se ha señalado, a pesar de que el artículo 113.1 del Reglamento del Congreso permite el nombramiento de uno o varios ponentes para informar cada texto legislativo, la costumbre inveterada, y podría decirse que exclusiva, tiende a su composición plural.

El sentido de estas ponencias complejas ha sido, desde su inicio, que en ellas estuvieran representados, según su fuerza parlamentaria, todos los grupos presentes en el Congreso de los Diputados (68). De hecho, la Circular de 1978 antes citada (69), achacaba la «*composición frecuentemente numerosa*» de la ponencia a su concepción, en la práctica hasta entonces seguida, como órgano representativo (70).

(67) GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 272; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, p. 69; TERRÓN MONTERO, J., «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», en *Parlamento y opinión pública*, PAU VALL, F., coord., Tecnos, Madrid, 1995, p. 140.

(68) LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 228. El autor considera que esta práctica fue una de las causas básicas de la importante posición de la ponencia en el trámite legislativo de la I y II legislaturas, pues la presencia de todos los grupos en ella daba a sus reuniones y acuerdos una cohesión y fuerza sustantiva en las sucesivas fases del proceso legislativo, en especial en el debate en la Comisión (p. 229).

(69) Véase *supra*, nota 60.

(70) LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 228) afirma que hasta ese momento (1983) «*no se conoce ningún caso en que se haya nombrado una ponencia unipersonal*». Las Resoluciones posteriores de la Presidencia confirman esta práctica.

Desde el inicio de la II legislatura (71) y por tanto de la vigencia del actual Reglamento, las distintas Resoluciones de la Presidencia del Congreso configuran y formalizan dicho carácter plural, aunque se refieran a «*las ponencias colegiadas*», lo que no excluye la posibilidad reglamentariamente prevista, aunque inédita, de las unipersonales. La primera de ellas, de 30 de noviembre de 1983, se refiere a la composición y nombramiento de las ponencias (así como a la calificación de enmiendas a la totalidad) y se completaba con un acuerdo anterior, de 22 de diciembre de 1982, que prescribía el voto ponderado para la adopción de acuerdos en las mismas.

La Resolución que sustituye a aquélla, de 23 de septiembre de 1986, que permanece vigente con las sucesivas adaptaciones en la composición experimentadas al inicio de las diferentes legislaturas (72), se refiere también a la designación y añade la posibilidad de que la ponencia solicite a la Presidencia que informen otra u otras ponencias.

En todo caso, en lo que aquí nos interesa, el número de ponentes oscila entre nueve en la II legislatura (1983) y once en la III (1986) y la VIII (2004), siendo de diez en las restantes: 1989 (finales de la III legislatura y comienzo de la IV), 1993, 1996 y 2000.

Esta composición otorga normalmente tres miembros al grupo mayoritario, dos al primer grupo de la oposición y uno a cada uno de los grupos restantes, con la salvedad de las Resoluciones de la III legislatura, en función de la peculiar composición del Grupo Mixto: la de 23 de septiembre de 1986 atribuía tres miembros al Grupo Mixto; la de 16 de febrero de 1989 también atribuía tres al Grupo Mixto, de los que uno correspondería a la Agrupación de Diputados Esquerra Unida-Iniciativa per Catalunya.

Cabría pensar que el número de ponentes es excesivamente elevado para poder desempeñar con eficacia las funciones que realiza; pero

(71) La primera Resolución es de 30 de noviembre de 1983 (BOCG Congreso, serie E, n° 14, de 16 de diciembre de 1983) y no de 1982, como indica erróneamente la *Memoria de la II legislatura* del Congreso de los Diputados (p. 47).

(72) Véase *supra*, nota 17.

resulta útil la incorporación de diputados de todos los grupos desde el principio del procedimiento, cuando las ponencias van a desarrollar una labor de importancia real. En otro caso, las ausencias se ocupan de reducir el número de ponentes, que por otra parte es reconducido a la proporcionalidad en los acuerdos por la vía del voto ponderado.

El camino recorrido por las ponencias colegiadas y la orientación de su labor en el sentido de negociación básicamente política, aunque no excluya la mejora técnico-jurídica del texto, parece sin retorno. Salvo por imposición reglamentaria en la tan trabajada reforma hasta ahora infructuosa, no cabe pensar en el redescubrimiento de la ponencia unipersonal de carácter técnico.

b) En el Senado

La única regla que el Reglamento del Senado impone en cuanto a la composición de las ponencias es que sus miembros no pertenezcan a un solo grupo parlamentario (65 RS), con lo que se está dando por supuesto su carácter colegiado. Como señala el preámbulo de la Norma interpretativa de la Presidencia del Senado sobre la adopción de acuerdos por las ponencias designadas por las Comisiones, de 18 de noviembre de 1997 (73), el precepto citado deja a libre determinación de la Comisión la fijación de la composición de la ponencia, con el único requisito expuesto. La Norma considera que podría ser contradictorio con el artículo 65 el establecimiento con carácter uniforme de una composición-tipo de las ponencias, toda vez que atribuye esta decisión a las propias comisiones, aunque reconoce que la naturaleza de aquéllas como órgano de trabajo desaconseja que las comisiones se vean obligadas a constituir ponencias muy numerosas para reflejar su composición. De ahí el establecimiento del voto ponderado para la adopción de acuerdos.

A falta de norma (lo que marca una vez más una diferencia con el Congreso, en el que se dicta una Resolución de la Presidencia desde

(73) BOCG Senado, Serie I, nº 332, de 19 de noviembre de 1997.

1983 al menos al inicio de cada legislatura) la *práctica* sobre la composición de las ponencias comienza siendo exclusiva de los dos grupos mayoritarios, en número de tres y dos (74), según su respectivo número de miembros. Sólo a partir de la VI legislatura (75) se incorporan a las ponencias (al menos formalmente) un representante de cada uno de los restantes grupos parlamentarios, y será entonces cuando pueda suscitarse alguna duda sobre la forma de adopción de acuerdos que da lugar a la norma antes mencionada.

2. Designación

a) En el Congreso de los Diputados

La Resolución de la Presidencia del Congreso de 23 de septiembre de 1986, de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las Ponencias, en sus apartados segundo, tercero y quinto (no modificados por las Resoluciones posteriores) prevé el siguiente procedimiento de designación de las ponencias colegiadas, que *innova* y modifica el tenor del citado artículo 113, el cual prescribe la designación por la Comisión (76):

— durante el plazo establecido para formular enmiendas a una iniciativa legislativa, cada uno de los grupos parlamentarios propone al

(74) Todavía en 1990, salvo raras excepciones, dice PENDÁS GARCÍA, B. («Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *cit.*, p. 92).

(75) Pueden verse al respecto las *Memorias* de las distintas legislaturas.

(76) LÓPEZ GARRIDO, D. («La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados», *cit.*, pp. 26-27) incluye la Resolución de 30 de noviembre de 1983, precursora de la que aquí se estudia, entre aquellas que innovan aspectos del Reglamento del Congreso, como manifestación de la flexibilidad del Derecho parlamentario. En este caso, la composición de las ponencias no es regulada por el Reglamento, pero sí se deduce del mismo que las ponencias son designadas por la Comisión. Para evitar las distorsiones que introducía en la práctica parlamentaria la necesidad de reunir a las comisiones treinta segundos para aprobar la composición de las ponencias, la Resolución otorga la facultad de designación formal a la Mesa de la Comisión, que ratificará esta última normalmente cuando la ponencia haya terminado su labor. «No cabe duda», dice LÓPEZ GARRIDO, «de que se trata de una Resolución que intenta dar mayor eficacia al trabajo parlamentario, pero tampoco cabe duda de que innova y modifica lo dispuesto en el artículo 113 del Reglamento del Congreso, lo que iría contra una estricta jerarquía normativa».

diputado o diputados que le correspondan para formar parte de la ponencia. Esta designación se hace de manera formal, en escrito dirigido a la Comisión correspondiente.

- finalizado el plazo de enmiendas, la Mesa de la Comisión (que, conforme a la Resolución de 12 de enero de 1983, califica las de totalidad y, según la Resolución que examinamos, declara «*la admisión a trámite de las que afecten al articulado*») supuestamente nombra con carácter provisional a la ponencia que ha de emitir informe, la cual podrá empezar sus trabajos una vez finalizado el debate de totalidad, en su caso. Si no hubiere enmiendas de este carácter, se entiende que ello ocurre finalizado el plazo de enmiendas, sin otro requisito, porque la práctica revela que la Mesa de la Comisión no se reúne *ex profeso* para cumplir con el trámite de designación de la ponencia, que tampoco se realiza formalmente por la Mesa cuando se reúne para calificar las enmiendas a la totalidad de texto alternativo (las de devolución son calificadas por el presidente de la Comisión, en virtud del acuerdo de la Mesa de la Cámara de 2 de octubre de 1984).
- la Comisión correspondiente ratifica el nombramiento de la ponencia en la primera sesión que celebre (generalmente en aquella que dictamina el proyecto o proposición), siendo nulas las actuaciones de la ponencia designada con carácter provisional si la Comisión no acuerda la ratificación, supuesto inédito.

Los principios de economía y celeridad de actuaciones que inspiran la Resolución, impuestos por las necesidades de la realidad desde 1986, contrastan con el procedimiento seguido en el Senado (bien es verdad que con un número de textos legislativos más reducido, o más escalonado como consecuencia de la intervención previa de la Cámara baja), donde, como vemos a continuación, las Comisiones han de reunirse para designar a los ponentes con carácter previo al inicio de sus trabajos.

b) En el Senado

El artículo 65 del Reglamento del Senado permite con carácter general a las comisiones designar ponencias «*elegidas en su seno para*

que elaboren el informe, determinando en cada caso el número de sus componentes. Los ponentes no pertenecerán a un solo grupo parlamentario».

Este precepto, inserto en la regulación de la reunión y funcionamiento de las comisiones, se ve completado por el artículo 110 –que inicia la Sección dedicada a la deliberación en la Comisión en el procedimiento legislativo ordinario–, según el cual, «*cuando el texto legislativo sea recibido por la Comisión competente, ésta podrá designar de entre sus miembros una Ponencia encargada de emitir el informe sobre el proyecto o proposición de ley de que se trate*».

De esta regulación resulta, en primer lugar, el carácter *potestativo* de la designación de la ponencia, ya señalado. En segundo lugar, que el *órgano* encargado de la designación es la propia Comisión, sin que se haya dictado norma alguna que permita su ratificación *a posteriori*. De hecho, dada la brevedad de las reuniones de las comisiones con este objeto, son de las pocas excepcionalmente eximidas de la prohibición de reunión en la mañana de los martes (reservada a las reuniones de la Mesa, la Junta de Portavoces y los grupos parlamentarios, por sucesivos acuerdos de la Mesa del Senado desde la Legislatura constituyente y, con mayor rotundidad, desde la II legislatura), permitiéndose la convocatoria con este fin a partir de las trece treinta horas para asuntos de trámite, a partir de la IV legislatura (posteriormente a partir de las catorce horas). Finalmente, a inicios de la VIII legislatura, la Mesa acuerda la autorización general de que las comisiones puedan celebrar reuniones cuyo único objeto sea la designación de ponencias al término de la sesión plenaria del miércoles. En todo caso, creemos que la necesidad de reunir a las comisiones para esta sola cuestión habría de ser replanteada (77).

El *momento* para la designación, como se ha señalado, debe ser en principio anterior al fin del plazo de enmiendas, pues a partir de este momento empieza a correr el plazo de quince días para emitir informe.

(77) Dentro de la línea de supresión de fases y trámites sin sentido, dice B. PENDÁS GARCÍA, «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *cit.*, p. 101.

La *forma* de designación es normalmente por asentimiento a las propuestas que formulan los grupos parlamentarios.

c) Criterios para la designación

Si su propia composición, tal como aparece en las distintas Resoluciones referida a los miembros por cada grupo parlamentario, revela el carácter de protagonistas de los grupos en las ponencias, la forma de su designación lo confirma: por encima del parlamentario individual que pueda estar interesado o especializado en la materia objeto del texto legislativo, pero por encima sobre todo de la libertad de decisión de las comisiones, que son las facultadas, según los artículos 113.1 RC y 110 RS, para el nombramiento de los ponentes, la designación de las personas concretas corresponde a los grupos, limitándose la Comisión a ratificar sus propuestas (78).

¿Con qué criterios designan los grupos parlamentarios a los ponentes? Cabe pensar en dos: competencia sobre la materia y conexión con la jerarquía del grupo, para que mantenga la línea que se corresponde con la posición del grupo parlamentario. No sería aventurado afirmar que el segundo criterio prevalece sobre el primero, si bien la figura de los portavoces y portavoces adjuntos en las comisiones (o lo que los grupos denominan «*coordinadores de área*») garantiza una cierta especialización, aunque en ocasiones varían de cometido de una legislatura a otra.

