

REFLEXIONES SOBRE LA PONENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

PEDRO JOSÉ GONZÁLEZ TREVIJANO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ALGUNAS SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO A LA FUNCIÓN DESEMPEÑADA POR LA PONENCIA.—A. *El «rapporteur» francés.*—B. *El «relatore» en Italia.*—C. *El «report» en Gran Bretaña.*—D. *Otros supuestos del Derecho parlamentario comparado.*—III. TRATAMIENTO JURÍDICO Y POLÍTICO DE LAS PONENCIAS EN EL DERECHO ESPAÑOL: A. *Breve reseña histórica.*—B. *Reconocimiento jurídico actual de la figura.*—C. *Regulación reglamentaria: naturaleza y funciones de la Ponencia en el desarrollo del procedimiento legislativo. Sus diferencias con otros supuestos del Derecho Comparado.*—D. *Desfiguración de la Ponencia y pérdida de la original justificación y relevancia del trabajo en Comisión.*—E. *Reflexiones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

Como se ha señalado (1), si el Parlamento en «Asamblea» es la manifestación característica de la dinámica constitucional ochocentista, el Parlamento en «Comisión» es la figura organizativa prevalente en el Estado contemporáneo. Y es que la misma y específica naturaleza de la actividad parlamentaria, la heterogénea composición de sus miembros dentro de su obligado carácter colegiado, la creciente intervención de los diferentes poderes públicos, así como la propia complejidad de los tiempos presentes, han impuesto forzosamente (2) una nueva configuración estructural y funcional de la «institución legislativa» en la actualidad.

Sin embargo, estos «parlamentos dentro del Parlamento», que habían ido afianzándose en el normal desarrollo de las funciones parlamentarias frente a la misma Asamblea considerada en su totalidad (3), han sufrido paradójicamente también una pérdida de

(1) ELIA, L., *Le Commissioni parlamentari nel procedimento legislativo* en Archivio giuridico, 1961, pág. 44.

(2) En estos términos se manifestaba MARAVALL, J. A.: *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el Sistema de Comisiones*. I.E.P. Madrid, 1947, pág. 65: «El problema de las Comisiones legislativas no está en si deben existir o no. No hay posibilidad alguna de que una numerosa Asamblea realice una labor útil y con ritmo suficientemente rápido para que no pierdan eficacia, sin la ayuda de esos pequeños «grupos o comisiones».

(3) Así, por ejemplo, MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977,

su original relevancia en favor de otros «órganos o instituciones menores». Y ello es de este modo, tanto por el elevado número de miembros que habitualmente integran las distintas Comisiones, como por la complejidad técnica del trabajo a realizar, que han ido imponiendo paulatinamente, en ocasiones, primero de hecho y luego del derecho, el que la labor parlamentaria sea previamente examinada y elaborada por un grupo más reducido de personas, que informe y asesore a las mismas Comisiones globalmente consideradas. Esta «desconcentración» de funciones dentro de las propias Comisiones es la que ha ido dando lugar a la aparición e institucionalización de las llamadas Subcomisiones o Ponencias, supuesto este último por el que ya históricamente se pronunció nuestro Parlamento.

De esta forma, dichas Ponencias, en teoría «simples órganos auxiliares de las Comisiones» (4), «órganos de trabajo» (5) u «órganos de órganos» (6), se han conformado en la práctica en reducidas Comisiones, excediendo las funciones de informe y asesoramiento reglamentariamente establecidas, y asumiendo en gran parte el papel normativamente asignado a éstas.

El objeto del presente trabajo es tratar de perfilar la naturaleza de dicha figura, de honda raigambre en nuestro Derecho parlamentario, de examinar las funciones que desempeña a lo largo de todo el procedimiento legislativo, así como de recoger el tratamiento jurídico de aquellos órganos o instituciones que en el Derecho comparado más próximo desarrollan una similar misión, aun adelantando, como tendremos ocasión de subrayar más adelante, las sustantivas diferencias que existen entre el carácter y funcionamiento de nuestras Ponencias, y la que puede ser la habitual ac-

pág. 82, donde se habla del paso de un Parlamento «accentrato» en la Asamblea a otro «decentrato» en Comisiones.

(4) GIL ROBLES, J. M. y PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Taurus, Madrid, 1977, pág. 178.

(5) FRAILE CLIVILLÉS, M., *Introducción al Derecho constitucional español*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1975, pág. 577.

(6) LÓPEZ GARRIDO, D., *La posición de las Ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislatura)*, en «R. U.N.E.D.» núm. 17, 1983, pág. 225.

tividad de figuras afines como el «rapporteur» francés, el «relatore italiano o el propio ponente de nuestro Derecho histórico.

II. ALGUNAS SOLUCIONES EN EL DERECHO COMPARADO A LA FUNCIÓN DESEMPEÑADA POR LA PONENCIA.

En todo caso, y cualesquiera que sean las concretas soluciones adoptadas en el Derecho comparado, una de las primeras actividades a desarrollar por las correspondientes Comisiones encargadas de conocer y calificar un determinado texto legislativo, es la de nombrar un «rapporteur», Ponencia o ponentes con el fin de proceder a su estudio, análisis y asesoramiento, presentando de esta suerte un informe al respecto, así como también sostener sus conclusiones ante la propia Comisión o ante la misma Asamblea. La trascendencia de dicha función se encuentra en la importancia práctica de que goza el texto o estudio, prefigurando ya desde un primer momento el alcance y contenido del propio proyecto o proposición, su debate y examen en Comisión, e incluso la propia decisión final del Pleno de la Cámara.

En este sentido, y dentro del Derecho parlamentario más próximo a nosotros, se destacan por su relevancia las siguientes soluciones:

A. *El «rapporteur» francés*

A los efectos que aquí nos interesan, en el Derecho parlamentario francés las Comisiones se caracterizan básicamente en el desarrollo del procedimiento legislativo por los siguientes aspectos: en primer lugar, disfrutan tanto del poder de examen, estudio y discusión de los proyectos, como de la facultad de enmienda de los diferentes textos que les son sometidos a su conocimiento; en segundo término, se ocupan de la adopción y redacción de un «rapport», que sustituirá de «hecho», y a partir de este momento, al inicial texto debatido y aprobado en la Asamblea; finalmente, participan indirectamente a través de sus respectivos «Presidentes y Rapporteurs» en el mismo debate en el Pleno (7).

(7) Así, PACTET, P., *Les Commissions Parlementaires*, en «Revue du Droit Public», 1954, pág. 144.

En este contexto podría parecer lógico, por lo tanto, que los correspondientes proyectos o proposiciones fuesen previamente discutidos, fijándose a continuación las directrices fundamentales de éstos según el parecer de la mayoría, para luego, en un segundo momento, proceder al nombramiento del respectivo «rapporteur» encargado de su dictamen. Sin embargo, en la práctica parlamentaria la adopción de dicho sistema de trabajo correría el riesgo, al menos en teoría, de caer en la superficialidad e improvisación, en la ausencia del siempre necesario estado del análisis, reflexión y formalización técnico-jurídico de la materia objeto de conocimiento. De ahí que se proceda a la designación de un «ponente», que se encargue del examen, elaboración y redacción de un informe sobre el texto normativo remitido, exponiendo a la propia Comisión los resultados de su estudio (8).

