

# LAS SUBCOMISIONES PARLAMENTARIAS, UNA PROPUESTA MÁS EN LA MEJORA DE LA CALIDAD TÉCNICA DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS.

BEATRIZ VILA RAMOS (\*)

SUMARIO: I. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO PARLAMENTARIO. II. DE LAS PONENCIAS NO LEGISLATIVAS A LAS SUBCOMISIONES. III. EL REGIMEN JURÍDICO DE LAS SUBCOMISIONES. III.1 *La creación de las subcomisiones. Determinación del fin.* III.2. *Medios auxiliares de las subcomisiones.* III.3. *Organización interna de las subcomisiones.* III.4. *Integración de las subcomisiones.* III.5. *Orden del día y régimen de las sesiones.* III.5. *La finalización de los trabajos de la subcomisión. Emisión del informe.* IV. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS SUBCOMISIONES. V. A MODO DE CONCLUSIÓN LA APORTACIÓN DE LAS SUBCOMISIONES A LA CALIDAD TÉCNICA DE LAS LEYES.

---

(\*) Doctor en Derecho. Profesora de Derecho Constitucional.

## I. LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

Los parlamentos se caracterizan por ser órganos complejos, es decir, instituciones integradas por una pluralidad de órganos cuya actividad es imprescindible para que se formen su voluntad; esta característica repercute necesariamente en la complejidad y sofisticación de la organización interna de las Cámaras, que requieren la actuación de unos órganos de naturaleza diversa que podemos clasificar grosso modo en dos categorías: órganos de dirección (Presidente, Mesa y Junta de Portavoces) que asumen funciones rectoras y administrativas en relación con la actividad de la Cámara, y órganos de trabajo (Comisiones, Subcomisiones, Ponencia, Pleno) que posibilitan materialmente el trabajo y la función parlamentaria.

En la organización interna de los órganos de la Cámara se incorpora en mayor o menor grado una representación del esquema político de las fuerzas existentes en ella, de manera que el carácter representativo del parlamento se proyecta necesariamente en su estructura imponiendo que los órganos que lo integran asuman también esa naturaleza. El mismo sentido de representación y de participación de todas las fuerzas presentes en las Cámaras en las funciones parlamentarias imprime a sus órganos un sentido negociador, que podrá ser más acusado en unos órganos que en otros, pero que prácticamente está presente en todos como fórmula para dar forma al acuerdo político en el que se sustancian las decisiones parlamentarias.

Las funciones atribuidas a las primeras comisiones en sus orígenes eran eminentemente técnicas y únicamente preparan el trabajo que

después debatiría y aprobaría el Pleno. Este hecho respondía al fin para el que fueron creadas, la necesidad de facilitar el trabajo plenario ante el aumento de producción normativa, agilizando los procedimientos mediante la intervención de órganos distintos al Pleno en alguna fase de los procedimientos parlamentarios (1). En este contexto eran conceptuadas como órganos auxiliares de trabajo plenario; su configuración como órganos de trabajo responde a criterios prácticos y su carácter auxiliar viene determinado por su funcionalidad. Ahora bien, el reconocimiento de los grupos parlamentarios permitirá la estructuración de los órganos de trabajo conforme a los criterios de pluralidad y proporcionalidad en relación al Pleno, aumentando tanto su eficacia como su nivel de autonomía. En este contexto las comisiones se convierten en «Plenos reducidos» (2) que reflejan fielmente la composición de la Cámara (3), verdaderos órganos de negociación y debate que comparten, y a veces desplazan al Pleno de su papel exclusivo tradicional. De esta forma, si el Parlamento en «Asamblea» es la manifestación característica de la dinámica constitucional tradicional, el Parlamento en «comisión» es la figura organizativa prevalente en el Estado contemporáneo.

En la actualidad los principios que sustentan la organización del trabajo parlamentario han evolucionado respecto a las prácticas decimonónicas y aunque en los procedimientos de control el Pleno mantiene su papel preeminente tanto por su carácter representativo como por su mayor repercusión externa a través de los medios de comunicación, y así lo reflejan la organización de los procedimientos plenarios, en los procedimientos legislativos no son escasas las ocasiones en las que la función del Pleno se centra en ratificar las decisiones adoptadas en la comisión, por lo que su función resulta en ocasiones nominal. Ello sin entrar a analizar el procedimiento de competencia legislativa plena en comisiones.