Lo hasta aquí señalado es aplicable a los dos grupos de mayor tamaño (PSOE y PP), que cuentan siempre en el Congreso [y casi siempre en el Senado (79)] con más de cien diputados cada uno; incluso a los

(78) Preponderancia de los grupos que se aprecia en la propia designación de miembros de las comisiones, que el artículo 40.1 atribuye a aquéllos, como también su sustitución; así como también para la Diputación Permanente del Congreso (56.2 RC), a diferencia de la del Senado, cuyo nombramiento realiza el Pleno, a propuesta de los grupos parlamentarios (45.1 RS).

(79) De un total actual de 259 senadores, los dos grupos grandes suelen superar los cien, salvo cuando uno de ellos goza de una amplia mayoría (caso de la VII legislatura) o se divide entre dos (caso de los Grupos Socialista y Entesa Catalana de Progrès, en la VIII legislatura). Con esta salvedad, los grupos de menor tamaño no alcanzan ni siquiera diez senadores.

grupos medianos, de más de quince diputados. Pero en los de menor número de miembros, por debajo de diez diputados (80) o senadores, la especialización abarca un amplio ámbito, porque cada miembro tiene que multiplicarse para atender a las comisiones legislativas (dieciséis en el Congreso y dieciocho en el Senado en 2004) y de otro tipo que le toquen en suerte, incluidas las ponencias que hayan de informar los distintos proyectos y proposiciones de ley de tramitación simultánea. De ahí que no sea de extrañar la ausencia de los representantes de estos grupos reducidos en reuniones de ponencias y comisiones, acudiendo, en su caso, sólo a las votaciones correspondientes al dictamen. Todo ello, con las excepciones que toda generalización comporta, que dependen, además de la personalidad concreta del diputado, de la capacidad de influencia de su grupo (derivada de su peso político en la legislatura), de la necesidad de formar mayorías o de la relevancia general o para el grupo que presente el proyecto o proposición de ley.

D) *Funcionamiento*

Se ha señalado como una de las causas de la importancia alcanzada por las ponencias en el procedimiento, además de su carácter reducido, las peculiaridades de su funcionamiento, que vamos a enunciar a continuación:

1. *Carácter acéfalo*

Las reuniones de la ponencia se desarrollan sin presidencia (81), sus miembros se encuentran teóricamente en plano de igualdad y todos

(80) En la VIII legislatura, de los ocho grupos constituidos, uno cuenta con diez diputados (Catalán-CiU) y cinco con menos de diez (IV-IU-IC, Vasco-PNV, Esquerra Republicana de Catalunya, Coalición Canaria y Mixto).

(81) RIPOLLÉS SERRANO, R. («Estructura y organización de la actividad parlamentaria 1978-1998», en *Administraciones parlamentarias y constitucionales*, Alvarez Conde, E., coord., INAP, Madrid, 1998) afirma que, aunque en principio son acéfalas, las ponencias están muy vinculadas al presidente de la correspondiente Comisión. No creemos que esta vinculación se dé, por regla general, en ninguna de las dos Cámaras.

pueden intervenir libremente, aunque los del partido mayoritario tengan mayor peso a la hora de decidir.

La acefalia influye también en la convocatoria, para bien y para mal, porque la ponencia se autoconvoca (o insta del presidente de la Comisión la convocatoria) para celebrar cuantas reuniones desee (dentro del margen de que disponga para la tramitación del proyecto o proposición, según la planificación legislativa del Gobierno y de la mayoría), pero también en ocasiones no se reúne por falta de impulso, en cuyo caso, el grupo interesado presentará una queja a la Mesa de la Cámara, que la trasladará a la Comisión, en su caso instando informalmente a su presidente a que proceda a convocar la ponencia (82).

La ponencia en el Senado es todavía más, si cabe, un órgano acefalo e informal que en el Congreso, porque tiene menos influencia el presidente de la Comisión. Se reúne de forma más o menos espontánea, siempre motivada por la conveniencia de las fechas dentro de los limitados plazos que le fija el calendario de tramitación del proyecto, más que por los quince días de que dispone para la elaboración del informe según el artículo 111 RS.

2. *Carácter informal y no público de sus reuniones*

La informalidad de las reuniones de la ponencia viene siendo destacada por la generalidad de la doctrina y por los actores parlamentarios como una de las causas de su eficacia (83).

(82) Como curiosidad, el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias prevé que presida y convoque la ponencia el ponente de mayor edad.

(83) SOLÉ TURA, J., ya en 1982, señalaba: «*En realidad, donde se trabaja más es en la Ponencia, que es esa instancia informal donde los diputados no se dicen “señoras y señores diputados”, donde no se dice “Señor Presidente”, sino que se dice “Manolo” o “Pepe”, y en esa instancia, la del “Manolo” y la del “Pepe”, es donde realmente se hacen las cosas, donde se ve si es posible o no llegar a acuerdos, y donde ya se dejan las cosas hechas, para que luego los diputados puedan hablar, no de cara a los demás diputados para convencerles, sino de cara a la prensa en las Comisiones, donde sí se utilizan los términos normales y formales en las denominaciones*» («Democracia y eficacia en las Cortes españolas de la transición», en *Parlamento y Democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*, Pablo Iglesias, Madrid, 1982, p. 101).

- La informalidad se refiere, en primer lugar, a la *ordenación de sus trabajos*, que no está reglamentada, a diferencia del debate en la Comisión, siendo libre por tanto de adoptar el orden y el método que considere más adecuado a su labor (por ejemplo, repasar primero las materias sobre las que hay acuerdo y dejar para el final aquellas sobre las que haya de desarrollarse una negociación). En definitiva, pueden actuar como auténticos grupos de trabajo (si los condicionamientos políticos lo permiten) en su labor de análisis de las enmiendas.
- Informalidad significa también *intercambio libre de opiniones*, sin la rigidez de la ordenación del debate en turnos que se aplica en la Comisión y en el Pleno y sin acta que refleje las intervenciones (84).
- Y, en fin, la informalidad es consecuencia de que sus reuniones se celebran *a puerta cerrada*, sin otra publicidad que las declaraciones que tengan a bien realizar sus miembros antes o después (pues el artículo 16 del Reglamento del Congreso sólo les obliga a *no divulgar las actuaciones que según lo dispuesto en aquél puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas*) (85) y la publicación del informe en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Sólo asisten a las reuniones de la ponencia sus miembros y el letrado de la Comisión (86).

(84) En casos excepcionales pueden elaborarse *minutas*, como ocurrió con la Ponencia constituyente. Véase la publicación realizada por SERRANO ALBERCA, J. M. en el número 2 de la *Revista de las Cortes Generales*, 1984, pp. 251-419.

(85) En este sentido, SANTAMARÍA PASTOR, J. A. señala acertadamente que, contra lo que suele decirse en un uso inadecuado del lenguaje, en la ponencia no hay secreto sino privacidad («Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, pp. 64-65). Habla de «*órgano secreto*» VIRGALA FORURIA, E. («Las comisiones y ponencias: con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco», *cit.*, p. 307); con mayor rigor, de trabajo «*a puerta cerrada*», LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 229), AJA FERNÁNDEZ, E. («La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados», *cit.*, p. 87), MOLAS, I. y PITARCH, I. (*Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, *cit.*, p. 156) y PENDÁS GARCÍA, B. («Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *cit.*, p. 93).

(86) Según PENDÁS GARCÍA, B. (*ibid.*), no faltan «*visitas*» más o menos de cumplido o de algún otro parlamentario interesado.

El carácter reservado de las reuniones propicia el hablar con toda libertad, situar las negociaciones en sus justos términos, sin eufemismos ni tapujos, así como proponer y alcanzar transacciones.

No han faltado críticas al carácter reservado de la actuación de las ponencias, las más severas de Rubio Llorente, por entender que no se da noticia al pueblo de las negociaciones alcanzadas en su seno (87). También se cuestiona la falta de publicidad a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las exigencias de publicidad de la actividad parlamentaria, como consecuencia del carácter representativo del Parlamento (88).

A nuestro juicio, esta doctrina no afecta a la ausencia de los medios de comunicación exclusivamente en las reuniones de la ponencia, como grupo de trabajo preparatorio de las labores de la Comisión y del Pleno, donde pueden explicitarse las razones de la aceptación o introducción de enmiendas. Aunque no existiera la ponencia como órgano, existirían (de hecho existen al margen de la misma) negociaciones políticas ajenas a la mirada del público, y ello no las convierte en inconfesables, como señala Santamaría Pastor (89).

3. Lugar y tiempo de sus reuniones

Las reuniones de las ponencias legislativas se celebran normalmente en la *sede de la Cámara*, con excepciones notorias como los encie-

(87) RUBIO LLORENTE, F., «El Parlamento y la representación política», *cit.*, p. 167: «Se negocia de un modo casi vergonzante y en estructuras inadecuadas». Véase *supra*, nota 49.

(88) STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 1º: «La publicidad de la actividad parlamentaria, que es una exigencia del carácter representativo de las Asambleas en un Estado democrático, mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores, ofrece dos vertientes: una, la publicidad de las sesiones; otra, la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados».

(89) SANTAMARÍA PASTOR, J. A. («Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, p. 65): «en política hay muchas cosas que sólo pueden hacerse en privado; muchas cosas tan legítimas como incompatibles con la publicidad». En el mismo sentido, AJA FERNÁNDEZ, E., «La reforma del procedimiento legislativo en el nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados», *cit.*, p. 86: «es la única instancia que discute a puerta cerrada, y por lo tanto es el lugar ideal para que los grupos realicen concesiones y lleguen a acuerdos, por otra parte imprescindibles en toda actividad legislativa».

ros en lugares apartados para llevar a cabo, por ejemplo, la eterna reforma del Reglamento. Es más frecuente, no obstante, que sean las ponencias de estudio (subcomisiones, desde la Resolución de 26 de junio de 1996) las que celebren viajes o reuniones informales en distintos puntos de la geografía española y *encierros* del tipo de los señalados (90).

Los ponentes pueden *comenzar sus trabajos* en el Congreso, de acuerdo con la Resolución de 23 de septiembre de 1986, *una vez finalizado el debate de totalidad, en su caso*. Es decir, si no hubiera tal debate por no haberse presentado enmiendas a la totalidad, una vez terminado el plazo de enmiendas y (aunque este trámite se omite, como se ha señalado) una vez efectuado por la Mesa de la Comisión el nombramiento provisional de la ponencia.

La *duración* de sus trabajos es imprevisible. El artículo 113.1 RC fija un plazo de quince días (que habrá que entender se computa desde un nombramiento que no se formaliza) para la redacción de su informe, plazo que la Mesa de la Comisión puede prorrogar cuando la trascendencia o complejidad del proyecto de ley así lo exigieren (113.2. RC), sin perjuicio del máximo de dos meses que fija el artículo 43.3 para la conclusión por las comisiones de la tramitación de cualquier asunto que tengan encomendado, a salvo las facultades de ampliación o reducción de la Mesa de la Cámara. En el caso de que el proyecto o proposición haya sido declarado urgente, los plazos se reducen a la mitad (94 RC).

Con carácter general puede afirmarse que, a diferencia de lo que ocurre en el Senado, cuyas limitaciones de tiempo en el procedimiento legislativo derivan del artículo 90.2 y 3 de la Constitución, los plazos que establece el Reglamento del Congreso para la evacuación de trámites no se consideran preclusivos, con la salvedad del plazo de presentación de enmiendas (y aun en éste cabe la ampliación o reducción –art. 91–, así como la convalidación por los portavoces de la presentación fuera de plazo).

(90) A veces, cuando en estos órganos culminan las negociaciones, surgen textos legislativos que se presentan como proposiciones de ley suscritas por varios grupos parlamentarios.

Ello significa que el cumplimiento o no de los plazos de emisión de informe por la ponencia y de dictamen por la Comisión no dependerá tanto de que hayan sido ampliados (jamás amplía la Mesa del Congreso un plazo de emisión de informe, en muy raras ocasiones se ha solicitado por la Mesa de la Comisión a la de la Cámara ampliación del plazo de dos meses de que dispone para emitir dictamen, concediéndosele «*por el tiempo necesario para emitir el dictamen*»), cuanto de la urgencia política de la tramitación o de la exigencia de sosiego para la culminación de acuerdos (91). El desinterés (o incluso interés contrario) por la aprobación de la iniciativa puede dar lugar a su *aparcamiento* en esta fase de ponencia, si se ha considerado necesario terminar, por escandalosas, con las reiteradas ampliaciones del plazo de enmiendas (92).

Así pues, los trabajos de una ponencia legislativa pueden durar unos minutos (lo que tarda la representación de la mayoría en indicar que acepta sus propias enmiendas y rechaza las restantes o las deja pendientes para fases ulteriores) o varios días (93), a su vez seguidos o separados hasta por meses. La duración y minuciosidad de los trabajos alcanzará su reflejo en la brevedad o amplitud y mayor o menor motivación del informe de la ponencia, muchas veces un mero formulismo de pocas líneas que precede al texto legislativo modificado, publicado como anexo.