Así, y siguiendo a HENRY GEORGE (9), el «rapporteur» desarrolla su actividad parlamentaria en las siguientes fases del íter legislativo: *a*) en la fase preparatoria, disponiendo de una amplia libertad de acción, redacta un primer informe que presenta a la Comisión. Para realizar su trabajo se sirve de la ayuda y asesoramiento, tanto de los variados funcionarios de que la propia Asamblea dispone (colaboración del administrador adjunto al secretariado de las Comisiones, los servicios de documentación de la Cámara o la utilización de los propios servicios de información de los correspondientes Ministerios), como recurriendo también en ocasiones a confrontar los pareceres de las distintas organizaciones profesionales afectadas o de personalidades destacadas en dicho campo. No obstante, en los asuntos de particular dificultad y delicadeza, el «rapporteur» designado por la Comisión correspondiente suele presentar un «avant-rapport», que somete al conocimiento de aquéllas antes de redactar su informe definitivo; *b*) en la fase del examen por la Comisión, el «rapporteur» da lectura a su trabajo, presenta sus conclusiones y expone las diferentes enmiendas al texto inicial, que le parecen deben ser asumidas por la misma Comisión. Una vez que el debate finaliza, rehace su informe original y redacta el «rap-

(8) Por ejemplo, PRELOT, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, 8.^a ed., París, 1980, pág. 818 y sigs.

(9) GEORGE, H., *Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires*, en *Mélanges George Burdeau*, París, 1977, pág. 441 y sigs.

port» definitivo, que someterá a la Asamblea en nombre de aquella, disfrutando en cualquier caso de una amplia libertad en la realización de su trabajo; c) finalmente, también en el debate y aprobación del proyecto o proposición ante la Cámara, despliega un papel de la máxima importancia, interviniendo en las sesiones paralelamente al propio Gobierno. Incluso antes de que se proceda a la votación, puede solicitar que se celebre una nueva deliberación sobre las nuevas disposiciones propuestas por la Comisión o el mismo Gobierno. Lógicamente, y en su calidad de representante del parecer de la opinión mayoritaria de la Comisión, el «rapporteur» informa y defiende ante la Asamblea la opinión de la mayoría, si bien puede recoger los planteamientos de las minorías, aunque indicando entonces las razones y motivaciones por las que fueron descartados.

Por lo que respecta a su designación, no existen reglas fijas, tratándose, en todo caso, de alcanzar un acuerdo satisfactorio entre las diferentes fuerzas políticas y grupos parlamentarios en aquellos proyectos normativos de la mayor relevancia. No es así raro el que sea nombrado «rapporteur» el mismo autor que presenta la respectiva proposición de Ley, si bien también es posible su elección de entre los miembros de otro grupo parlamentario, incluso designando a quien presumiblemente pudiese ser contrario a la referida proposición, procediéndose, en caso de desacuerdo, a su nombramiento por el sistema de votación nominal. De otro lado, no deja de ser habitual que determinados «comisarios» se encarguen de dichas funciones con mucha más frecuencia que otros, dependiendo ello de su conocimiento o competencia, ya sea real o supuesta, de la confianza de los otros miembros de la Comisión y de las indicaciones dadas al respecto por las diferentes formaciones políticas (10).

(10) PACTET, *ob. cit.*, pág. 144. Asimismo, ver *Pour Connaitre de Senat* en la «Documentation Française», París, 1975, págs. 159-163 y 167. También LUCHAIRE, F. y CONAC, G., *La Constitution de la République Française*, Economica, París, 1980, págs. 569-570.

El Reglamento de la Asamblea Nacional se refiere en múltiples ocasiones a su figura y funcionamiento en las diversas fases del procedimiento legislativo. Así, y a título de ejemplo, en los siguientes supuestos: su designación en las Comisiones parlamentarias, la naturaleza y carácter de su informe, su papel frente a las enmiendas presentadas (artículos 39, 86, 87 y 88), su

Así, las Comisiones designan un «rapporteur» diferente para cada uno de los proyectos o proposiciones que les son sometidos. Dicha regla conoce, sin embargo, una excepción en el caso de la Comisión de Finanzas: en efecto, tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado existe un «Rapporteur» General del Presupuesto (miembro de la Mesa de la Comisión y de la Conferencia de Presidentes), función ésta que confiere a su titular pesadas responsabilidades y una influencia innegable, al tener que definir tanto el conjunto de todas las manifestaciones de la rica materia presupuestaria, como alcanzar una perspectiva global de la totalidad del Presupuesto presentado. Pero, paralelamente a dicho nombramiento, se eligen también los «rapporteurs» especiales para cada uno de los particulares y desglosados «presupuestos» a examen: así, se designa un «rapporteur» del Presupuesto del Ministerio de Trabajo, un «rapporteur» del Ministerio de las Fuerzas Armadas, etcétera. De esta manera, si el «Rapporteur» General se nombra de acuerdo con el parecer de la mayoría, estos últimos se reparten según el interés demostrado por los miembros de la Comisión de Finanzas, no siendo extraño así hallar un miembro de la oposición como «rapporteur» particular del presupuesto de un determinado Ministerio.

No es, sin embargo, tampoco inhabitual la tendencia por parte de ciertos «rapporteurs» de delegar el ejercicio concreto de las funciones anteriormente descritas de preparación del informe requerido en los mismos funcionarios de la Comisión, práctica ésta que se considera, no obstante, peligrosa cuando su redacción se abandona completamente en manos de estos últimos, dando lugar, además, a una transferencia de competencias legislativas no previstas reglamentariamente (11).

actividad en la discusión de los proyectos y proposiciones de ley en primera lectura (artículos 91, 97 y 100), en los procedimientos abreviados (artículo 107), en los procedimientos de discusión de las leyes de Hacienda (artículos 117, 119 y 120), en el curso de los debates ante el Pleno (artículos 52, 56 y 58). En el Senado, y entre otros: su designación y la naturaleza de su informe (artículos 19 y 21) y en el debate (artículos 30, 37, 42 y 45).

(11) LAVROFF, D.G., *Les Commissions de l'Assemblée Nationale sous la V République*, en «Revue de Droit Public», 1971, págs. 1459-1461. Sobre la práctica en la IV República. Ver BLAMONT, *Tecnicas parlamentarias*, en la obra «Politique et Techniques», Sirey, París, 1958, pág. 105 y sigs.

De otra parte, se adoptan en la práctica una serie de medidas y garantías con el objeto de que el informe presentado no desvirtúe el verdadero parecer de la Comisión correspondiente respecto del proyecto o proposición de Ley debidamente informado. Así, el texto comunicado a la secretaría administrativa de la Comisión respectiva se confronta discretamente antes de enviarse a su impresión, dándose a conocer posteriormente en sesión pública, para terminar siendo, finalmente, distribuido (12).

3. *El «relatore», en Italia*

De la misma manera que sucede en la mayoría de los países de Derecho continental, en el Derecho parlamentario italiano la «fase de instrucción» de los diferentes proyectos y proposiciones normativas se desarrolla ordinariamente en el seno de las «Comisiones referentes», y precisamente en las Comisiones competentes por la materia, o bien en una Comisión especial nombrada *ad hoc*.

De esta suerte, las Comisiones en el procedimiento legislativo desempeñan una doble genérica función: *a)* de una parte, constituyen los órganos internos de las Cámaras a las que tanto la Constitución como los Reglamentos Parlamentarios atribuyen determinadas competencias para el cumplimiento de la función legislativa. Responden, pues, a la exigencia Institucional ya manifestada en todos los Parlamentos de desconcentrar de sus plenos los organismos idóneos para el desarrollo de las particulares actividades legislativas, precediendo así el examen de la Asamblea considerada en su totalidad; *b)* de otra, las Comisiones, y, en particular, en la denominada «sede referente», como actividad preparatoria del sucesivo examen que celebrará la propia Cámara sobre la propuesta o diseño de la Ley: una primera toma de posición respecto del proyecto o proposición, que implica ya de hecho una propuesta de aprobación o de rechazo.

Pues bien, en el seno de las Comisiones parlamentarias se designa necesariamente un «relatore», de manera que ninguna deliberación ni proyecto puedan llevarse ante la Asamblea, sin estar

(12) PACTET, *ob. cit.*, pág 146.

precedidos de su examen y estudio previo por parte de la preceptiva Comisión, y sin ir acompañado de una relación o informe elaborado en su nombre.