---

(1) FRAILE CLIVILLÉS, M., *La comisión permanente*. Editora Nacional. Madrid, 1974, p. 11.

(2) ARCE JANARIZ, A., *Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias*. Las Comisiones Parlamentarias (VV.AA.) Eusko-Legebiltzarra. Vitoria-Gasteiz, 1994

(3) SANTAOLALLA LOPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español*. Editora Nacional 1984, p. 140.

En la tramitación legislativa son las comisiones parlamentarias el eje central del sistema pero paradójicamente, o no tanto, las comisiones han sufrido también una pérdida de relevancia en favor de otros órganos que contribuyen a facilitar el trabajo del Parlamento dando lugar a la aparición de otros órganos que facilitan el análisis de los temas sobre los que deberá discutir y debatir la comisión y por ello creemos que por su funcionalidad pueden contribuir al aumento de la calidad técnica y política de los trabajos legislativos.

### III. DE LAS PONENCIAS NO LEGISLATIVAS A LAS SUBCOMISIONES

Como manteníamos en el epígrafe precedente el aumento en la carga de trabajo, la complejidad técnica normativa y el denominado parlamento de grupos, que permite formar una voluntad política coherente en cada órgano de la Cámara, son circunstancias que impulsan la formación de estructuras que permiten, no sólo mejorar la labor técnica de las comisiones sino agilizar sus trabajos.

Sin embargo el elevado número de miembros de derecho que en la actualidad hay asignados a cada Comisión, la publicidad de sus sesiones y el tipo de negociación legislativa, que en ocasiones es de transacción, dificulta la labor de estudio y auxilio al Pleno que dio origen a su creación. Como manteníamos las comisiones son hoy plenos reducidos, tanto por la aplicación del principio proporcional en su composición cuanto por que el verdadero trabajo legislativo tiene lugar en ellas, si bien hasta que la aprobación de las subcomisiones se generalice, no tendrán el debido apoyo auxiliar requerido para el ejercicio de su labor

Desde esta perspectiva la organización del trabajo parlamentario resta calidad a la ya de por si compleja dificultad técnica y política de trabajo de las comisiones; los parlamentarios son representantes y no especialistas, y por ello y con la intención de mejorar la calidad material de las leyes, cualquier intención de legislar debe partir del adecuado conocimiento de los temas sobre los que se deberá legislar, otorgando el tiempo necesario no sólo a la negociación política sino a la comprensión de los asuntos sobre los que se legisla precisando la realidad social que se pretende normar.

Con esta intención el Congreso de los Diputados alteró su esquema de trabajo y dio cobertura legal a la formación de otros órganos, las subcomisiones, que realizan en las ocasiones necesarias el primitivo trabajo encomendado a las comisiones, permitiendo el conocimiento pormenorizado de cada uno de los asuntos que tramita la comisión. En definitiva, la descentralización de competencias a favor de las comisiones institucionaliza «órganos auxiliares» en los órganos auxiliares de trabajo de la Cámara, esto es, órganos de órganos (4), que permiten el adecuado análisis técnico-político de las cuestiones sobre las que deberá pronunciarse la comisión.

Dos son los órganos que reciben la consideración de órganos de trabajo de las comisiones: las ponencias y las subcomisiones. Evidentemente el objeto del presente trabajo no aborda el estudio de las ponencias no legislativas; sin embargo y dado que como comprobaremos, es en las ponencias no legislativas donde parece tener origen la propuesta de constitución de subcomisiones, trataremos brevemente la figura de las ponencias (5).

La práctica ha venido a consagrar dos tipos de ponencias: por un lado, las denominadas ponencias legislativas; de otro, las no legislativas. La falta de regulación expresa sobre las ponencias ha provocado la necesidad de que la Presidencia de la Cámara regulara la composición y funcionamiento básico de estos órganos. Este hecho justifica que la doctrina se haya ocupado únicamente de la estructura y funcionamiento de las ponencias en el procedimiento legislativo, defendiendo incluso su naturaleza esencialmente legislativa (6).