Lo dicho no es, como se ha señalado, aplicable al Senado, donde el nombramiento debe tener lugar «*cuando el texto legislativo sea recibi-*

(91) El plazo para elaborar el informe, dicen MOLAS, I. y PITARCH, I. (*Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, cit., p. 156), es prorrogable o simplemente se amplía de hecho, ya que el trabajo de una ponencia está relacionado en la práctica con la posibilidad de alcanzar acuerdos.

(92) BARTHÉLÉMY, J. y DUEZ, P. (*Traité de Droit Constitutionnel*, Économica, París, 1985, p. 548) señalaban la tardanza desusada en depositar el *rapport* como medio de obstrucción de las comisiones en Francia a la iniciativa del Gobierno. Aquí sería, más bien, un método obstruccionista de la mayoría parlamentaria, siguiendo en definitiva la voluntad del Gobierno.

(93) Entre quince días y un mes, dice LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», cit., p. 130); una breve sesión rara vez excede de diez minutos, según SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», cit., p. 59.

do por la Comisión competente» (110 RS) y, por tanto, antes de que concluya el plazo de enmiendas, pues, conforme al artículo 111 RS, el plazo para emitir su informe se computa desde la terminación de dicho plazo (94). En consecuencia, la designación puede quedar sin efecto si no se presentan enmiendas o propuestas de veto, al aplicarse el artículo 107.3 RS y pasar el texto directamente a la deliberación por el Pleno del Senado.

El plazo para la emisión de informe en el procedimiento ordinario en el Senado es de quince días a contar desde la fecha de terminación del plazo de presentación de enmiendas (111 RS). Este plazo se computaría, como los restantes, en días hábiles (69.2 RS), dentro del periodo ordinario de sesiones (por analogía con el 106.2 RS). En realidad, no es un plazo de estricta observancia; se acortará o se alargará en función de la premura política y de la necesidad de disponer del informe para la fecha señalada para la reunión de la Comisión, que a su vez viene determinada por la prevista inclusión del texto en el orden del día de una sesión plenaria determinada, bien porque sea la última posible para cumplir con el plazo constitucional de tramitación en el Senado, bien por otras razones de conveniencia política o incluso organizativas (no sobrecargar la última sesión plenaria de un periodo de sesiones, por ejemplo).

El plazo para la emisión de informe por la ponencia tiene a su vez como efecto la determinación del plazo para el dictamen de la Comisión, que se fija por el artículo 113.1 RS (sin perjuicio de ampliaciones o reducciones) en los quince días siguientes a aquél en que finalice el plazo de la ponencia para emitir su informe, con independencia de cuál sea la fecha anterior o posterior en que éste se emita realmente.

4. *Adopción de acuerdos mediante voto ponderado*

Desde el primer momento en que se establece la composición de la ponencia con presencia de todos los grupos parlamentarios no propor-

(94) A diferencia del artículo 113.1 RC, que no señala fecha inicial para el cómputo del plazo de quince días para la redacción del informe, aunque la dicción del precepto permite interpretar que es desde su designación, que a su vez tiene lugar *«finalizado el debate de totalidad y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas»*.

cional a su representación en el Pleno de la Cámara, se plantea la necesidad del voto ponderado (95). Así ocurre en el primer acuerdo de la Mesa del Congreso sobre las ponencias posterior a la entrada en vigor del Reglamento de 1982, al inicio de la II legislatura: en su reunión de 22 de diciembre de 1982, la Mesa acuerda: «*que las ponencias adopten sus acuerdos mediante voto ponderado y se compongan de tres diputados del Grupo Socialista, dos del Grupo Popular y uno por cada uno de los siguientes Grupos: Centrista, Minoría Catalana, Vasco-PNV y Mixto. De este acuerdo se dará traslado a las Comisiones*» (96).

Este acuerdo no publicado, pero del que queda noticia en la *Memo-ria* de la legislatura, cuando se convierte en una Resolución de la Presidencia recoge ya sólo la composición y la designación, pero no alude a la forma de adopción de acuerdos.

Cabe aventurar que la razón de la exclusión se halle en que, en esos primeros momentos de vigencia del Reglamento, todavía primara la consideración de la dudosa constitucionalidad del voto ponderado (por su contradicción con la declaración constitucional —en el artículo 79.3— del carácter personal e indelegable del voto parlamentario) y, en todo caso, de su falta de cobertura reglamentaria. El Reglamento sólo preveía

(95) Con anterioridad a la II legislatura, parece que se recurría más bien al consenso o a la unanimidad como forma de adopción de acuerdos.

(96) Lo mismo ocurre en el Senado: en cuanto las ponencias dejan de estar compuestas por tres miembros del grupo mayoritario y dos del primer grupo de la oposición y entran representantes de otros grupos parlamentarios, se estima necesario establecer la adopción de acuerdos por voto ponderado, por cuanto «*su naturaleza de órgano de trabajo y el principio de economía procedimental aconsejan que las decisiones a adoptar en su seno sean previsiblemente concordantes con las que posteriormente se tomen en otras instancias de la Cámara, señaladamente en las propias Comisiones*», a la vez que la naturaleza de las ponencias desaconseja su composición muy numerosa que atienda a una representación proporcional, como explica el Preámbulo de la *Norma interpretativa de la Presidencia del Senado de 18 de noviembre de 1997, sobre la adopción de acuerdos por las Ponencias designadas por las Comisiones*. Su texto es el siguiente: «*La adopción de acuerdos en las Ponencias constituidas en aplicación de lo previsto en el artículo 65 del Reglamento de la Cámara, se realizará mediante el sistema de voto ponderado en función del número de miembros que cada Grupo Parlamentario tenga en la respectiva Comisión. Será imprescindible para la aplicación de este procedimiento que todos los miembros de un mismo Grupo Parlamentario voten en el mismo sentido*».

entonces esta forma de adopción de acuerdos para el órgano político por excelencia (la Junta de Portavoces, art. 39.4 RC), órgano de gobierno y no de trabajo, que no desarrolla por tanto las funciones constitucionales de la Cámara.

Progresivamente, no obstante, se van perdiendo los reparos a incorporar el voto ponderado a la vida y la normativa de las Cámaras. En 1993 (97), se introduce en el artículo 88 del Reglamento del Congreso como sistema para la solución de los empates en comisión, cuando hubieran votado a favor todos sus miembros pertenecientes a un mismo grupo parlamentario. Idéntica modificación se produciría en el artículo 100 del Reglamento del Senado en 1995 (98). En ambos casos destaca la complejidad de la fórmula utilizada, que admite varias interpretaciones posibles: estando presentes *todos* los miembros de la comisión; o todos los miembros de los *grupos* presentes cuyo número se pondera; o una tercera interpretación, que es la que aplica la Dirección de Comisiones de la Secretaría General del Congreso (y, por tanto, los letrados adscritos a la misma), según la cual, si el sentido del voto es idéntico, es indiferente cuántos miembros de cada grupo estén presentes, bastando con la presencia de un solo miembro del grupo parlamentario para que éste sea tenido en cuenta en la ponderación, criterio aplicado también en las ponencias.

La introducción del voto ponderado en los Reglamentos va precedida a partir de 1986 (99) por distintas Resoluciones sobre composición de las Comisiones Mixtas.

(97) Reforma del Reglamento del Congreso aprobada el 23 de septiembre de 1993 (BOCG Congreso, Serie B, nº 22-4, de 29 de septiembre de 1993). El precedente de esta reforma se encuentra en una Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 27 de abril de 1979, según la cual «*Se entenderá que existe acuerdo sobre una cuestión cuando, no obstante producirse igual número de votos a favor y en contra de la propuesta debatida en la Comisión, todos los vocales de cada uno de los Grupos Parlamentarios presentes en aquélla hayan votado en sentido idéntico y el número de escaños que corresponden en el Pleno a todas las formaciones políticas que han votado en un sentido superen al de aquellas otras cuyos miembros hayan votado en sentido adverso*» (BOCG Congreso, Serie H, nº 4, de 2 de marzo de 1979).

(98) Reforma del Reglamento del Senado aprobada el 24 de octubre de 1995 (BOCG Senado, Serie III-A, número 20-f, de 26 de octubre de 1995).

(99) La Resolución de 16 de septiembre de 1986 asume este criterio para la adopción de acuerdos por la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas: «*La aprobación por la*

Sin embargo, en cuanto a las ponencias, y con independencia del acuerdo de la Mesa de 22 de diciembre de 1982, no publicado y olvidado en el curso de los años, si es que seguía vigente, se consideraba que la adopción de acuerdos por voto ponderado en las ponencias obedecía a una práctica inveterada e indiscutida. Sólo cuando se plantea alguna duda aislada (en la VII legislatura) se considera necesario y ya no problemático incluir en la modificación de la Resolución de la Presidencia de 23 de septiembre de 1986 que, como es habitual, se realiza al inicio de la VIII legislatura (Resolución de 18 de mayo de 2004 (100)), además de la nueva composición adaptada a los grupos constituidos en la Cámara, el inciso siguiente: «*en el caso de producirse votación, se aplicará el criterio de voto ponderado*».

La aplicación del voto ponderado en las ponencias ha sido, aun sin base jurídica conocida, una realidad no sólo en la práctica sino también para la doctrina (101). Pero en ocasiones se ha criticado, además de por la posible vulneración de los artículos 67.2 y 79.3 de la Constitución, porque no encaja con el carácter de la ponencia como mero órgano de estudio e informe (102), que no debe arrogarse las decisiones que corresponden a la Comisión y, luego, al Pleno.

Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de proposiciones no de ley y demás acuerdos se someterán al principio de mayoría ponderada», regla que se incorporaría a la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, por la Ley 18/1988, de 1 de julio, que modifica el artículo 5 de aquélla, atribuyendo a las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta la determinación de la composición de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas al inicio de cada legislatura, y disponiendo que «*las votaciones se realizarán por el sistema de voto ponderado, en función del número de miembros de cada grupo parlamentario en una y otra Cámara*».

Asimismo, en los acuerdos del Pleno del Congreso de 20 de diciembre de 1989, de constitución de las Comisiones Mixtas de los derechos de la mujer y para el estudio del problema de la droga, se establece: «*La composición (de dicha Comisión) será determinada por las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta, teniendo en cuenta que, si la misma no se ajusta a la estricta proporcionalidad en la composición de las Cámaras, la Comisión adoptará sus acuerdos mediante voto ponderado*». (BOCG Congreso, Serie D nº 8 y Serie E nº 8, ambos de 28 de diciembre de 1989).

(100) BOCG Congreso, Serie D, nº 19, de 21 de mayo de 2004.

(101) Por ejemplo, ALONSO DE ANTONIO, A. L., «Las ponencias en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 102.

(102) De acuerdo con una visión general «*disfuncional*» de la ponencia, o de exceso en sus funciones, DURÁN ALBA, J. F. y REDONDO GARCÍA, A. M.^a, «Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 260 y 264.

Creemos que cabe diferenciar el juicio que merece la aplicación del voto ponderado en las comisiones y en las ponencias. Las primeras constituyen una forma de funcionamiento de las Cámaras, junto al Pleno, prevista en el artículo 75.2 CE, cuyos acuerdos deben adoptarse en la forma prevista en el artículo 79 de la Constitución, siendo el voto personal e indelegable. Ello es así porque el Pleno y las comisiones adoptan las decisiones mediante las que se ejercen las funciones de las Cámaras (de forma especialmente clara cuando aquéllas actúan con competencia legislativa plena o de control también pleno, aprobando mociones o proposiciones no de ley).

Las ponencias son órganos internos de la Comisión, cuya misión es elaborar un informe que elevan a aquélla como propuesta, siendo la Comisión la que decide. Que su labor fáctica haya ido más allá y su informe sirva de base a la discusión y votación en Comisión no obsta a que se debatan y voten las enmiendas no «*aceptadas*» por la ponencia, pronunciándose sobre ellas la Comisión.

En consecuencia, creemos que, en cuanto no actúa en nombre de las Cámaras ni ejerce sus funciones, cabe aplicar el voto ponderado en la ponencia por razones de funcionalidad y economía procesal, como criterio de funcionamiento de un grupo de trabajo, asumible sin planteamientos de inconstitucionalidad (103).