En este ámbito, la discusión en Comisión se abre por el propio Presidente de ésta o por un «relatore» nombrado por él (relator de la Comisión), que se inicia con la ilustración del proyecto por parte de éste último, interviniendo los parlamentarios en principio una sola vez, para pasar posteriormente el relator a responder a las intervenciones de los «comisarios» y al representante del Gobierno, si bien en la práctica parlamentaria han sido habituales las intervenciones alternativas, tanto del relator, del Gobierno o de las Comisiones, sin guardar al respecto un orden rígido y preciso (13). Dicha actividad culmina normalmente con un informe que recoge el parecer de la mayoría válidamente expresado. En éste, señala CIOLO, se incluyen, además, los planteamientos contrarios, favorables con ciertas observaciones o favorablemente condicionados a modificaciones específicamente formuladas. Dicho dictamen se suele expresar con la fórmula: «nulla osta all'ulteriore corso del progetto» (14).

Por ello, y al ser el informe del relator de la Comisión correspondiente la suma de los diferentes pareceres de ésta acerca del proyecto presentado a su conocimiento, dictamen y aprobación, incluye, aparte de la lógica opinión de la mayoría, las particulares objeciones que sobre el mismo se produjeron en su deliberación (15).

Sin embargo, y aun así, puede suceder que, a pesar de todo, continúen existiendo por parte de los diferentes grupos parlamentarios opiniones radicalmente enfrentadas, y sobre las cuales no haya sido posible alcanzar un mínimo acuerdo. Por todo ello, no

(13) Así, lo recogían en la práctica parlamentaria italiana, LONGI-STRAMACCI, *Il Regolamento Parlamentario e la Costituzione*, Giuffrè, Milán, 1954, páginas 71 y 72.

(14) CIOLO, V., *Le Fonti del Diritto parlamentare*, Giuffrè, 1975, Milán, pág. 233, y D'EUFEMIA, G., *Le Commissioni parlamentari nella Costituzione moderna*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1956, pág. 39 y sigs.

(15) LONGI, V., *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1978, pág. 126.

se excluye que se presenten autónomas «relazione de minoranza», con el objeto de dar a éstas una cierta representación (16).

De esta forma, y en virtud del mandato fiduciario al que se halla sometido el ponente, cuando la propuesta del relator provisional, inicialmente designado por el Presidente de la Comisión, quede en minoría, deberá entonces renunciar a representar la «relazione» de la mayoría, pasando a partir de entonces a ser un simple informador de aquélla (17). Por ello, si bien el relator de la Comisión desempeña habitualmente también dicha función ante la propia Asamblea (relator de la Asamblea), cuando la Comisión adopte un juicio diferente al mantenido originariamente por éste, se procederá al nombramiento de otro como representante de la opinión mayoritariamente defendida (18).

(16) Entre otros, MOHRHOFF, F., *Commissione Parlamentare*, en «Novissimo Digesto Italiano», T. III, U.T.E.T., Turín, 1967, pág. 654; MORTATI, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, T. II, Cedam, Padua, 1976, pág. 737, y SPAGNA MUSSO, E., *Diritto Costituzionale*, T. II, Cedam, Padua, 1981, pág. 287.

(17) ELIA, L., *Commissioni Parlamentari*, en «Enciclopedia del Diritto», T. VII, Giuffrè, Milán, 1980, apartado 6.º

(18) CIOLO, V., *Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica*, Giuffrè, Verona, 1980, pág. 302. Sobre el «Relatore», también y del mismo autor, *Procedimiento Legislativo*, en «Enciclopedia del Diritto», T. XXXV, Giuffrè, Milán, 1986, págs. 957, 959, 965 y 966. Asimismo, MOHRHOFF, F., *Parlamento*, en «Novissimo Digesto Italiano», T. XII, U.T.E.T., Turín, 1957, pág. 436.

El Reglamento de la Cámara de Diputados se refiere en variadas ocasiones a la figura del «Relatore». Así, y entre otros, se pueden reseñar los siguientes supuestos: introducción de la discusión en sede referente (artículos 79.1 y 80.1), designación por la Asamblea (artículos 79.4, 80.1 y 96 bis 2), relatores de la minoría (artículo 79.4), «relatore» en sede consultiva (artículo 73.3), posibilidad de su ilustración oral ante la Comisión destinataria correspondiente (artículo 73.4), intervención en el Parlamento sobre las líneas generales de los proyectos remitidos (artículo 83.1), réplica en los casos en que se amplíe la discusión ante la Asamblea (artículo 83.4), en las reclamaciones de discusión de un proyecto de ley por partes o por títulos, su parecer sobre las enmiendas (artículo 86.7), su función en sede legislativa (artículo 94.1), nombramiento e intervención en la Asamblea en las discusiones previas sobre la existencia de presupuestos constitucionales en la emanación de los decretos-leyes (artículo 96 bis 3), intervención del relator designado por la Comisión de Asuntos Constitucionales en el examen de las sentencias del Tribunal Constitucional ante las particulares comisiones competentes (artículo 108.2), y posibilidad de participación de los relatores de las correspondientes Comisiones ante la Comisión de Presupuesto (artículo 120.2).

En el Reglamento del Senado, y entre otros: en la introducción de la

C. El «report», en Gran Bretaña

A diferencia del sistema continental de inspiración en el Derecho parlamentario francés, en Inglaterra la actividad legislativa se desarrolla en base al llamado sistema de las tres lecturas, denominado de esta forma por conocerse el proyecto en tres ocasiones diferentes. En la primera, la naturaleza principalmente formal y con un objeto más que nada de simple información, la Cámara recibe el proyecto de Ley, determinándose, además, la fecha en que se va a celebrar la segunda. En ésta, se procede en un primer momento a una discusión general del proyecto, así como de los principios que lo informan, para pasar a continuación a un examen y estudio ya detallado en las diferentes Comisiones del Parlamento, donde se discute con detenimiento y se presentan enmiendas al texto originalmente propuesto. Finalmente, se desarrolla la tercera lectura, votando su definitiva redacción. En ambos sistemas, pues, tanto el continental como el británico, el proyecto legislativo sigue una serie de etapas, interviniendo en ellas órganos diferentes, y hallando sus especialidades en el momento y lugar concreto donde se abre la fase de examen por las respectivas Comisiones.

En este contexto, en Gran Bretaña y en las diferentes Asambleas parlamentarias que adoptan el sistema británico respecto a los informes de las distintas Comisiones (entre otros, Canadá, Irlanda o Australia), la función desempeñada por los «rapporteurs» «relatori» reseñados, se atribuye directamente al mismo Presidente o «relatori» reseñados, se atribuye directamente al mismo Presidente de la Comisión. Su actividad se centra prioritariamente en la rendición de cuentas ante la propia Cámara, después de haber dirigido los trabajos en Comisión, respondiendo de este modo al supuesto más significativo de preparación casi exclusiva del trabajo parlamentario con respecto a la Asamblea considerada en su totalidad (19).

De esta suerte, desaparece casi en la práctica el debate en la

discusión en sede deliberante (artículo 41), en sede referente (artículo 43), nombramiento del «relatore» ante la Asamblea (artículo 46.4), relaciones de la minoría (artículo 46.6), plazos para la presentación de los dictámenes (artículos 44 y 77.2), así como su papel en la Comisión de Presupuesto (artículo 126).

(19) Así, lo recoge acertadamente LÓPEZ GARRIDO, *ob. cit.*, pág. 226.

propia «Select Committee», siendo el «draft report» y el «report definitivo» redactados por el «Chairman» de las Comisiones. La propia configuración del «report» final excluye la posibilidad de que se defiendan, como en el caso italiano o norteamericano, relaciones de minoría o minorías, y todo ello sin que tampoco sea permitido la presentación de textos alternativos a la propia Cámara (20).