---

(4) ALONSO DE ANTONIO, A. L., *Las ponencias en el procedimiento legislativo*. Revista de Estudios Políticos N° 84. 1994, p. 105.

(5) Las subcomisiones aparecen en la VI Legislatura mediante Resolución de Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996 desde el desarrollo no previsto reglamentariamente que excede de lo previsto en el Art. 113 Reglamento del Congreso para las ponencias. B.O.C.G. Congreso de los Diputados. Serie E. núm. 32 de 27 de junio de 1996.

(6) VILLACORTA MANCEBO, L., *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid 1989, p. 338. El autor sostiene que: «Los Reglamentos solo la contemplan necesariamente en el procedimiento legislativo, lo que no es obstáculo, en términos absolutos, para que en su seno se realicen actividades tanto de

Las ponencias legislativas son órganos internos de la comisión y aunque el Art. 113 RCD prevé la posibilidad de ponencias unipersonales, lo cierto es que la práctica parlamentaria se ha decantado por una composición colegiada; hasta tal punto que se puede afirmar que la naturaleza de estas ponencias es colegiada y de estructura proporcional; su función principal consiste en la preparación de los trabajos legislativos de la comisión. En consecuencia, son órganos de trabajo de las comisiones que mediante el correspondiente análisis técnico-político de los textos legislativos facilitan el debate en comisión (7).

La conceptualización de las ponencias no legislativas, toda vez que presupone el antecedente de las Subcomisiones requiere, naturalmente, mayor detenimiento. Las únicas menciones reglamentarias a la ponencia fuera del procedimiento legislativo son dos: las referentes a la constitución de ponencias en las comisiones de investigación (Art. 52.2 RCD) y la previsión que contempla el Art. 198.2 RCD; esta última permite la constitución de ponencias cuando el gobierno, requiriendo el pronunciamiento del Congreso, remitiere ante la comisión competente un programa o un plan concreto de actuación; si concurre el presupuesto descrito «la comisión designará, en su caso, una ponencia que estudie el programa o plan en cuestión».

Es obvio pues que existen dos tipos de ponencias; sin embargo, existe una tercera categoría no reglada que se constituye en esencia a semejanza de las ponencias no legislativas –Art. 198 RCD–, pero que son distintas a las previstas en el citado artículo, a pesar de que se conocen como ponencias no legislativas (8), lo que indudablemente induce a confusión. La función principal asignada a estos órganos se centra en

---

tipo técnico jurídico como de carácter técnico político, al igual que sucede en cualquier instancia del Procedimiento Legislativo».

(7) En este sentido el Art. 113 del Reglamento del Congreso dispone: «1. Finalizado el debate de totalidad, si lo hubiere habido, y en todo caso, el plazo de presentación de enmiendas, 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».

(8) Otros autores como J. MOLLINEDO, *Las Subcomisiones en el Congreso de los Diputados*. Cuadernos de Derecho Público, núm. 3 (enero-abril 1998), p. 118 denominan estas ponencias como Ponencias no Legislativas «atípicas» o Ponencias especiales.

el análisis y estudio de los trabajos legislativos o no, sometidos a la consideración de la comisión; es decir, crean el marco adecuado que permite el estudio detallado de los asuntos que con posterioridad son sometidos a la consideración de la comisión.

Conviene precisar para evitar equívocos, que cuando mantenemos que las ponencias no legislativas realizan estudios sobre el trabajo legislativo o no legislativo, diferenciamos el estudio del texto legislativo propiamente dicho, del análisis de aquellas cuestiones que puedan ser desarrolladas «desde el estudio del texto». Todo el trabajo que desarrollan las Cámaras y en consecuencia la actividad de todos sus órganos de trabajo, podría decirse que está relacionado con la materia legislativa; bien mediante el análisis a priori de la situación que justifica la regulación de un determinado asunto o bien, a posteriori, al estudiar la aprobación de una norma concreta. Sin embargo, cuando en este caso nos referimos a materias no legislativas supone, por ejemplo, la determinación del alcance de un supuesto concreto, la comparecencia de sujetos que puedan ilustrar a la ponencia sobre el asunto que estuviera tratando, o simplemente el estudio de cuestiones que pudieran aparecer en el debate. Por el contrario entendemos que el trabajo legislativo propiamente dicho versará siempre sobre un texto concreto, y en este supuesto la finalidad de la ponencia será la emisión de un informe que se convertirá en el punto de referencia del debate de la Comisión.