Sentado esto, debemos no obstante aclarar que rara vez se realizan votaciones en el seno de las ponencias. De la exposición de su postura por la mayoría se desprende el sentido del acuerdo adoptado (aunque suele hacerse constar que el acuerdo se adopta por mayoría) y los demás grupos simplemente manifiestan su protesta por la no aceptación de sus enmiendas, sin cuestionar el acuerdo. También hay que tener en cuenta que, en determinadas coyunturas o respecto de determinados textos legislativos, se procura que el acuerdo sobre el informe de la

(103) RUBIO LLORENTE, F. («El control parlamentario», *Revista Parlamentaria de habla hispana*, nº 1, 1985, p. 102) señala que «*la democracia exige la decisión de la mayoría, que no debe serle hurtada. En cuanto que esta mayoría es, realmente, una organización, la atribución de la decisión a ésta, y no a la suma de sus miembros, no es una perversión, y procedimientos tales como el del voto ponderado, son simplemente un modo perfectamente admisible de abreviar la toma de decisiones*».

ponencia sea lo más unánime posible, en cuyo caso los acuerdos se adoptarán por un consenso más o menos generalizado, intentando llegar a la unanimidad.

5. *Asesoramiento por los Letrados de las Cortes Generales*

El artículo 45 del Reglamento del Congreso y el 68 del Reglamento del Senado prevén que los Letrados de las Cortes Generales presten en las ponencias (como también respecto de las comisiones y sus Mesas) el asesoramiento técnico-jurídico necesario para el cumplimiento de las tareas a aquéllas encomendadas, y redacten sus informes (al igual que los dictámenes de las comisiones), recogiendo los acuerdos adoptados.

Los letrados de las comisiones, en consecuencia, realizan, respecto de las ponencias y comisiones, la labor de asesoramiento que el Secretario General realiza respecto de la Mesa y el Pleno de la Cámara. La informalidad de las reuniones de la ponencia se formaliza mediante la presencia del letrado (hasta el punto de que la línea divisoria entre las reuniones informales de sus miembros y las formales de la ponencia la marca la presencia del letrado, aunque la ponencia también puede decidir celebrar reuniones *informales* del propio órgano, a las que el letrado asistirá), quien se ocupa de la convocatoria, de la ejecución de los acuerdos, en su caso, y sobre todo de la elaboración del informe sobre la base de los acuerdos adoptados.

La labor del letrado no termina en la de amanuense. Además de dar forma jurídica a acuerdos no muy precisos o fundamentados, su especialización en la materia competencia de la Comisión y su experiencia en la tramitación de iniciativas legislativas le permite formular observaciones en el curso de los trabajos, e incluso tratar de aproximar posiciones formulando propuestas, además de corregir y formular adecuadamente las enmiendas que se incorporan al informe.

Evidentemente, tanto más importante será su labor cuanto mayor sea la preocupación por la mejora técnica que inspire a la ponencia y mayor el margen de autonomía que le permitan las directrices políticas. Pero, en todo caso, las propuestas de técnica jurídica que formule el

letrado en su informe previo sobre la iniciativa legislativa remitida a la Comisión que asesora (104), suelen ser debidamente valoradas y aceptadas por la respectiva ponencia (105).

E) *Funciones*

1. *En el Congreso de los Diputados*

a) Previstas en el Reglamento

a.1) Elaboración del informe

Dice el artículo 113.1 RC que la Comisión nombrará en su seno uno o varios ponentes *para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado redacte un informe en el plazo de quince días*. Nada añade este precepto sobre el contenido del informe, al que luego nos referiremos.

Además, el Reglamento y la Resolución de 23 de septiembre de 1986, de desarrollo del artículo 113 sobre designación y funciones de las ponencias, prevén también otras funciones de las ponencias legislativas, que se examinan a continuación.

a.2) Calificación de enmiendas financieras

El artículo 111.2 RC atribuye a la ponencia encargada de redactar el informe la remisión al Gobierno, por conducto del Presidente del

(104) Véanse las Normas sobre régimen de asesoramiento a las Comisiones del Congreso y del Senado, de 27 de junio de 1989 (BOCG Congreso, Serie E, nº 199, de 25 de julio de 1989).

(105) Este informe, dice ALONSO DE ANTONIO, A. L. («Las ponencias en el procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 113-114), constituye el momento *técnico* del *iter* 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, de forma que los propósitos *técnicos* de los letrados de lograr un nivel superior en cuanto a 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 significan intromisión en un ámbito hasta ahora reservado a las motivaciones puramente políticas.

Congreso, de las enmiendas que a su juicio pudieran suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios y, por tanto, requirieren la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Pese a la atribución reglamentaria a la ponencia de la decisión, la Resolución de la Presidencia de 12 de enero de 1983, sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a los textos legislativos, prevé que sea la Mesa de la Comisión competente la que, una vez concluido el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley, califique, además de las que lo sean a la totalidad, las que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, pudiendo interponer el diputado o grupo parlamentario reclamación ante la Mesa de la Cámara contra el acuerdo de calificación.

Obviamente, la Resolución no puede derogar el Reglamento; podemos interpretar, por tanto, que lo que hace es introducir un trámite previo de calificación, que no invalida la posible actuación posterior de la ponencia detectando enmiendas presupuestarias no calificadas antes como tales (bien porque la Mesa no haya realizado calificación alguna, supuesto perfectamente posible si no ha tenido que reunirse para calificar enmiendas a la totalidad por no haber sido presentadas enmiendas de texto alternativo, bien porque no haya incluido algunas que la ponencia considera que lo son) y remitiéndolas al Gobierno por conducto del Presidente del Congreso.

En todo caso, recordemos que la práctica es muy laxa con esta calificación, y sólo consta que la Mesa de la Comisión de Presupuestos se pronuncie de forma expresa sobre las enmiendas desde este punto de vista.

a.3) Emisión de criterio sobre la naturaleza orgánica de iniciativas legislativas y enmiendas

La ponencia, en trámite de informe, puede exponer su criterio razonado, bien *motu proprio*, bien a solicitud de la Mesa de la Cámara, sobre el carácter orgánico de proyectos y proposiciones de ley, cuya calificación como tales corresponde a aquélla. Así se deduce del artículo 130.1 del Reglamento del Congreso, según el cual «*se tramitarán como proyectos de Ley Orgánica, los proyectos y proposiciones de ley a los*

que la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, otorgue tal calificación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución y a la vista del criterio razonado que al respecto exponga el Gobierno, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe».

Este precepto parece prever momentos distintos para la calificación de una iniciativa legislativa como orgánica:

1º. En la *admisión a trámite inicial*, en la que se tiene en cuenta el carácter con que se remite a la Cámara el proyecto o la proposición, pero no sólo esta circunstancia: si el exclusivo objeto de la iniciativa es la modificación de una ley orgánica o aquélla incide de pleno en materia orgánica, siguiendo la propuesta de la Secretaría General, la Mesa calificará de orgánica la iniciativa, aunque no hubiera sido remitida con tal carácter.

En casos en que el carácter orgánico no sea indubitado o afecte a algunos artículos de la iniciativa, la Mesa pospondrá la calificación hasta dar audiencia a la ponencia, con un acuerdo del siguiente tenor: *«Solicitar de la ponencia que se constituya en el seno de la Comisión... que, conforme a lo dispuesto por el artículo 130.1 del Reglamento, eleve a la Mesa de la Cámara su criterio razonado acerca del carácter orgánico u ordinario de los diversos preceptos del proyecto/de la proposición de ley».*

En todo caso, respecto de las proposiciones de ley, el acuerdo de este tipo se pospondrá hasta después de la toma en consideración, siendo la admisión a trámite como de ley ordinaria, sin entrar en disquisiciones, salvo cuando la naturaleza orgánica no es dudosa y afecta a la totalidad del texto.

2º. La *calificación inicial* podría dar lugar al criterio razonado del Gobierno o del proponente (que no suele acompañar a las iniciativas) en sentido inverso al acordado, en cuyo caso la Mesa puede revisar dicha calificación.

3º. La *ponencia* puede, a su vez, emitir criterio, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia del acuerdo de la Mesa antes señalado.

Si sólo algunos preceptos afectan a materia orgánica, propondrá el desglose del proyecto o proposición en dos textos, lo que la Mesa, en su caso, acordará (106), dando lugar a dos informes distintos de la ponencia que se tramitarán simultáneamente o no. Normalmente el proyecto o proposición desglosado recibirá la denominación de «*Proyecto (o Proposición) de Ley orgánica complementaria de la Ley...*» y se tramitará conjuntamente con el ordinario, aunque cumpliendo con su especialidad de procedimiento.

En cambio, si el carácter orgánico afecta o pudiera afectar a unos artículos que se han visto modificados o suprimidos por la ponencia en su informe, de forma que ha desaparecido la incidencia en materia orgánica, la ponencia lo pone así de relieve y la Mesa pospone su decisión a un momento posterior de la tramitación, hasta conocer cuál es el tenor del texto en el dictamen de la Comisión.

4º. En efecto, aunque el Reglamento (130.2 RC) prevé que la solicitud de la *Comisión* a la Mesa para que estudie el carácter orgánico de una iniciativa una vez concluido el trámite de informe de la ponencia, sólo puede producirse cuanto la cuestión no se hubiera planteado con anterioridad, podemos decir que en este momento caben dos supuestos: uno, el previsto en la norma, cuando no se ha suscitado la duda con anterioridad; otro, cuando se ha suscitado, pero se ha pospuesto la decisión hasta un momento posterior.

En todo caso, el artículo 130.2 señala que la Mesa del Congreso, con el criterio, en su caso (107), de la ponencia que redactó el informe,

(106) Mediante un acuerdo del tenor siguiente: «*Previa audiencia de la Junta de Portavoces y conforme al criterio formulado por la Ponencia (o por la Comisión, al amparo del artículo 130.2 RC), desglosar del Proyecto de Ley... el/los artículo/s (o disposiciones)..., que se tramitará(n) como Proyecto de Ley separado, de carácter orgánico, con el título de Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley...*». Véase, por ejemplo, BOCG Congreso, Serie A, nº 175-1, de 18 de noviembre de 2003.

(107) «*En su caso*», ¿significa: «*si lo emitió en trámite de informe*»?; ¿o bien significa que la Mesa *puede solicitar criterio a una ponencia que creemos fenecida como órgano*? La interpretación correcta parece ser la primera, pero nada obsta a la segunda y de hecho existe algún precedente de solicitud de criterio a la ponencia en fase de dictamen de Comisión.

acordará la calificación que proceda. Si se produce la calificación del proyecto como de ley orgánica y se hubiera iniciado ya el debate en la Comisión, el procedimiento se retrotrae al momento inicial del debate. Esta retroacción no tiene ningún sentido cuando la iniciativa es calificada de orgánica en su totalidad, salvo que la Comisión hubiera sido convocada y hubiera comenzado a debatir el texto para su aprobación con competencia legislativa plena, excluida para los proyectos de ley orgánica por el artículo 75.3 de la Constitución. Sí está justificada cuando la iniciativa se desglosa en dos, que han de tramitarse por separado (aunque el desglose también podría ocurrir en un momento posterior).

5º. Finalmente, el artículo 130.3 prevé que las *enmiendas* que contengan materias reservadas a ley orgánica que se hayan presentado a un proyecto de ley ordinaria, sólo podrán ser admitidas a trámite por acuerdo de la Mesa del Congreso, a consulta de la correspondiente ponencia, estándose en su caso a lo previsto en el apartado anterior (se entiende, en cuanto a calificación tardía y eventual retroacción de trámites).

El texto del Reglamento parece en este punto contradictorio con lo que debería ser el desarrollo normal de la admisión a trámite de las enmiendas (y, en concreto, con la Resolución de 23 de septiembre de 1986, sobre designación y funciones de las ponencias, que atribuye a la Mesa de la Comisión la declaración de la admisión a trámite de las que afecten al articulado). Sin embargo, es plenamente coherente con una realidad en que las enmiendas al articulado llegan al examen de la ponencia sin haber sido objeto de examen o calificación previa alguna. Es la ponencia la que alerta y consulta, y la Mesa actuará según lo que la ponencia le comunique en cuanto al posible destino final de las enmiendas: incorporación al informe y posible aprobación, en cuyo caso las admitirá y eventualmente desglosará en dos la iniciativa; no incorporación al informe y posible rechazo por la Comisión, lo que supone que se mantendrá la calificación inicial. Lo que no suele hacer la Mesa es inadmitir a trámite las enmiendas, como le faculta el artículo 130.3 RC.

Piénsese también que las enmiendas a que alude el artículo 130.3 no son sólo las iniciales, presentadas en el plazo de enmiendas, sino las que proponga la ponencia o se presenten como *in voce* y transaccionales en

la Comisión y como transaccionales en el Pleno. Aquí cobraría todo su sentido este precepto en cuanto a la no admisión (incluso por la Mesa de la Comisión en el curso del debate), aunque se nos volverían a plantear dudas sobre si se mantiene la consulta a la ponencia cuando ésta ya no existe formalmente.

a.4) Actuación en la elaboración y reforma de Estatutos de Autonomía

Los artículos 139 a 141 del Reglamento del Congreso prevén la constitución, facultades y forma de actuación de la ponencia de la Comisión Constitucional en la elaboración de los Estatutos de Autonomía, conforme al artículo 151.2 de la Constitución, preceptos a los que por otra parte se remite el punto 6 del apartado séptimo de la Resolución de la Presidencia de 16 de mayo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos.