Por todo ello, ninguna adhesión o adhesiones particulares de los parlamentarios pueden aceptarse en el propio «report», ya fuera con el deseo de reseñar alguna diferencia personal, o incluso para demostrar su plena aceptación con respecto a éste; asimismo, no se permiten las inclusiones de memorándums de disentimiento, ni protestas por parte de los miembros del «Select Committee»; no se pueden tampoco recoger en el «report» observaciones o manifestaciones particulares que algún grupo o parlamentario deseen suscribir, cuando éstas no sean recogidas también por la misma mayoría; en fin, no se admite bajo ninguna forma la presentación de apéndices o anexos. Y todo ello es así, porque si un miembro de la Cámara discrepa de ciertas partes del «report» o incluso de todo él, lo más que se autoriza es recordar su desaprobación, ya sea proponiendo en su momento un «report» alternativo o presentando una solicitud para que aquél fuese leído por segunda vez.

D. *Otros supuestos del Derecho parlamentario comparado*

El Derecho parlamentario comparado es, no obstante, muy rico en cuanto a las diversas manifestaciones y diversos modos de configuración que adoptan los reseñados informes de las Comisiones aquí analizados, tanto por lo que respecta a quienes desempeñan dichas funciones, como a la forma en que éstos se plasman. En este sentido, y siguiendo a AMELLER (21), se pueden destacar los siguientes ejemplos: en primer lugar, aquellos sistemas en que éstos se articulan como el resultado de un trabajo u obra colectiva

(20) Ver, por ejemplo, MAY'S, E., *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Butterworths, 9.^a ed., Londres, 1976, pág. 656 y sigs. También WALKLAND, S. A. y RYLE, M., *The Commons Today*, Fontana, Paperbacks, Glasgow, 1981, págs. 216, 225 y 291.

(21) AMELLER, *Parlements*, París, 1966, pág. 190.

(así, en Finlandia y Suecia), conteniéndose todos los juicios y pareceres mantenidos a lo largo de las deliberaciones habidas en Comisión; en segundo término, aquellos países donde la labor de redacción se desarrolla a menudo por el secretariado administrativo (es el caso de los Países Bajos), de suerte que si en el curso del debate se solicitasen explicaciones a la Comisión, es su Presidente quien da respuesta definitiva a éstas; en tercer lugar, y según su designación y relación con las Comisiones correspondientes, los supuestos van desde el nombramiento a título permanente para conocer y presentar los proyectos normativos atribuidos a ellas, a aquellos otros en los que se eligen varios informadores para la misma materia objeto de examen, dándose en algún Parlamento, como es el caso de Suiza, el nombramiento de un «rapporteur» de lengua francesa y otro en lengua alemana; finalmente, en otras ocasiones, como es el caso de la Unión Soviética, no se procede a la elección de ningún informador por las Comisiones permanentes, más que cuando se trata de proyectos de ley que emanan de la propia iniciativa del Soviet Supremo, designando un «co-rapporteur» en los demás casos.

No obstante, y a efectos de la protección de los derechos reseñados de la minoría, se articulan, asimismo, diferentes técnicas y variadas garantías: en primer término, y de forma genérica, la facultad atribuida a los miembros de la Comisión que disientan del juicio de la mayoría de mantener en sesión plenaria su propio parecer, una vez haya sido previa y preceptivamente incluida dicha defensa en el orden del día de la Asamblea; en segundo lugar, y en el mismo momento de la difusión del «rapport», haciéndose constar las posibles divergencias que en el curso de las deliberaciones se han producido respecto del informe definitivo de la mayoría; finalmente, gracias a la publicidad dada por los funcionarios de la Cámara de la actividad desplegada en Comisión, cuando dan cuenta personal de su trabajo realizado en el seno de éstas.

Sin embargo, y ante la insuficiencia de tan genéricas garantías, se adoptan los referidos medios de protección de los derechos minoritarios señalados, y que van desde su inserción en la forma anexa al «rapport» mayoritariamente defendido, a la admisión, como hemos tenido ocasión de señalar —también en Alemania o

Estados Unidos— de dos informes diferentes: uno de la mayoría y otro de la minoría.

Finalmente, y en cuanto a la forma de emitir el informe de la Comisión, es habitual la atribución de dicha función a los Presidentes de las Comisiones, a los funcionarios de la Asamblea y al ponente o «rapporteur» hasta aquí analizados (22).

III. TRATAMIENTO JURÍDICO Y POLÍTICO DE LAS PONENCIAS EN EL DERECHO ESPAÑOL

A. *Breve reseña histórica*

Pues bien, esta misión de estudio del proyecto o proposición de Ley, así como la elaboración del «rapport» que a partir de ahora centrará la actividad parlamentaria del trabajo en Comisión, se encomienda en el Derecho parlamentario español a la Ponencia, a pesar de las relevantes diferencias de que goza en cuanto a su estructura y funcionamiento, como tendremos ocasión de ver más adelante, con respecto a las figuras hasta ahora reseñadas. En cualquier caso, las Ponencias aparecen reguladas por primera vez como órganos de asesoramiento de las Comisiones Permanentes de Ministerios en el Reglamento de 24 de mayo de 1918: «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 la 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» (artículo 70).

Se trataba, pues, de un órgano de naturaleza individual, semejante, por tanto, al «rapporteur» francés que se ha estudiado, dirigiéndose su actividad, asimismo, más a la preparación de la labor parlamentaria ante la misma Asamblea, que al estricto trabajo desempeñado por la Comisión.

Dicha figura se mantendrá sustancialmente en el futuro en los

(22) AMELLER, *ob. cit.*, págs. 190-191.

posteriores Reglamentos de las Cámaras, tal y como sucedió en el artículo 53.2 del Reglamento de 20 de noviembre de 1934: «Para su funcionamiento interior podrán las Comisiones permanentes subdividirse en Secciones o constituir, con carácter general o singular, Ponencias que estudien los diferentes asuntos». Así, y a diferencia de la reforma de 1918 en que era preceptivo el nombramiento de un ponente «para cada proyecto de Ley o cada asunto», en este último se hablará de «podrán constituir con carácter general o singular». Este carácter potestativo de designación o no de las respectivas Ponencias en la motivación de los dictámenes sería alabada en su época por VICENTE HERRERO (23), quien defendería, como mejor camino de desarrollo y particular aclimatación de la figura referida, dejar a cada Comisión juzgar acerca de la oportunidad de su particular establecimiento. En esta línea, se mantendrá su conveniencia en las proposiciones de Ley, eligiendo incluso como ponente al propio autor del texto normativo, cuando formara parte de la Comisión, así como en los supuestos en los que por parte del Ministerio la colaboración con las mismas Comisiones fuese muy limitada.

Sin embargo, y a partir de la Ley de Cortes de 1942, en los Reglamentos de las Cámaras Orgánicas (1943, 1946, 1957, 1967 y 1971), la Ponencia va a ir adquiriendo paulatinamente una nueva significación, habida cuenta de que a partir de entonces, tanto el debate en Comisión como en el mismo Pleno, no se va a centrar en el texto originariamente remitido por el Gobierno, sino precisamente en el propio Informe de aquélla que lo hubiera redactado conforme a aquél, y a las diferentes enmiendas, que debidamente presentadas hubiesen sido aceptadas (24).

Por lo que respecta al Reglamento Provisional del Congreso de

(23) HERRERO, V., *Sobre el Nuevo Reglamento de las Cortes*, en «Revista Derecho Público», números 40 y 41, 1935, págs. 46-47, quien con respecto a la situación legal anterior, reseñaba: «En conjunto, la regulación de las ponencias ha quedado ajustada a la realidad del Parlamento español, en donde han existido cuando las Comisiones lo han juzgado oportuno (Actas y Estado), a pesar del precepto que las hacía obligatorias.»