Dejamos fuera de nuestro examen las funciones de la ponencia en este procedimiento especial, que escapa a nuestro objeto de estudio.

b) En la realidad: crítica y defensa. Elaboración del informe

Como se ha señalado, el artículo 113.1 RC nada especifica sobre el carácter y contenido del informe de la ponencia, cuya elaboración constituye el núcleo (y casi la totalidad) de su cometido. Tan sólo dice que el informe se redacta «a la vista del texto y de las enmiendas presentadas».

Se ha reseñado la crítica realizada por una parte mayoritaria de la doctrina en relación con la labor de la ponencia en la elaboración de su informe, que lleva a hablar de «disfuncionalidad» (108) y «disfunciones» (109) de las ponencias en el procedimiento legislativo.

(108) GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 265. VILLACORTA MANCEBO, L., *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, *cit.*, p. 355.

(109) DURÁN ALBA, J. F. y REDONDO GARCÍA, A. M.^a, «Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*

En definitiva, se achaca a la ponencia que excede de las facultades que le atribuye el Reglamento en cuanto a la elaboración de un informe que debería ser técnico-jurídico e imparcial (110) (siguiendo el modelo del *rapporteur* francés) y que suplanta a la Comisión en su función, en cuanto que incorpora enmiendas en el texto anejo al informe y éste se convierte en texto base de la discusión en Comisión.

Curiosamente, la doctrina que analiza coyunturas en las que la ponencia se reúne apenas unos minutos, en los que la mayoría aplica el llamado *rodillo*, se rebela también contra esta situación, reclamando para la ponencia su carácter de órgano preparatorio del trabajo de la Comisión, que desarrolle una doble labor de negociación e integración de intereses y de mejora técnica de los textos (111).

Creemos también que ambas son funciones de la ponencia y que ninguna excluye a la otra (112). Su carácter de órgano preparatorio trasciende al mero examen técnico-jurídico de los textos, pero éste sólo puede realizarse en un órgano reducido como la ponencia, que asimismo constituye el ámbito adecuado para la negociación y la transacción, dado su carácter informal y la ausencia de publicidad de sus deliberaciones (113). Por tanto, apoyamos una concepción amplia de las fun-

(110) GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 266; GARCÍA MARTÍNEZ, M.ª A., *El procedimiento legislativo*, *cit.*, p. 257; VILLACORTA MANCEBO, L., *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, *cit.*, p. 338; VÍRGALA FORURIA, E., «Las comisiones y ponencias: con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco», *cit.*, p. 306. Este último autor considera, incluso, que en ningún caso está autorizada la ponencia para la deliberación sobre las enmiendas, como ocurre en la práctica.

(111) Así, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, pp. 68 y ss; CAZORLA PRIETO, L. M., *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 61-62.

(112) Como dice SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, p. 62, pensar en que los parlamentarios miembros de la ponencia se limiten a una labor de perfeccionamiento técnico-jurídico, haciendo abstracción de cualquier tipo de consideraciones jurídicas, no es más que una ilusión, por la sencilla razón de que lo político y lo técnico son aspectos normalmente inseparables y frecuentemente indiscernibles y que son raras las soluciones técnicas que no responden a una determinada opción política.

(113) SOLÉ TURA, J. y APARICIO, M. A. (*Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, *cit.*, p. 155), señalan que en el proceso de discusión y aprobación de un texto legal,

ciones de las ponencias, que incluye un *catálogo múltiple de actuaciones concretas*, en su función de elaborar el informe. Nos ocupamos a continuación de «*lo que hace*» la ponencia y en apartado independiente del fruto de su trabajo, el informe.

Tomamos como punto de partida las dos labores que creemos deben desarrollar las ponencias para analizar las facultades de que gozan en la realidad en sus coyunturas más activas.

b.1) Desde el punto de vista de la *mejora técnico-jurídica* del texto, la ponencia realiza las actuaciones siguientes:

- *acepta* (en términos coloquiales, porque formalmente propone la aceptación a la Comisión) enmiendas técnicas presentadas y las incorpora al texto que constituye el anexo de su informe.
- refunde y modifica enmiendas presentadas, tanto técnicas como sustantivas, desde el punto de vista técnico-jurídico: redacción, sintaxis, situación en el texto de la iniciativa.
- propone, e incorpora al anexo, sus propias modificaciones técnicas, tanto de carácter meramente formal (redacción, etc.) como material (técnica legislativa en sentido amplio: incidencia en la normativa, adecuación a la materia regulada y a la realidad), supuestos en los que ya entran en juego componentes políticos en la decisión.

Es esta función autónoma, típica de la ponencia en sus momentos más activos, la que ha arrojado más críticas por parte de la doctrina, en cuanto excedería de su función de emitir un informe «*a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado*». Es cierto que se trata de una actuación no prevista, pero tampoco se prohíbe expresamente ni es forzoso deducir de la redacción del artículo 113.1 RC un perfil concreto del informe.

Por el contrario, es comúnmente aceptada en la práctica la labor de la ponencia de incorporar modificaciones propias al texto desde el

la instancia decisiva es la ponencia: en ella se establecen los acuerdos o se concretan los desacuerdos entre los grupos parlamentarios –es decir, entre los partidos– y se decide si habrá o no consenso en torno a la aprobación de un proyecto o proposición de ley.

punto de vista técnico-jurídico. Mayores problemas y protestas suscita la incorporación de modificaciones sustantivas autónomas *cuando no son producto de una negociación* o ésta se reduce a unos cuantos grupos parlamentarios, por cuanto tiene de imposición por la mayoría de modificaciones propuestas fuera del plazo de presentación de enmiendas, con las consecuencias que se derivan respecto de la seguridad jurídica y la protección de las minorías (114).

b.2) Desde el punto de vista de la *negociación e integración de intereses*, las ponencias:

- aceptan o rechazan enmiendas. Aunque formalmente se trata de propuestas a la Comisión, el anexo del informe que se tomará como base en los debates de aquélla incorpora las enmiendas cuya aceptación propugna la ponencia.
- refunde o modifica las enmiendas aceptadas, bien como consecuencia de una transacción, bien por propia voluntad de la mayoría.
- introduce modificaciones, adiciones o supresiones propias, no inducidas por las enmiendas presentadas (115). Reiteramos lo expuesto respecto de las enmiendas técnicas. En la medida en que dichas enmiendas respondan a negociaciones o transacciones (incluso sólo con algunos grupos), creemos que responden a la labor que debe

(114) En el mismo sentido, PENDÁS GARCÍA, B. («Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *cit.*, p. 94) opina que debe ser específicamente prohibida la corruptela que suponen las «enmiendas» («por llamar de algún modo a hojas de papel no calificadas por nadie») presentadas en vivo por el grupo mayoritario, cuya simple existencia hace perder todo sentido al plazo ordinario de presentación, y que son incluso un indicio de falta de lealtad al sistema parlamentario, porque sorprenden *in fraganti* al resto de los grupos, sin darles oportunidad material de examinar su contenido.

(115) Así lo refiere LÓPEZ GARRIDO, D., como práctica en la I y II legislaturas: «*teóricamente la ponencia opera sobre las enmiendas presentadas, cuya aceptación sólo puede recomendar o no recomendar. Pero de hecho las ponencias se han transformado en las primeras y principales enmendantes, mirando mucho más al espíritu de las enmiendas de los grupos que a su letra. Y ello porque los ponentes designados por los diversos grupos –casi siempre los mismos especialistas– han actuado con capacidad total de negociación en esta primera fase, con la excepción relativa del partido del Gobierno, que ha debido mantener una lógica comunicación permanente con el ministro patrocinador del ramo*» («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 229).

realizar la ponencia como preparatoria del debate en la Comisión. No así las imposiciones por la mayoría de cambios no suscitados durante el plazo de enmiendas. Por el contrario, sí creemos admisible que, mediante el consenso, la ponencia realice un trabajo profundo de estudio y negociación que pueda llegar a afectar al conjunto del texto (como, por ejemplo, en el Proyecto de ley de Protección de Datos de carácter personal, que daría lugar a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre), porque en tal caso no se ven lesionadas las minorías.

- las ponencias reconducen varias iniciativas legislativas a una sola, cuando se toman en consideración distintas proposiciones de ley sobre la misma cuestión, por ejemplo, y la Mesa acuerda su tramitación acumulada. Ello da como resultado un único informe (116) (al que se abrirá un plazo interno o formal de enmiendas en el seno de la Comisión, o bien se considerarán como enmiendas los textos anteriores) que será debatido por la Comisión, cuyo dictamen será sometido al Pleno.

Con estas actuaciones, la ponencia elabora un nuevo texto que sustituye en adelante a la iniciativa originaria. Este texto figura como anexo al informe de la ponencia, del que nos ocupamos a continuación.

También puede ocurrir que la ponencia rechace todas las enmiendas presentadas, o bien que no se hayan presentado y la ponencia no proponga modificaciones. En tal caso, la ponencia propone en su informe el mantenimiento del texto del proyecto o proposición (117), que no reproduce en anexo de nuevo (salvo que sea necesario corregir errores advertidos, lo que aconseja una nueva publicación).

(116) Véase, por ejemplo, en BOCG Congreso, Serie B nº 139-1, de 5 de enero de 1998, el *informe conjunto de la ponencia y nuevo texto resultante de la unificación de varias proposiciones de ley*, en que se señala la denominación de este nuevo texto, tal como figura en el anexo al informe y con la que se tramitará en adelante.

(117) «Emitiendo informe de conformidad con el texto remitido por el Gobierno» o «con el texto tomado en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de ...».

b.3) *Tras la emisión del informe de la ponencia*, ésta desaparece. Pero se ha señalado cómo sobrevive en espíritu a través de sus miembros, que actúan como portavoces de sus grupos en la Comisión y en el Pleno y continúan desarrollando las negociaciones y transacciones (118). En todo caso, como señala Villacorta, la pervivencia del *espíritu de la ponencia* es algo ajeno al mundo jurídico, aunque produzca efectos sobre el mismo (119).

2. En el Senado

a) Elaboración del informe

La función para la que se designa la ponencia en el Senado es la elaboración del informe, según señala el art. 110 RS: «*la Comisión competente... podrá designar de entre sus miembros una ponencia encargada de emitir el informe sobre el proyecto o proposición de ley de que se trate*». Para ello dispone de un plazo de quince días a partir de la finalización del plazo de presentación de enmiendas (111 RS).

El Reglamento del Senado es todavía menos concreto que el del Congreso en cuanto al objeto del informe de la ponencia. Ni siquiera aclara, como el artículo 113.1 RC, que se emite a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado. En cualquier caso, su función en este punto es idéntica a la de la ponencia en el Congreso de los Diputados, por lo que nos remitimos a las distintas funciones que desarrolla

(118) LÓPEZ GARRIDO, D. («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 230): la ponencia llega a veces a «*resucitar*» en reuniones informales durante la fase de debate en Comisión. LÓPEZ GARRIDO relata un supuesto de resurrección formal de la ponencia, después de aprobado el dictamen de la Comisión (lo que jurídicamente tiene difícil explicación): por iniciativa de la Junta de Portavoces, en el caso del Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria, para tratar de recomponer el consenso roto.

(119) VILLACORTA MANCEBO, L., *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, *cit.*, pp. 345-346. Así, en sus reuniones informales posteriores y en el comprensible protagonismo ante el pleno de la Comisión (e incluso ante el Pleno de la Cámara), sus miembros carecen del status de *ponentes* que anteriormente ostentaban.

la ponencia en su doble vertiente de mejora técnica y negociación política sobre el proyecto y las enmiendas presentadas (120).

En todo caso, desde este momento conviene hacer una observación que afecta al resto del procedimiento: si la voluntad de la mayoría, por razones políticas (no volver a suscitar el debate en el Congreso, conveniencia de la inmediata entrada en vigor de la ley...) o de calendario (fin de la legislatura o del periodo de sesiones) pretende que el proyecto o proposición de ley concluya su tramitación en el Senado sin que la introducción de enmiendas exija un pronunciamiento final de la Cámara baja, la labor de la ponencia, como la de la Comisión, estará condicionada por esta decisión, que le impedirá aceptar enmiendas o introducir modificación alguna. Incluso las correcciones de errores se verán con recelo y no irán más allá de una concordancia o de una letra bailada, para no afectar al diseño inicial. En suma, en este caso, que debe tenerse decidido desde el comienzo del procedimiento en el Senado, la libertad de actuación de la ponencia no existirá y su actuación será nula.