(24) Un comentario completo y detallado de la regulación de la Ponencia en nuestro Reglamento de 1971, en FRAILE CLAVILLÉS, M., *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, pág. 470 y siguientes.

los Diputados de 17 de octubre de 1977, éste mantiene una redacción semejante a la que hemos recogido en el Reglamento de 1934: «para su funcionamiento podrán las Comisiones subdividirse en secciones o constituir ponencias que estudien los diferentes asuntos» (artículo 33), especificándose en su artículo 96 el ejercicio concreto de su actuación.

En él no se hacía, pues, referencia al número de los componentes de la Ponencia, sí de funcionamiento unipersonal o colectivo, sí integrada por los miembros de uno o varios grupos parlamentarios de la Cámara, ya formasen éstos últimos parte de la mayoría, o, por el contrario, perteneciesen a diferentes agrupaciones o minorías políticas. Sin embargo, y desde un primer momento (Comisión de Reglamento del Congreso de agosto de 1977), la práctica parlamentaria institucionalizó su carácter colegiado, así como en la medida de lo posible, la representación proporcional de estos últimos.

A diferencia del Reglamento Provisional del Congreso, el Reglamento Provisional del Senado de 18 de octubre de 1977 sí consagraba expresamente su naturaleza colegiada, así como su composición por miembros que perteneciesen a más de un grupo parlamentario: «Las Comisiones pueden designar Ponencias elegidas de 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 fuese su número, no podrán pertenecer a un solo Grupo parlamentario» (artículo 57) (25).

B. *Reconocimiento jurídico actual de la figura*

En la actualidad, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 recoge la figura en su artículo 113: «1. Finalizado el debate de totalidad, si le hubiere habido, y en todo caso, el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión nom-

(25) El Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados se refería a la Ponencia en diferentes artículos. A saber: 29.2, 33, 96, 105, y el capítulo V «de la elaboración de la Constitución» (112, 113.1, 114, 118.1 y 120). Por lo que respecta al Reglamento Provisional del Senado, su regulación se concretaba en los siguientes preceptos: 49, 57, 60, 89, 90, 91, 92, 98.3, 108, 110, 111 y 113.

brará 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.— 2. La Mesa de la Comisión, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del artículo 43 del presente Reglamento, podrá prorrogar el plazo para la emisión del Informe cuando la trascendencia o complejidad del proyecto de Ley así lo exigiere»: Dicha regulación se desarrolla además, aunque de modo indirecto, en otros preceptos de dicho cuerpo normativo: su calificación de las enmiendas a un proyecto de Ley que puedan suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (111.2), su parecer en los proyectos y proposiciones que pudiesen revestir el carácter de Ley Orgánica (130.1, 2 y 3), así como la naturaleza y trabajo de las Ponencias en el procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución para la aprobación de los correspondientes Estatutos de Autonomía (139.1 y 2; 140.1, 2, 3 y 4; 141.1 y 2; 142.3). Asimismo, el artículo 45 del Reglamento reitera el asesoramiento técnico jurídico que los Letrados «prestarán en las Comisiones y respecto de sus Mesas y Ponencias».

De este modo, tampoco el vigente Reglamento fija su carácter unipersonal o colegiado, si bien desde un primer momento, y haciendo suya la práctica parlamentaria anterior, una Circular de la Mesa del Congreso referida al primer trimestre de 1978 «sobre atribuciones y facultades de las Mesas y Ponencias en las Comisiones» decretaba también su naturaleza plural. Dicha línea sería posteriormente mantenida, ya de una forma expresa, en la Resolución de la Presidencia de 30 de noviembre de 1983, derogada por otra de 23 de septiembre de 1986, en la que se establecerá su carácter colegiado y la asignación concreta de miembros en proporción al número de escaños de los distintos grupos parlamentarios (26).

(26) De esta forma, la Resolución de la Presidencia del 23 de septiembre de 1986 señalaba en su «Número Primero»: «Las Ponencias colegiadas se compondrán de nueve miembros, tres pertenecientes al Grupo Socialista del Congreso, dos al Grupo de Coalición Popular, tres al Grupo Mixto y uno más por cada uno de los Grupos Centro Democrático y Social, Minoría Catalana y Vasco (PNV).»

La anterior Resolución de la Presidencia del 30 de noviembre de 1983, señalaba en su apartado primero: «Las Ponencias Colegiadas se compondrán

Por lo que respecta al Senado, el vigente Reglamento de 26 de mayo de 1982 sí fijaba, por el contrario, de modo terminante su condición colectiva, así como la prohibición de que pudieran integrarse por miembros de un solo grupo parlamentario: «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» (artículo 65). La regulación se completaba en otros artículos del referido Reglamento, en los que se recogen aspectos como el de su designación para el informe de los proyectos legislativos (artículo 110), plazo de quince días para su emisión (artículo 111), entrega del informe en Comisión y su posterior distribución (artículo 112), votación del texto propuesto por la Ponencia al cierre del debate o presentación de un nuevo texto (artículo 116), su nombramiento y elaboración del informe en los proyectos de carácter urgente (artículo 135.2), así como su designación en los supuestos de revisión constitucional iniciados por el Congreso (ar-

de nueve miembros, tres pertenecientes al Grupo Socialista del Congreso, dos al Grupo Popular y uno más por cada uno de los Grupos Minoría Catalana Centrista, Vasco PNV y Mixto.»

La vigente Resolución de 23 de septiembre de 1986, regula asimismo aspectos de su configuración y funcionamiento interno, como el plazo para la proposición por los Grupos parlamentarios de los ponentes, nombramiento provisional de la Ponencia, solicitud de la Ponencia correspondiente del parecer de otra u otras Comisiones, así como la necesaria ratificación definitiva de la Ponencia designada provisionalmente:

«*Segundo:* Durante el plazo establecido para formular enmiendas a cada iniciativa legislativa, cada uno de los Grupos Parlamentarios propondrá formar parte de la Ponencia al diputado o diputados correspondientes.

Tercero: Finalizado el plazo de enmiendas, la Mesa de la Comisión calificará las referidas a la totalidad que se hayan presentado y declarará la admisión a trámite de las que afecten al articulado. Asimismo, nombrará provisionalmente la Ponencia que ha de emitir informes la cual, una vez finalizado el debate de totalidad, en su caso, podrá comenzar sus trabajos.

Cuarto: La Ponencia 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.

Quinto: La Comisión ratificará el nombramiento de la Ponencia en la primera sesión que se celebre. En el supuesto de que no acuerde tal ratificación, serán nulas las actuaciones de la Ponencia designada con carácter provisional.»

título 154.2). Asimismo, se hacen suyas las funciones de asistencia técnica y asesoramiento por parte de los Letrados (artículo 68).

C. *Regulación reglamentaria: naturaleza y funciones de la Ponencia en el desarrollo del procedimiento legislativo. Sus diferencias con otros supuestos del Derecho comparado*

Del examen realizado hasta ahora de las diversas soluciones adoptadas por el Derecho parlamentario comparado, así como de la reglamentación de la Ponencia en nuestro Derecho histórico y en los actuales Reglamentos de las Cámaras Parlamentarias, llegamos a tres conclusiones:

a) En primer lugar, la diferente configuración de la Ponencia en nuestro Derecho parlamentario vigente, pues a diferencia del «rapporteur» francés, ésta se encuentra frente a la propia Comisión, si bien no quizás en una posición de completa independencia, sí al menos de cierta autonomía, tanto estructural como funcionalmente. Así lo vimos claramente cuando se analizó la figura del «rapporteur», que redactaba y presentaba el informe definitivo que se sometía a la Asamblea en nombre de la propia Comisión como portavoz de ésta. Aunque matizadamente por la posibilidad de presentación de «relazione de minoranza», también en Italia el «relatore» (de la mayoría) despliega una función semejante a la de aquél, supuesto éste, que por la propia naturaleza de la Ponencia no se produce nunca en nuestro procedimiento legislativo, pues en ninguna ocasión ni momento se puede considerar como portavoz de la Comisión (27).

b) En segundo término, y formalmente al menos, la Ponencia debía de desarrollar una prioritaria función de estricta elaboración y redacción técnico-jurídica de su informe, y que realizado después del examen de las diferentes enmiendas que se hubiesen presentado al correspondiente proyecto de ley, constituiría la «necesaria base técnica y de derecho» de la actividad parlamentaria en

(27) «Se distingue también del ponente de nuestro Derecho Parlamentario histórico, concebido como órgano de comunicación de la Comisión con el Gobierno, y como canalizador de información y de relaciones con instancias extraparlamentarias», en LÓPEZ GARRIDO, *ob. cit.*, pág. 227.

Comisión. De esta suerte, la función encomendada reglamentariamente se centraría en la correcta asistencia y análisis jurídico señalado, desapareciendo a partir de este momento de la escena legislativa.

Por el contrario, y como tuvimos ocasión de subrayar, la figura del «rapporteur» en el Parlamento francés se mantiene en un papel destacadísimo y continuo a lo largo de todo el *iter* legislativo, tanto en la fase del debate en Comisión de los proyectos o proposiciones presentados, como también en el propio Pleno. Tan diferente actuación debe ser, sin embargo, parcialmente matizada cuando nos refiramos al Senado, ya que aquí la figura de la Ponencia parece proyectarse a lo largo incluso de todo el debate, herencia sorprendentemente del Reglamento de 1971 (28).

c) Incluso es distinta, como hemos manifestado, su configuración formal respecto de los supuestos analizados en el Derecho parlamentario comparado, y especialmente frente al «rapporteur» francés o el «relatore» italiano. Así, y mientras que éstos se articulan como órganos de naturaleza individual, la Ponencia es por el contrario un órgano de carácter colectivo, incluso acéfalo y más próxima quizá desde esta perspectiva a las Subcomisiones de otras Cámaras parlamentarias que a aquéllos.

D. *Desfiguración de la Ponencia y pérdida de la original justificación y relevancia del trabajo en Comisión*

Sin embargo, quizás en pocas instituciones como en la que aquí nos ocupa, se haya producido una disociación tan acusada entre teoría y práctica, como en la articulación y en el trabajo concreto de la Ponencia en nuestra actividad parlamentaria. Y ello se

(28) Así lo refiere LÓPEZ GARRIDO, *ob. cit.*, pág. 228, donde se comentan algunas competencias sorprendentes al respecto en el Reglamento Provisional del Senado de 1982: «En efecto, la Ponencia es la que admitía o no a trámite las enmiendas (artículos 108 y 110 del Reglamento del Senado), facultad calificatoria típica de las Mesas de Comisión en el Congreso; la Ponencia podía hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicitase en el debate la Comisión (artículo 111 del Reglamento del Senado); la Ponencia fija el objeto de votación en cada momento (artículo 113). Esta última competencia persiste en el nuevo Reglamento del Senado, lo que produce atípicos efectos parlamentarios. La Ponencia parece dueña del debate en el Senado.»

aprehende fácilmente, observando su particular funcionamiento a lo largo de las diferentes fases que sufre todo proyecto o proposición normativa antes de su definitiva promulgación y publicación.

De esta manera, y como se ha apuntado con anterioridad, en el trámite estrictamente hablando de Ponencia, su actividad debía de centrarse reglamentariamente en el estudio, elaboración y redacción de su preceptivo informe, que, acompañado del proyecto o proposición correspondiente, debía ser la base del trabajo en Comisión. Sin embargo, la Ponencia, que al menos formalmente no debía ir más allá del estudio de las diferentes enmiendas presentadas al proyecto correspondiente, absteniéndose, por lo tanto, de la formulación de un nuevo texto, en la práctica parlamentaria no obstante, remite, informa y, además, defiende ante las propias Comisiones un texto alternativo resultado de la admisión o rechazo de ciertas enmiendas y de la aprobación de otras.

Debido a ello, la referida Circular de la Mesa del Congreso «sobre atribuciones y facultades de las Mesas y Ponencias en las Comisiones» de 1978 realizaba en este sentido una acertada crítica, tanto por lo que hacía referencia a que el texto a debatir en Comisión fuese el Informe remitido por la Ponencia, y no el proyecto de ley enviado por el Gobierno, como la negación de atribuir al referido Informe la naturaleza de «texto» propuesto ante la misma Comisión. Así, se señalaba: «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 se refiere... 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 fre-

cuentemente muy numerosa), en cuyo seno se operan los acuerdos y transacciones o se afirman los disentimientos que realmente deberían producirse en la Comisión.»

Y es que, en esta primera fase de informe, la única que expresamente reconocen nuestros vigentes Reglamentos, la Ponencia ha perdido su propia razón de ser, y en consecuencia, su justificación como órgano prevalente de análisis y de estudio técnico-jurídico de los proyectos normativos, que les son remitidos para su examen y calificación. Dicha situación hallaría su origen en el mantenimiento de la praxis parlamentaria de los Reglamentos de la época anterior, en la que ésta se articulaba como la pieza clave sobre la que giraba el estudio y debate de los textos parlamentarios. Su relevancia se debía a la particular caracterización del mismo procedimiento legislativo en las Cortes Orgánicas, marcado por el dominio de la Ponencia y de las Comisiones a lo largo de todo el iter legislativo. Y ello por variadas razones:

En primer lugar, por su amplia libertad de acción en la elaboración y emisión de su informe, sin más límite que el objeto de la propia materia sobre la que versaba el proyecto o proposición correspondiente, la posibilidad de adoptar cuantas medidas nuevas considerase oportunas, así como la facultad reconocida reglamentariamente en su momento de aceptar enmiendas a la totalidad. (Art. 71 del Reglamento de 1971).

En segundo término, el hecho ya referido de que fuese el texto de la Ponencia el que centrase posteriormente el debate en las Comisiones (art. 42 del Reglamento de 1971), en lugar del original proyecto remitido, señala claramente el papel preeminente que ejercía a lo largo de toda la tramitación legislativa. Debate en Comisión que se iniciaba con el examen de las enmiendas a la totalidad aceptadas por la Ponencia, así como las rechazadas, para pasando después a las del articulado, proceder siempre a la presentación de la última propuesta a la Comisión antes de su votación definitiva.

En tercer lugar, y durante la época anterior, el procedimiento referido se definía por la concentración de la actividad legislativa en el seno de las correspondientes Comisiones parlamentarias y en detrimento por lo tanto, del propio Pleno. De esta suerte, iba a ser la Comisión el foro en el que se centraba la labor legislativa, siendo

el informe de la Ponencia el eje central sobre el que iba a girar el particular análisis y aprobación de los proyectos y proposiciones de ley conocidos en Comisión. Como se ha manifestado acertadamente, «la organización funcional de las Cortes descansaba claramente en las Comisiones, dado el significado del Pleno simplemente solemne o de ratificación, siendo las Ponencias dentro de las Comisiones, las que llevaban el peso no sólo del examen y análisis de las enmiendas, sino correspondiéndoles también la presentación de un nuevo texto» (29).

Con el advenimiento e institucionalización del nuevo régimen político y constitucional, y a los efectos parlamentarios del presente trabajo, si bien el Pleno ha recobrado su indiscutible superioridad tanto sobre los otros Organos de la Cámara, como por lo que se refiere a las concretas funciones desarrolladas en el Parlamento, recuperando así su consustancial naturaleza de máximo órgano de naturaleza deliberante, no se ha, sin embargo, quebrado el esquema procedimental antes descrito. De este modo, se ha producido una prórroga viciada de la práctica heredada, pero profundamente arraigada en nuestro régimen parlamentario actual, y difícil de conciliar con la nueva situación legal y política, so pena de desvirtuar las funciones reglamentariamente asignadas a las Ponencias, y que es lo que de hecho ha sucedido y acontece en nuestras Cámaras.