El reciente acuerdo de la Mesa del Senado, de 23 de noviembre de 2004, sobre la tramitación de las propuestas de veto, adoptado con ocasión de la primera aprobación de una propuesta de veto en Comisión, ha dispuesto que la ponencia se pronuncie en su informe con carácter preliminar sobre las propuestas de veto que se hubieran formulado. Si la ponencia, por mayoría absoluta, a cuyo efecto deberá ponderarse el voto en función del número de miembros que cada grupo parlamentario tenga en la Comisión, se pronunciasse a favor de una o varias propuestas de veto, no entrará en la consideración de las enmiendas y emitirá informe en el que se limitará a proponer a la Comisión la aprobación de la propuesta o propuestas de veto favorablemente informadas. Si, por el contrario, la ponencia se pronunciasse por el rechazo de la propuesta o propuestas de veto presentadas, entrará en el estudio

(120) A diferencia de en el Congreso, no posee la ponencia en el Senado funciones en relación con la calificación de enmiendas financieras ni con las enmiendas en materia orgánica. Sobre la ponencia en el procedimiento para la reforma de los Estatutos de autonomía elaborados conforme al artículo 151.2 de la Constitución, véase la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993 (BOCG Senado, Serie I, nº 23, de 5 de octubre de 1993).

de las enmiendas y emitirá informe en el que se incluirá el texto que, en relación con la iniciativa legislativa tramitada, somete a la consideración de la Comisión.

b) Función de propuesta durante el debate en la Comisión

La especificidad de la ponencia en el Senado estriba en la continuación de sus funciones como tal órgano después de emitido el informe, a lo largo del debate en la Comisión. La ponencia (o la mayoría en la ponencia, puesto que ésta actúa con voto ponderado) deberá concertarse a lo largo del debate, aunque tomen asiento por separado —cada uno como portavoz o asesor del portavoz de su grupo en la Comisión— para formular al término de cada parte del debate en que se haya dividido el proyecto o proposición de ley o, más habitualmente, al final del debate del proyecto y antes de las votaciones acumuladas, una propuesta, que será la sometida a votación. Esta propuesta podrá coincidir con el informe (que a su vez podrá haber incorporado enmiendas o introducido modificaciones propias de la ponencia sobre el texto original), o bien podrá incorporar al texto del mismo otras enmiendas, transaccionales o modificaciones, sin limitación.

Si se aprueba la propuesta, se incorpora al dictamen, como dice el artículo 116.2 RS, o, más propiamente, va integrando trozo a trozo (votación a votación) el mismo. Si no se aprueba, se someten a votación las enmiendas mantenidas a esa parte del proyecto y, si ninguna se aprueba, nuevamente entra en juego la ponencia (aunque el Reglamento lo configura como potestativo del presidente, sin dejar claro si su ámbito de libertad alcanza a la suspensión de la sesión o a que se formule o no un nuevo texto, creemos que es sólo lo primero), la cual, junto con los enmendantes, procederá a la redacción de un nuevo texto que se somete a votación.

Esta función de la ponencia durante la deliberación de la Comisión se aproxima a la labor que *rapporteurs* y relatores desarrollan a lo largo de la tramitación legislativa, pero sin alcanzar la fase plenaria, donde ya ha desaparecido la ponencia en el Senado y ni siquiera presenta el dictamen, como en otros ordenamientos.

No sólo la *prolongación* de la vida de la ponencia en el Senado es digna de elogio, sino también el *ritmo* que introduce en la sesión de la Comisión. Cabría pensar que el derecho de enmendar incluye el derecho a que se voten las enmiendas (y a que se conozca la posición de los distintos grupos en torno a ellas). Pero, si este derecho existe, está salvaguardado por las votaciones que se celebrarán en el Pleno sobre las enmiendas mantenidas mediante voto particular (123.2 RS).

En cambio, la votación del informe o la propuesta en la Comisión evita dilaciones y repeticiones, lo que es saludable no sólo cuando el tiempo apremia, como ocurre en la Cámara alta. Aunque desde su hermana mayor se mire todo lo que procede de aquélla un poco por encima del hombro, y aunque la propuesta pudiera generar un cierto escándalo por chocar con las costumbres inveteradas del Congreso, no estaría de más pensar en implantar un sistema similar en esta Cámara.

Obviamente, el fruto real de la labor de la ponencia dependerá del margen de maniobra de la misma, según se trate de una *ponencia-rodillo* o de una *ponencia-consenso*, pero la articulación del procedimiento es más razonable.

III. EL INFORME DE LA PONENCIA

A) *Estructura. Contenido*

Los trabajos de la ponencia tienen como resultado el «*informe*» que prescribe el artículo 113.1 del Reglamento del Congreso.

Este precepto no especifica (como tampoco el artículo 110 RS) la forma ni el contenido del informe, ni la perspectiva desde la que debe realizarse (técnica, política). Se limita a señalar que se redacta «*a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado*». Ya hemos visto cómo la labor que desarrolla (o ha de desarrollar) la ponencia es ambivalente, de mejora técnica del texto primitivo y de transacción política sobre el mismo.

La *estructura* del informe de la ponencia, desde tiempo inmemorial, es la siguiente:

- una primera parte, denominada «*Informe*», tras identificar a la ponencia de que se trata y a sus miembros, y señalar que aquélla ha estudiado el texto y las enmiendas presentadas, contiene la reseña de los acuerdos adoptados, consistentes en propuestas a la Comisión de aceptación o rechazo de las enmiendas presentadas u otras modificaciones (121). La ponencia puede no proponer la aceptación de ninguna enmienda ni ninguna modificación, en cuyo caso el informe constará de breves líneas que ponen de manifiesto este hecho y proponen como informe el texto inicial o del recibido del Congreso (122). El informe termina con la fecha y las firmas de los ponentes, o de todos aquellos que han podido o querido estampar su firma antes de la publicación, que se produce, en el Congreso, una vez han firmado al menos la mitad de los ponentes.

En el Senado, la propuesta alcanza también a la aceptación o rechazo de las propuestas de veto, de conformidad con el acuerdo de la Mesa del Senado de 23 de noviembre de 2004, a que se hace referencia en el epígrafe anterior (123).

- la segunda parte, bajo la rúbrica de «*Anexo*», reproduce el proyecto o proposición de ley (en el Senado, el texto remitido por el Congreso), con la incorporación de las modificaciones que se proponen a la Comisión.

En el Congreso, será el primer texto (o segundo, después del proyecto o proposición originaria) fruto de la tramitación legislativa,

(121) La fórmula habitual es la siguiente: «*La Ponencia encargada de redactar el informe sobre..., integrada por los Diputados..., ha estudiado con todo detenimiento dicha iniciativa, así como las enmiendas presentadas, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 113 del Reglamento eleva a la Comisión el siguiente Informe*».

(122) La ponencia emite informe de conformidad con el texto remitido del Gobierno (o el texto tomado en consideración) o acuerda el mantenimiento en sus propios términos del texto remitido por el Congreso.

(123) Pese a que dicho acuerdo establece que la ponencia se pronuncie sobre las propuestas de veto, lo habitual es que difiera el pronunciamiento sobre ellas al debate en la Comisión. Véase, por ejemplo, en relación con el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005, que luego sería objeto de veto por el Pleno del Senado; el informe de la ponencia (BOCG Senado, Serie II, nº 4-g, de 7 de diciembre de 2004) difiere también al debate en la Comisión el pronunciamiento sobre las enmiendas. Lo mismo acuerda la ponencia que informa el Proyecto de Ley de horarios comerciales (BOCG Senado, Serie II, nº 3-e, de 26 de noviembre de 2004), que sería objeto de aprobación de una propuesta de veto por la Comisión, que luego no obtendría mayoría absoluta en el Pleno de la Cámara.

primero de una serie de posibles textos modificados, que pueden llegar a ser siete distintos, además del originario (124). En el Senado, será el segundo texto publicado en boletines color sepia y el sexto en ambas Cámaras, contando el texto inicial.

De no producirse ninguna modificación, lo cual tiene en esta Cámara —si el criterio no varía en las fases posteriores— efectos procedimentales muy relevantes, el anexo será idéntico al texto recibido del Congreso, por lo que se obviaría su reproducción (salvo que se quisieran corregir errores observados en la publicación de aquél) y el informe de la ponencia carecería de anexo.

Podemos realizar algunas observaciones en relación con el informe de la ponencia:

— En cuanto al informe propiamente dicho:

- suele hacerse constar si los acuerdos han sido adoptados por *unanimidad o mayoría*, pero no se incorporan votos particulares ni el equivalente de los *minority reports* o *relazioni di minoranza*.
- la *motivación* de los acuerdos es, en general, escasa, apenas si va más allá de la genérica de «*mejora técnica*», también usada para justificar las enmiendas. Puede ser incluso inexistente, entendiéndola amparada en la declaración inicial de que la ponencia «*ha estudiado con todo detenimiento el texto y las enmiendas presentadas*». Esta falta de motivación alimenta la crítica de opacidad que formula la doctrina a la labor de la ponencia (125).

(124) Como se ha señalado, cuando no se presentan o no se aceptan enmiendas ni proponen correcciones, el informe así lo hace constar, proponiendo el mantenimiento del texto originario («*emitiendo informe de conformidad con el texto remitido por el Gobierno*», o si se trata de una proposición, «*con el texto tomado en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados*»), y no se acompañará anexo, salvo que desee repetirse la publicación del primer texto para subsanar errores advertidos en ella.

(125) TERRÓN MONTERO, J. piensa que la necesaria opacidad del momento negociador que representa la ponencia no es incompatible con la explicación posterior y pública, prescrita reglamentariamente y lo más precisa posible, de los términos en que se ha cedido y el beneficio general alcanzado («*Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo*», *cit.*, p. 140). Tal vez sea excesivo pensar que a esto pueda llegar el informe de la ponencia, pero no vendría mal una cierta aproximación.

- la *longitud* del informe varía, dependiendo de la coyuntura política, de la Comisión de que se trate y del trabajo desarrollado por la ponencia. Un informe tradicional y responsable debería seguir un esquema similar al utilizado en ocasiones (sobre todo en las primeras legislaturas), en que se va examinando cada artículo de la iniciativa, las enmiendas presentadas al mismo, el juicio que le merecen a la ponencia y el texto que se propone. Pero mucho más frecuente es que se indique simplemente que por la mayoría se aceptan las enmiendas propias y se rechazan las ajenas, todo lo más señalando que se traslada la decisión sobre éstas a momentos posteriores del procedimiento.

— En cuanto al anexo:

En teoría el texto que figura como anexo debería ser *fiel reflejo* de cuanto se ha expuesto en el informe. No obstante, dada la vaguedad de los términos del primero, no siempre existe tal correlación. Así ocurre cuando el informe se limita a enumerar las enmiendas que se aceptan: pueden coincidir varias sobre un artículo, las cuales se refunden; o cuando se señala sólo que una enmienda se acepta en parte (o incluso «*en espíritu*») o con modificaciones, siendo necesario acudir al texto del anexo para conocer la parte aceptada o las variaciones; o cuando se indica que se han introducido mejoras en la redacción o en la puntuación de distintos artículos, sin especificar en qué consisten aquéllas, debiendo realizarse el cotejo de ambos textos para averiguar dónde se ha introducido una coma o se han cambiado las minúsculas por mayúsculas.

La buena técnica legislativa exige, además de la motivación, la *precisión*, que permita conocer con facilidad las modificaciones introducidas, entre otras cosas porque de ellas puede depender el sentido del voto en el trámite siguiente, para el que se toma como base ese texto modificado. De otra parte, la falta de precisión puede hacer más difícil detectar los errores que puedan producirse en el anexo. Para paliar estos defectos, los servicios técnicos han comenzado a introducir una tipografía diferente (negritas) para remarcar las modificaciones introducidas en cada fase del procedimiento.

Este panorama negativo (falta de análisis técnico-jurídico, ausencia de motivación) podría hacernos buscar un culpable, tal vez el letrado de

la Comisión, encargado por los artículos 45 RC y 68 RS de la redacción del informe de la ponencia. Pero en su defensa cabe alegar que el letrado no puede inventarse una motivación que no haya sido explicitada en el seno de la ponencia, ni justificar técnicamente lo que carece de tal justificación. Tampoco puede reducirse el informe a catalogar los signos de puntuación introducidos. De otra parte, no hay que olvidar que el informe es suscrito por los ponentes (que aparecen, por tanto, como sus autores), los cuales normalmente no desean ver en el informe sino un listado de enmiendas aceptadas o rechazadas (e incluso, a veces, sobre esto hay discrepancias en cuanto al sentido del acuerdo).

Dice Pendás que no es lícito pensar que el penoso deterioro de este documento parlamentario sea producto de una perversa conjura tramada por los ponentes y su asesor jurídico, sino que se trata, en rigor, del resultado más visible de un procedimiento mal concebido desde su origen que sólo en el marco de una reforma prudente, pero enérgica, del mismo puede encontrar solución válida (126).