En consecuencia, y con la reivindicación del Parlamento que viene a recuperar para el Pleno el papel de órgano central del debate parlamentario, que nunca debió perder, lo lógico hubiese sido enmarcar la actividad desplegada en Comisión y el trabajo realizado por la Ponencia en los límites reglamentariamente asignados. Lo cierto, sin embargo, es que a pesar del paso dado en esta línea por los presentes Reglamentos, frente a los Provisionales de 1977, se ha mantenido por la inercia de la práctica ya señalada la caracterización de la Ponencia como órgano significado de deliberación y acuerdo político.

Los resultados de tan anómala asunción de funciones no se ha hecho esperar: de una parte, la disfuncionalidad de la figura; de

(29) GARCÍA MARTÍNEZ, A., *El Procedimiento Legislativo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1987, pág. 225.

otra, la pérdida de relevancia del trabajo en Comisión, en parte tapado y reiterativo por la labor ya desarrollada con anterioridad en el seno de las Ponencias. La consecuencia final ha sido tanto el vacío de contenido del trabajo específico en el seno de las Ponencias, y que debía de centrarse en el análisis técnico y jurídico de los proyectos y proposiciones remitidos, en lugar de convertirse en el centro de adopción de las decisiones y deliberaciones políticas, como la pérdida del sentido de la actividad en Comisión, que se ve privada de lo que debía ser su específica función y competencia, al precipitarse ya ésta al anterior momento de examen en Ponencia.

Esta desfiguración de las funciones anteriormente descritas no ha tardado en dejar sentir sus efectos. En lo que a nosotros interesa, podíamos apuntar lo siguiente:

- La inexistencia del siempre necesario estado de reflexión y estudio jurídico que todo proyecto o proposición normativa requiere, consustancial a toda materia objeto de conocimiento, y más aún, si ésta no sólo pretende, sino que, además, necesita ser disciplinada por el Derecho.
- La pobreza de los actuales informes de la Ponencia, que se van a hacer sentir luego tanto en la actividad en Comisión como en el trabajo en el Pleno.
- El pequeño o nulo interés de los miembros de la oposición parlamentaria en fundamentar técnicamente las enmiendas presentadas, cuya argumentación se guarda en numerables ocasiones para el momento de su examen ante la Cámara.
- El desconocimiento de cuáles pudieron ser las causas, motivos y justificaciones que en realidad pudieron llevar en su día a la presentación en Comisión de las referidas enmiendas.
- El reducido papel de la asistencia letrada de los servicios de las Cámaras, ordinariamente vistos con recelo por la mayoría gubernamental, y el fortalecimiento de los servicios de asistencia y documentación de los Ministerios pertinentes. De esta suerte, el siempre necesario trabajo de asistencia referido y desplegado fundamentalmente por los Letrados, sólo se logra realizar en la mayoría de los casos gracias a la relación personal de que pudiesen disfrutar con los miembros de

la Ponencia, así como por la particular «autoritas» de que puedan gozar.

- En fin, la insuficiencia en muchas ocasiones de la actividad legislativa desplegada por el Parlamento y que necesariamente se transmite al exterior.

A consecuencia de todo ello, y si bien en la fase del debate en Comisión no es correcto hablar estrictamente de Ponencias, por haberse agotado ya las funciones para las que estas fueron designadas, sin embargo, de hecho permanecen prejuzgando y mediatizando de modo acusado las deliberaciones del proyecto o proposición en aquélla. Y ello es así, porque, como hemos señalado, el debate en Comisión no gira ya sobre el original texto normativo presentado, sino sobre el texto alternativo remitido por aquéllas, como porque los parlamentarios, que desempeñan un papel más destacado en la deliberación en las Comisiones parlamentarias, son precisamente, de ordinario, los mismos que anteriormente habían formado parte de la Ponencia originariamente formada para el estudio e informe del proyecto o proposición remitido. Incluso, como acertadamente recoge LÓPEZ GARRIDO, en algunas ocasiones se ha producido una verdadera «resurrección» de la Ponencia, una vez que ya se había realizado la aprobación del dictamen de la Comisión. Así sucedió, por ejemplo, con la tramitación de la Ley de Autonomía Universitaria, «en la que el dictamen de la Comisión volvió a la ponencia para intentar recomponer el consenso (roto en el seno de la mayoría) consagrándose así el papel político central de la Ponencia en el procedimiento legislativo» (30).

Estas y no otras, nos parecen las razones principales del porqué del fortalecimiento de dichos órganos, que no de su debida actividad encomendada, frente a la disminución de la importancia de la labor parlamentaria en Comisión. No obstante, y como causas secundarias, podemos reseñar también las siguientes:

En primer término, el elevado número de miembros que integran hoy en día las diferentes Comisiones ha favorecido en la práctica la constitución y desarrollo de ámbitos más reducidos de trabajo, amén de la creciente complejidad y tecnificación de los pro-

(30) Así, LÓPEZ GARRIDO, *ob. cit.*, pág. 230.

yectos y proposiciones de ley, aconsejando en un primer momento un estudio reposado y diferenciado de la posterior deliberación y voluntad política al respecto, y que se trata de asignar a aquéllos miembros de la Cámara, a los que se presume una mayor competencia y conocimiento sobre la materia objeto de examen (31).

En segundo lugar, la propia naturaleza y composición de las Ponencias parecen haber incrementado notablemente sus competencias. De una parte, por su gran capacidad inicial de maniobra y destacada autonomía en el cumplimiento de la labor parlamentaria reglamentariamente prevista, sin recibir cerradas directrices sobre su trabajo, bien por la propia Comisión o por la misma Mesa. De otro lado, su carácter colegial, integrada por miembros de los diferentes grupos parlamentarios en proporción a su fuerza en la Cámara, y la adopción del voto ponderado para la aprobación de sus acuerdos, ha producido «necesariamente un desplazamiento del centro de gravedad del Parlamento, y desde el Pleno a la Comisión, y de ésta «a ese pequeño comité de portavoces», que sienta las bases de un proyecto de ley que difícilmente será alterado» (32).

En tercer término, la propia configuración de nuestro sistema parlamentario ha fomentado la constitución de éstos «órganos de órganos» de naturaleza plural y colegiada, a diferencia, por ejemplo, del Parlamento francés, donde la posición destacadísima del Gobierno a lo largo de todo el proceso legislativo conduce por el contrario y casi de modo necesario a la institucionalización de órganos de carácter unipersonal, como el «rapporteur», muy cercanos a éste (33).

Asimismo, el propio desdibujamiento de las Comisiones (34) ha favorecido la consolidación y fortalecimiento de estos otros órganos, como la Ponencia, que han venido a ocupar un lugar preemi-

(31) Así, por ejemplo, JORGE DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *Régimen Constitucional Español*, T. II, Labor, Barcelona, 1982, pág. 149.

(32) PANIAGUA SOTO, J.L., *El Sistema de Comisiones en el Parlamento Español*, en «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», número 10, 1986, pág. 126.

(33) LÓPEZ GARRIDO, *ob. cit.*, pág. 231.

(34) SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pág. 147.

nente en la actividad parlamentaria reglamentariamente atribuida a aquéllas. Indiscutiblemente en ello ha jugado un papel marcadamente desfavorable la propia naturaleza pública de las sesiones de las Comisiones, a diferencia de la Ponencia, donde debido a su mucha menor publicidad se favorece más la adopción de acuerdos, más aún si estos son complejos y difíciles, entre las diversas fuerzas políticas (35).

Finalmente, también la particular conformación de nuestras Cámaras, donde por lo menos en un primer momento no existían mayorías parlamentarias cualificadas, y por lo tanto, la necesidad de alcanzar el necesario «consenso político» entre los diferentes grupos, fue un excelente «caldo de cultivo» para el desarrollo de tan anómalo proceder.

Resumiendo, las consecuencias de tan anormal relevancia no han dejado de sentirse de forma inmediata en el procedimiento legislativo, tanto desde un análisis preferentemente jurídico, o desde otro más marcadamente político. Desde la primera perspectiva, el sistema de «tres lecturas» ha dado lugar en la práctica a un modelo de una única lectura centrada en la actividad desarrollada por los diferentes portavoces de los distintos grupos parlamentarios —«régimen parlamentario de portavoces»— (36), y donde el texto alternativo presentado por la Ponencia va a determinar prácticamente la vida del proyecto o proposición normativo. Desde una óptica preferentemente política, y como agudamente destaca RECODER DE CASSO, el específico pathos político cuyo ámbito propio es la labor en Comisión «se ha precipitado, y éste haciéndose sentir ya en la fase de ponencia, de manera que puede decirse que en general no hay ningún momento en que pueda hacerse una valoración fría y técnica de los proyectos de leyes» (37).

(35) ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, *ob. cit.*, pág. 149 y LÓPEZ GARRIDO, pág. 230.

(36) PANIAGUA SOTO, *ob. cit.*, págs. 127-128. En contra, PÉREZ JIMÉNEZ, P., *Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española*, en «R. U.N.E.D.», número 9, 1981, pág. 127, nota 3.

(37) RECODER DE CASSO, E., *El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado*, en «R. U.N.E.D.», núm. 4, 1979, pág. 114. De modo semejante se manifestaba RUBIO LLORENTE, F., *Los poderes del Estado* en la Obra Colectiva *España un presente para el futuro*, T. II, Madrid, 1984, pág. 65 en donde se señalaba: «El informe de la ponencia es en realidad el texto alter-

E. Reflexiones finales

Se nos antojan como problemáticas las soluciones que se puedan ofrecer en orden a fortalecer ese momento añorado de ponderación y sosiego consustancial a todo estudio que pretenda un análisis y reflexión técnico y jurídico, prácticamente hoy desaparecido en el trabajo desarrollado en la Ponencia. Y es que, dejando al margen la conocida realidad apuntada por la experiencia, de la imposibilidad cada vez mayor de deslindar tajantemente los posibles aspectos estrictamente jurídicos de las manifestaciones o valoraciones políticas de toda materia objeto de indagación, vivimos una época en la que los partidos políticos centran y determinan el funcionamiento concreto de las variadas instituciones del propio Estado. En este contexto, y basta con realizar una mera contemplación de la realidad, el Parlamento ni puede, ni tampoco debe sustraerse a tan relevantes y destacados actores. Un examen de la actividad parlamentaria de las Cámaras, o la misma observación de nuestros Reglamentos nos refleja en seguida cómo son los diferentes partidos los verdaderos sujetos de aquél. En este sentido, pretender artificialmente desconocer tal realidad, y pensar que los diferentes grupos parlamentarios, y con más razón el de la mayoría, va a hacer dejación de su posición de primicia en el procedimiento legislativo,

nativo 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 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.» En contra, ALVAREZ CONDE, E., *El Régimen Político Español*, Tecnos, 2.^a ed., Madrid, 1985, donde se dice: «El trámite de Ponencia, como apuntábamos antes, es muy importante ya que parece ser el momento procesal más adecuado, tal y como ha revelado la práctica política, para que se produzca una negociación y acuerdo entre las fuerzas políticas. Por ello, no es de extrañar que el informe elaborado por la Ponencia, no discrepe sustancialmente del texto definitivamente aprobado.»

no deja de ser una vana ilusión de laboratorio no ceñida a realidad jurídica-política alguna.

En todo caso, y de soluciones aunque «menores», podríamos quizá apuntar las siguientes: En primer lugar, reivindicando para la Ponencia el escrupuloso ejercicio de la función que reglamentariamente tiene asignada, dirigiendo su actuación al examen y estudio lo más técnico-jurídico posible del proyecto o proposición normativa que conozca, y abandonando para el posterior trabajo en Comisión los aspectos de naturaleza más política y coyuntural. En una palabra, se aboga por una diferenciación nítida de competencias, hoy manifiestamente confundidas.

En segundo término, la transformación de dicha figura hacia posiciones semejantes a la del «rapporteur» francés anteriormente referido, deslindando adecuadamente las competencias atribuidas al específico trabajo en Ponencia, y las facultades asignadas a la labor a desplegar en las Comisiones correspondientes. En un primer momento, incentivando a través de la figura de dicho «rapporteur» o ponente la actividad de reflexión y análisis jurídico consignada, aunque para ello la designación de dicho órgano se realizase exclusivamente entre los miembros de la mayoría parlamentaria como portavoz de la Comisión correspondiente. En un segundo momento, y ya en el ámbito del trabajo en Comisión, se procedería a la valoración política del informe y del proyecto o proposición normativa de que se tratase.

Los inconvenientes que se nos antojan, no obstante, como más sobresalientes a las soluciones de «lege ferenda» apuntadas, serían tanto la dificultad de quebrar una práctica hondamente enraizada en nuestro procedimiento legislativo, como la casi segura negativa por parte de las fuerzas políticas minoritarias en la Cámara de perder su representatividad en el seno de las Ponencias. Y todo ello, sin entrar en la complejidad que supondría la importación y posterior aclimatación de figuras extrañas a nuestra tradición parlamentaria, medidas que en todo caso habrían de venir propulsadas por una real modificación de nuestros actuales Reglamentos.

Desde una perspectiva más general a la aquí examinada y de «mayor trascendencia», podríamos además adelantar las dos siguien-

tes propuestas: promover directamente la entrada de los diferentes grupos de presión en el Parlamento, así como abogar por una mayor «desrigidificación» del procedimiento legislativo.

Por la primera de ellas, y al no sólo permitir, sino también incentivar la acción de los diferentes grupos de presión de los diferentes estamentos sociales en la institución parlamentaria, se obligaría a que las concretas peticiones o solicitudes de legislación fuesen debidamente analizadas, suficientemente fundamentadas y jurídicamente razonadas, defendiendo así además de su conveniencia política, su necesaria formalización jurídica. Ello daría lugar asimismo a un mayor acceso de todos los grupos y formaciones políticas a la siempre necesaria documentación e información, que hoy se echa tanto en falta por los miembros de la Ponencia, en la actualidad casi exclusivamente monopolizada por el propio Gobierno a través de los respectivos servicios de los distintos Ministerios, como en las manos de los grupos más fuertes o socialmente más influyentes. Dicha actuación podría también servir de incentivo y acicate a las mismas Ponencias, animándolas a desempeñar las funciones que tienen asignadas.

En segundo lugar, y a través de la propugnada «desrigidificación» del actual procedimiento legislativo, se conseguiría quizá mantener a lo largo de todo él la necesaria «tensión» que ha de presidir toda propuesta político-jurídica, por ejemplo, a través de la posibilidad de presentar enmiendas directamente ante el Pleno, hoy exclusivamente limitadas a aquéllas que subsanen errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales o a las de carácter transaccional (artículo 118 R. C.), habilitando por supuesto para ello el siempre necesario tamiz —Presidencia, Mesa o Junta de Portavoces— que aborte las enmiendas reiterativas, de finalidad marcadamente obstruccionista, etc. Dicha actuación podría venir asimismo fortalecida, asignando un papel más importante y activo a los parlamentarios individualmente considerados, y que hoy tienen muy limitado su posible campo de actuación (artículo 126 R.C. y 108 R.S.).

Dichas medidas se complementarían finalmente con una dotación económica suficiente —aun reconociendo las dificultades prácticas de dicha asignación material— que les permitiera la realización de la referida labor de análisis técnico y jurídico.