Podemos decir que, en el concreto caso del informe, la reforma sería fácil y no necesitada de modificaciones reglamentarias. Sólo precisaría de voluntad política, en particular de los dos grupos mayoritarios, a la que cabe augurar que apoyaría con todo entusiasmo la parte *técnica* de la ponencia, habilitada para poder desarrollar con mayor propiedad su función, elaborando un documento pormenorizado, de análisis técnico y que incluyera la motivación de las propuestas y los acuerdos alcanzados.

B) *Destino del informe. Efectos*

1. *Remisión a la Comisión*

a) En el Congreso de los Diputados

El informe (con su anexo) aprobado por la ponencia y suscrito por los ponentes es elevado a la Comisión y publicado en el Boletín Oficial

(126) PENDÁS GARCÍA, B., «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *cit.*, p. 94. Previamente el autor ha calificado el informe de la ponencia, en su contenido actual de «*relación burocrática de enmiendas aceptadas y rechazadas*», de sencilla y lamentablemente inútil.

de las Cortes Generales. La emisión del informe (*concluido el informe de la Ponencia*, dice el artículo 114.1 RC) *abre el debate en la Comisión*, si bien de acuerdo con la regla general contenida en el artículo 69, aquél no puede comenzar sin la previa distribución a todos los diputados con derecho a participar en ella (en este caso, miembros de la Comisión y enmendantes, conforme al artículo 114.1 RC), al menos con cuarenta y ocho horas de antelación, del informe que ha de servir de base en el mismo, salvo que la Mesa del Congreso o de la Comisión adopte acuerdo en contrario, debidamente justificado.

La práctica muestra la frecuencia con la que la Comisión se reúne para dictaminar cuando el informe de la ponencia no sólo no ha sido publicado, sino que incluso ha sido emitido unas horas antes. Razones políticas de urgencia o conveniencias de calendario obran milagros de celeridad, con protestas o no de la minoría en función de que dichas razones sean o no compartidas.

En buena práctica reglamentaria, no debería procederse a la convocatoria de la Comisión hasta después de haberse emitido el informe de la ponencia, procediendo a su distribución mediante fotocopias o asegurando su publicación con cuarenta y ocho horas de antelación a la reunión de la Comisión.

b) En el Senado

Una vez emitido el informe de la ponencia, será entregado (junto con las enmiendas, dice el artículo 112 RS) al presidente de la Comisión a los efectos de su *convocatoria*, la cual, salvo en casos de urgencia, debe hacerse con una antelación mínima de tres días (61.2 RS), debiendo la reunión tener lugar en el plazo máximo de cinco días naturales, según el artículo 112 RS, que no especifica si es desde la convocatoria, interpretación que parece ser la correcta, aunque no siempre se cumple, o desde la entrega del informe (lo que se cumple aún menos, aunque a veces la necesidad de agilizar el procedimiento obra milagros).

Además de abrir la posibilidad de convocatoria de la Comisión, la emisión del informe de la ponencia da lugar a la *distribución* del mismo

a los miembros de la Comisión y a los portavoces de los grupos parlamentarios, así como «*copia de las enmiendas y observaciones presentadas*», no se sabe si por la ponencia o en el plazo inicial, que ya habrán sido objeto de publicación y distribución.

Asimismo, el informe queda a disposición de los senadores en la Secretaría General del Senado «*con la antelación suficiente*», es decir, tan pronto como sea emitido, dependiendo la suficiencia de la antelación de que las reuniones de ponencia y Comisión se aproximen excesivamente, a veces, sobre todo en el procedimiento de urgencia, con hora(s) de diferencia.

El informe, con su anexo (si existe), es objeto asimismo de *publicación* en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado.

2. *Texto base para el debate en la comisión*

Si el primer efecto de la emisión del informe es que permite el debate en la Comisión, el segundo es que ésta dispone de un texto nuevo sobre el que debatir, no por disposición del Reglamento del Congreso (a diferencia del de 1971 –art. 78.2– y del vigente del Senado –art. 116.2–, que señalan que *concluida la deliberación* de cada artículo *el Presidente someterá a votación la propuesta que en ese momento formule la ponencia*), sino por el desarrollo o mantenimiento de una práctica que abarca todo el periodo de vigencia del Reglamento de 1982 (127).

De esta forma, las que en el encabezamiento del informe se califican de propuestas a la Comisión se dan por aceptadas por la misma, puesto que se toman como texto base para el debate y votación. Esta es la verdadera importancia del informe de la ponencia: el texto alternati-

(127) *Es el informe de la ponencia*, decía LÓPEZ GARRIDO, D. en 1983, *el que centra los debates de la Comisión. Sobre él se discute y es el texto que se vota o se rechaza, no el del proyecto originario, con lo que el informe adquiere una naturaleza dictaminadora que reglamentariamente no le corresponde.* («La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados [I y II legislaturas]: los condicionamientos técnicos y políticos», *cit.*, p. 230).

vo que contiene el informe goza de una *presunción de aceptación* por la Comisión, que sólo se destruye mediante la aceptación de enmiendas, las cuales habrán de incorporarse al mismo, o mediante la aceptación de enmiendas *in voce* que propugnen la vuelta al texto originario modificado por la ponencia.

Estas modificaciones no son numerosas y pueden calificarse de «de detalle». Si la ponencia ha sido de tipo *rodillo*, la Comisión con toda probabilidad mantendrá la misma línea. Si ha sido de profundo estudio y negociación, probablemente habrá desarrollado el grueso del trabajo, quedando pendientes sólo algunos *flecos* para la Comisión y el Pleno, no siendo infrecuente que la Comisión acepte como dictamen el informe de la ponencia, en cuyo caso la publicación de dicho dictamen se reduce a tres líneas (128). De todo ello resulta la relevancia del informe de la ponencia como texto precursor del que será aprobado por la Cámara, con escasas modificaciones (129).

En caso de que la Comisión acepte enmiendas o se incorporen correcciones, el dictamen elevado al Pleno consistirá en un nuevo texto

(128) «La Comisión de..., a la vista del Informe emitido por la ponencia, ha examinado el Proyecto/la Proposición de ley... y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116 del vigente Reglamento, tiene el honor de elevar a la Presidencia de la Cámara Dictamen de conformidad con el citado Informe».

(129) SOLÉ TURA, J. y APARICIO, M. A. (*Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., p. 156), coinciden en que el informe de la ponencia se modifica en muy pocos casos, por cuanto en las discusiones públicas en la Comisión y en el Pleno cambia el tono del debate y en ellas no se busca tanto el acuerdo cuanto la exposición pública de las propias posiciones políticas, y porque entre lo acordado en la ponencia y el resto del *iter* legislativo, la posición de los grupos parlamentarios acostumbra a ser de plena continuidad. En el mismo sentido, SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (*Derecho parlamentario español*, 2ª ed., Espasa Calpe, 1990, p. 191) y ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. («Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo», en *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 409), quien traslada como dicho jocosos que las ponencias convierten los proyectos en leyes y la Comisión y el Pleno empeoran luego su contenido. Sin embargo, Astarloa cree que sí se introducen modificaciones en fases posteriores a la ponencia cuando el peso de los argumentos expuestos por la oposición y su repercusión en la opinión pública fuerzan a la mayoría a hacerse eco de los mismos, todo ello con graves consecuencias de accidentalidad e improvisación en los textos, con el consiguiente deterioro de la calidad de las leyes, entre otras cosas, por haberse extinguido la ponencia.

modificado, el tercero contando el inicial del proyecto o proposición de ley.

En el Senado, la emisión del informe de la ponencia tiene el efecto aún más claro de servir de *base para el debate* en la Comisión, pues, de acuerdo con el carácter acumulativo de las distintas fases del procedimiento que hemos señalado, éste y no el proyecto o proposición recibidos del Congreso será el que sirva para la ordenación del debate y para ser objeto de las subsiguientes votaciones, sin perjuicio de las propuestas que, sobre la base del mismo e introduciendo modificaciones en él, proponga la ponencia conforme al artículo 116.2 RS.

La presunción de aceptación del informe de la ponencia o su carácter de texto base para el debate en la Comisión ¿significa que aquélla ha suplantado la función de la Comisión, como critica una parte importante de la doctrina ya citada? En absoluto. La misión de los grupos de trabajo es precisamente desarrollar en un ámbito propicio una llamada labor preparatoria, que normalmente será aceptada en sus grandes rasgos, sin perjuicio de que la capacidad decisoria corresponda al órgano que lo designó. Ni más ni menos, esto es lo que ocurre (y debe ocurrir) con el informe de la ponencia, que ha de ocupar un lugar central en el procedimiento legislativo (130).

IV. PERSPECTIVAS DE REFORMA

Hemos visto cómo hay dos líneas críticas en la doctrina respecto de la ponencia: por exceso o por defecto se le censuran las funciones que cumple. Una vez destacado que el carácter de éstas (la ponencia-relám-

(130) Reconocen este lugar LÓPEZ AGUILAR, J. F. (*La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Análisis del estatuto de la oposición en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pp. 228-229): «*ocupa un lugar decisivo en la totalidad del iter legislativo*»; y VÍRGALA FORURIA, E. («Las comisiones y ponencias: con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco», *cit.*, p. 306): momento clave del procedimiento legislativo español. Este último autor, no obstante, se alinea con aquellos que consideran inapropiado que el debate en la Comisión se centre en el informe. Recordemos que reivindica «*el escrupuloso ejercicio de la función que reglamentariamente tiene asignada la ponencia*» GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J. («Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 271), entre otros.

pago o la ponencia a la que se reprocha asumir las funciones de la Comisión) se alterna en función de las mayorías más o menos sólidas que imperen en la Cámara, y desde nuestra personal opinión de que no sólo hay que reivindicar las funciones que en algunos momentos ejerce, sino una labor de análisis técnico-jurídico más profundo que permita mejorar nuestra legislación, veamos las alternativas que se ofrecen para su reforma.

A) *Propuestas de la doctrina*

Las principales aportaciones de la doctrina sobre la ponencia giran en torno a las ideas siguientes:

1. *Ponente unipersonal*

La propuesta más fácil, aparentemente más adecuada desde el punto de vista técnico, sería introducir la figura del ponente unipersonal con carácter preceptivo o, dicho de otra manera, sustituir la actual ponencia colegiada por el uniponente que prevé como posible el artículo 113.1 del vigente Reglamento del Congreso.

En la doctrina, propugna esta figura Pendás García (131), bajo la forma del «*coordinador parlamentario del proyecto*», que actuaría de forma simultánea y paralela a las ponencias colegiadas, cuyos trabajos estaría llamado a dirigir. Designado por la Comisión, organizaría y redactaría, junto con el letrado, el informe de la ponencia (a la que asistiría un experto designado por el Gobierno); presentaría el proyecto ante la Comisión y el Pleno, pudiendo intervenir en cualquier momento del debate, y redactaría el texto de las enmiendas introducidas en las fases de Comisión y Pleno. El informe de la ponencia contendría tres apartados: un análisis técnico-jurídico del proyecto y de su repercusión en el ordenamiento; un informe sobre los principios de política legislativa que inspiran el proyecto; y una exposición sintética de las opinio-

(131) PENDÁS GARCÍA, B., «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *cit.*, pp. 103 y ss.

nes discrepantes, expresando las causas de aceptación y desestimación de los distintos bloques de enmiendas.

Con menor detalle, propone también un ponente único, siguiendo el modelo del *rapporteur*, Santamaría Pastor (132), pero no como fase previa a la Comisión sino a la ponencia misma, a la que presentaría un documento de trabajo-propuesta, previa la realización de las audiencias a que luego aludiremos; igualmente, González Trevijano (133), para incentivar la labor de reflexión y análisis jurídico, aunque se designase entre los miembros de la mayoría parlamentaria como portavoz de la Comisión correspondiente; y Villacorta Mancebo, complementado con la introducción de subcomisiones (134). Cazorla Prieto (135) concibe la figura del «*ponente general*», que incluso podría llegar a dar su nombre a la iniciativa cuya buena suerte parlamentaria se le confíe, como responsable de los acercamientos y acuerdos que toda labor integradora de intereses reclama, además de un ponente redactor o relator que ceñiría su labor a aspectos de técnica legislativa (calidad gramatical, formal y lingüística, entre otros).

Por el contrario, se inclinan por el mantenimiento de la ponencia colegiada Durán y Redondo (136) (aunque excluyendo el voto ponderado y abogando por la unanimidad como forma de adoptar acuerdos, lo que ya adelantamos que nos parece utópico) y García Martínez (137), mientras no acompañe esta variación la modificación de otros

(132) SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, p. 69.

(133) GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J., «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 271.

(134) VILLACORTA MANCEBO, L., *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, *cit.*, p. 345. También VÍRGALA FORURIA, E., («Las comisiones y ponencias: con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco», *cit.*, p. 308), quien prevé la presentación del dictamen ante el Pleno por el ponente.

(135) CAZORLA PRIETO, L. M., *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*, *cit.*, pp. 61 y 67.

(136) DURÁN ALBA, J. F. y REDONDO GARCÍA, A. M.^a, «Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.* p. 263.

(137) GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a A., «La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo», en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, R. Morodo y P. de Vega, dirs., Universidad Complutense de Madrid-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México-Madrid, 2001, p. 2155.

elementos del procedimiento, como la publicidad en las comisiones, para no malograr el único órgano parlamentario en que los grupos parlamentarios pueden desarrollar una verdadera negociación (138).

2. *Experto designado por el Gobierno*

La figura del experto gubernamental (al estilo de los *draftsmen* ingleses), que sirviera de contacto y asesor de la ponencia, es propuesta por Pendás (139), con objeto de traer al seno de la ponencia alguna información directa procedente del Ejecutivo, haciendo desaparecer de la vida parlamentaria la escena, que califica de poco edificante, de las consultas telefónicas o de pasillo, casi a escondidas, entre el «*redactor*» de la norma (sea un alto cargo del Ministerio o un funcionario menos conocido) y los portavoces de la mayoría gubernamental.

3. *Audiencia de expertos y grupos de interés*

Otra de las propuestas más generalizadas tiene como punto de partida la creencia de que la fase de ponencia constituye el momento más adecuado para insertar la negociación y la integración de intereses en el procedimiento legislativo (140).

(138) En dirección contraria, SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (*El Parlamento en la encrucijada*, cit., p. 111) propone reducir la dimensión de las ponencias para que, por contraste, la función básicamente política se proyecte en otras fases y se recupere el alcance provisional y técnico de los informes de las ponencias, reservando para esas otras fases el genuino juego partidista.

(139) PENDÁS GARCÍA, B., «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», cit., p. 106.

(140) Así lo considera TERRÓN MONTERO, J. («Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», cit., pp. 138-140): el momento negociador debería ocupar el primer tramo del procedimiento legislativo, precediendo o incluso sustituyendo a la actual y controvertida ponencia, iniciándose o manteniéndose abierto el plazo de enmiendas hasta tanto se diera por concluida esta fase y a fin de que las mismas se redujeran a aquellos aspectos donde el acuerdo no ha sido posible. En contra, la opinión de RUBIO LLORENTE, F. ya citada («El Parlamento y la representación política», cit., p. 167): «*en las Cortes hoy la sede propia de la negociación es la que ofrecen las ponencias, pero si éstas son 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. Sobre todo, como por ahí se ha infiltrado la realidad sin adecuar la norma a la teoría, sucede que de esa negociación al pueblo no se le dan noticias*».

Defiende que sea la ponencia el foro para las comparencias de expertos y representaciones privadas e institucionales, entre otros, Santamaría Pastor, a partir de la negativa experiencia de las comparencias ante las comisiones (141).

Dejamos de lado aquellas propuestas que inciden más bien en la Comisión, bien para eliminar la publicidad de sus sesiones (142), bien para optar por suprimirla como fase intermedia entre la ponencia y el Pleno que ha visto mermada su función (143). Estos criterios nos parecen algo desorbitados, pues creemos que cada fase tiene su significado dentro del procedimiento legislativo.

B) *Propuesta posibilista*

Nuestro punto de vista en relación con la reforma de la ponencia parte de una perspectiva realista. No merece la pena entretenernos con propuestas utópicas, por muy atractivas que parezcan sobre el papel.

(141) SANTAMARÍA PASTOR, J. A. («Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, pp. 69-70; véase *infra*, nota 149). De grupos de interés, también GONZÁLEZ TREVIANO, P. J. («Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 272); de expertos, DURÁN ALBA, J. F. y REDONDO, A. M.^a («Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo», *cit.*, p. 263).

(142) RUBIO LLORENTE, F. («Relación entre el Gobierno y las Cortes», en *Constitución, Economía y Regiones*, vol. III, Madrid, Ibérico Europea de ediciones, 1978, p. 724, y «Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo», *cit.*, p. 27), aun reconociendo que es un tanto utópico; GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a A. («La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo», *cit.*, p. 2154).

(143) ARCE JANÁRIZ, A., «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», *cit.*, p. 202: «*nada perdería el procedimiento si la Comisión no actuase con funciones legislativas*», aunque podrían asumir la celebración de *hearings* o audiencias. BUSTOS, R., «La función legislativa», en *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento* (A. Martínez, ed.), Tecnos, Madrid, 2000, p. 64. SANTAMARÍA PASTOR, J. A. cree que la absoluta necesidad de las ponencias para una eficaz articulación del procedimiento legislativo no entraña, desde luego, la supresión automática y en todo caso del trámite de comisión, «*aunque sí si el proyecto va a ser debatido finalmente en el Pleno de la Cámara: así como no existe solapamiento alguno entre los trabajos de ponencia y comisión (no lo hay hoy ni lo ha habido nunca, habida cuenta de la radical diferencia en la forma de trabajo de ambos órganos), la absurda reiteración de un debate en términos idénticos en los dos órganos colegiados es capaz de hacer perder la fe en la institución parlamentaria al ciudadano más fervoroso*» («Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, p. 70).

Por estas razones de realismo jurídico-político (no en vano una de las vertientes de la técnica legislativa persigue conseguir que las normas sean adecuadas a la realidad que pretenden regular), creemos que debe mantenerse la *ponencia colegiada*, con representación de todos los grupos parlamentarios y adopción de acuerdos mediante voto ponderado. De nada serviría que un ponente-*rapporteur* realizara un magnífico trabajo desde el punto de vista técnico, pero propusiera un texto inaceptable e inaceptado por los grupos en la Comisión y el Pleno, siendo por tanto un documento preparatorio perfectamente inútil para el debate posterior (144).

En este sentido de ponente unipersonal fueron los trabajos de reforma del Reglamento del Congreso contenidos en la propuesta publicada en 1989 (145) y en el dictamen de la Comisión de Reglamento de 1993 (146), aunque manteniendo la posibilidad excepcional de ponencia colegiada con un portavoz (147) que presentara el informe en la Comisión y el dictamen ante el Pleno, y determinara los términos del texto a someter a votación.

Partiendo de que, a nuestro entender, toda reforma debería potenciar las dos vertientes que sólo la ponencia como órgano reducido y reservado puede desarrollar adecuadamente (buscar la mejora técnica y el consenso político en torno al proyecto), sería aceptable la designación en su seno de un *ponente-relator* (148) y un *ponente-coordinador*, que reforzaran ambas facetas y redactaran o colaboraran con el letrado en la elaboración de dos partes diferenciadas en el informe, que a su vez

(144) Consideramos ilusorio también, como ALONSO DE ANTONIO, A. L. («Las ponencias en el procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 119-120), atribuir esa labor a los técnicos, es decir a los letrados de las Cámaras, porque «significaría privar a 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».

(145) BOCG Congreso, Serie B, nº 159, de 17 de julio de 1989, artículos 123-128.

(146) BOCG Congreso, Serie B, nº 140-9, de 7 de abril de 1993, artículos 126-131.

(147) El texto fruto de los trabajos sobre el Reglamento desarrollados en la VI legislatura volvía a la ponencia unipersonal o colegiada, sin más; incorporando las anteriores Resoluciones sobre composición, atribuía su designación a la Mesa de la Comisión, convirtiéndola a la ponencia en facultativa a juicio de aquélla.

(148) Las enmiendas presentadas por el Grupo Socialista al texto que sirve de base de discusión en la VIII legislatura van en este sentido.

fueran aceptables para la ponencia y no modelos dignos de ser enmarcados pero inasumibles.

Las *audiencias de expertos y grupos de intereses* (que, de hecho, ya tienen lugar separadamente por los grupos parlamentarios) serían perfectamente integrables en el procedimiento, pero sin que ello afectara a la informalidad y no publicidad de las reuniones, que creemos claves para las virtudes demostradas de las ponencias (149).

Asimismo, nos parece posible la institucionalización del «*contacto*» en el seno del Gobierno, persona que conoce los entresijos de su elaboración y sus objetivos y que está en condiciones de negociar. Los contactos, valga la redundancia, se realizan *de facto*, muy especialmente respecto de los textos legislativos producto de un pacto Gobierno-partidos, con excelentes resultados.

Este nuevo canal de relación permitiría ampliar el flujo de información hacia la ponencia desde la informada y documentada Administración, lo que facilitaría sin duda la comprensión de la política legislativa y del propio contenido de los proyectos de ley.

(149) Así como para la utilidad de tales audiencias; véase la visión negativa de SANTAMARÍA PASTOR, J. A. sobre las comparecencias en comisión («Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, pp. 69-70), quien aduce la larga experiencia de las comparecencias de autoridades ante las comisiones parlamentarias para reclamar su presencia en foros más reducidos e informales; en efecto, considera que esta experiencia pone de manifiesto dos cosas: que el compareciente no informa sobre lo que quieren los parlamentarios, sino sobre lo que él libremente decide; y que el compareciente termina discursando (cuando no reconviniendo, aconsejando o haciendo admoniciones cariñosas o impertinentes) a los parlamentarios, en una curiosa inversión de papeles. Ello no es consecuencia sólo, aclara, de la maldad intrínseca o de la prepotencia característica de los representantes del Ejecutivo, sino también de la mecánica de otorgamiento de palabra y de los turnos de grupos, administrados ambos por la presidencia de la Comisión, que impiden un diálogo vivo y un intercambio ágil de preguntas y respuestas, convirtiéndose la comparecencia en una sucesión de discursos casi absolutamente desconectados entre sí. REQUEJO PAGÉS, J. L. («Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», *Revista española de Derecho constitucional*, n° 70, 2004, p. 77) también pone de relieve, como manifestación de la primacía del primero en las relaciones entre ambos, la puesta en escena de las comparecencias de autoridades ante las comisiones de las Cámaras, situando a aquéllos por encima de los parlamentarios y en compañía del presidente de la Comisión (al cabo, una autoridad parlamentaria).

En cuanto a las *atribuciones* de la ponencia, sin reglamentar excesivamente su actuación, puesto que la informalidad ha sido una de sus armas, cabría reconocerle expresamente la capacidad de negociar y admitir enmiendas transaccionales y de incorporar sus propias propuestas al texto que acompaña a su informe (150), así como reconocer al anexo el valor de texto alternativo al inicial y su carácter de base para el debate en la Comisión (151). Asimismo, la ponencia debería poder continuar desarrollando sus funciones a lo largo del debate en la Comisión, formulando propuestas de transacción, en sentido similar al contenido en el artículo 116.2 del Reglamento del Senado, y valorando e informando sobre la incidencia en el texto de las enmiendas presentadas *in voce* y transaccionales, siendo asimismo responsable de la congruencia y corrección técnica del dictamen tras la incorporación de las enmiendas aceptadas por la Comisión (152).

Estas reformas no dañarían el papel de la Comisión en el procedimiento legislativo, que continuaría siendo el foro público donde se expresan y debaten las posiciones de los grupos políticos en torno al proyecto, y donde se continuarían aproximando posiciones y obteniendo consensos, si ello es posible, pero ahora sobre la base de un trabajo más intenso de la ponencia, materializado en un doble informe más amplio, profundo y detallado.

Concluimos con una acertada reflexión que tomamos de Santamaría Pastor y que enlaza con la frase con la que iniciábamos este trabajo: no va a ser tarea fácil aceptar que tomen el relevo de la primacía del

(150) Con las cautelas antes señaladas, como podría ser la regla de unanimidad vigente en algunos Parlamentos autonómicos. Véase al respecto VISIEDO MAZÓN, F. J. y SORIANO HERNÁNDEZ, E., *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, AELPA, Murcia, 2000, p. 70.

(151) Parte de estas facultades fueron introducidas en la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía de 1991; se incluyeron las enmiendas transaccionales en ponencia, pero se intentaron eliminar las *in voce* no transaccionales, con escaso éxito, pues sabemos que la voluntad del legislador poco puede contra la realidad política. Véase al respecto CANO BUESO, J., «Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social», *cit.*, p. 217.

(152) Sobre los inconvenientes de la extinción de la ponencia antes del debate en la Comisión, ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., «Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo», *cit.*, p. 410.

Pleno y de las comisiones unos órganos de trabajo más reducidos aún, si se tiene en cuenta el peso simbólico e histórico que posee aún la concepción asamblearia del Parlamento y la renuencia a admitir la completa legitimidad de la actuación de sus diversos órganos parciales (comisiones o ponencias), probablemente por una impropia traslación al plano orgánico del principio de indivisibilidad de la soberanía nacional; pero constituye una barrera psicológica que hay que superar inexcusablemente, máxime si tenemos en cuenta que la realidad es implacable y que, más pronto o más tarde, se venga de modo trágico de aquellas instituciones que se empeñan en ignorarla (153).

(153) SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», *cit.*, p. 75.