En definitiva, las ponencias no legislativas son órganos internos de estudio de la comisión, órganos auxiliares que permiten un conocimiento especializado sobre determinadas cuestiones.

El enlace entre las ponencias no legislativas y las subcomisiones se encuentra en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 26 de junio de 1996 que determinó el procedimiento de creación y las normas de funcionamiento de las subcomisiones y que resume con exactitud el principal problema que ocasionaban las ponencias no legislativas, su falta de regulación: «Resulta cada vez más frecuente que la Cámara constituya ponencias de trabajo sobre un asunto determinado en el seno de las comisiones. Dado que el Reglamento no ha previsto la creación ni regulado el régimen de funcionamiento de este tipo de órganos más que para el procedimiento legislativo, o respecto de algún

otro procedimiento concreto, se viene evidenciando de forma creciente la existencia de una laguna normativa importante». Tal y como explica la propia Resolución, al no existir previsiones reglamentarias explícitas, estas ponencias carecen de un régimen jurídico mínimamente seguro y estable, lo que plantea numerosas dudas sobre su composición, organización, sus facultades para obtener información... etc.

La Presidencia del Congreso por medio de la citada Resolución subsana el conflicto ocasionado por la falta de regulación de éstos órganos y dispone: «Constatado sin embargo, que estos órganos de trabajo de las comisiones se han mostrado, a pesar de estas carencias –se refiere a su falta de regulación–, muy útiles para el conjunto de las labores de la Cámara, resulta indispensable afrontar una regulación detallada de los mismos que, al tiempo que los institucionaliza definitivamente, bajo la denominación de subcomisiones, como instrumento ordinario de trabajo del Congreso, pretende ordenar la organización y desarrollo de sus tareas, evitando las incertidumbres que se han producido hasta el presente y reconduciendo los diversos precedentes a un modelo unitario para todas las comisiones».

A tenor de lo expuesto, la Cámara parece justificar la creación de las subcomisiones desde el reconocimiento práctico de las ponencias no legislativas, y por ello el artículo séptimo de la Resolución en su apartado segundo sostiene: «Aquellas iniciativas que estuvieran pendientes de tramitación en la Cámara en el momento de entrada en vigor de esta Resolución, en las que se plantee la creación de una ponencia no legislativa, se ajustarán al procedimiento regulado en los números anteriores, con aquellas adaptaciones que estime precisas la Mesa de la Cámara para facilitar su más rápida tramitación». De esta forma los efectos de la Resolución de Presidencia del Congreso alcanzaron además, retroactivamente, a las ponencias no legislativas cuya creación se hubiera solicitado o cuya constitución hubiera tenido lugar, con anterioridad a su entrada en vigor (9).

---

(9) Así sucede con las siguientes Subcomisiones creadas antes de la aprobación de la Resolución de 26 de junio de 1996: 1.- Subcomisión especial de seguimiento encargada de estudiar y discutir el proceso abierto por la Conferencia Intergubernamental; creada por acuerdo del Pleno el 21 de mayo de 1996. 2.- Subcomisión de estudio de la situación actual de la familia en España para conocer y proponer actuaciones al Gobierno; creada por acuerdo del



Sin embargo, a pesar de que el artículo séptimo mantiene que la solicitud de creación de Ponencias no legislativas se atenderá a lo dispuesto en la Resolución para la creación de las Subcomisiones, éstas no son, a nuestro juicio, «la nueva denominación de las ponencias no legislativas» (10). Las ponencias, como vimos, son órganos internos constituidos en el seno de las comisiones con el propósito de auxiliar a éstas en el ejercicio de sus funciones mediante el análisis técnico-político del texto; sin embargo, las subcomisiones, no son, en sentido estricto, órganos de la comisión. Veamos que son entonces las subcomisiones.

### III. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS SUBCOMISIONES

#### III.1. *La creación de las subcomisiones. Determinación del fin*

El primer paso que procede para la creación de las subcomisiones es, tal y como prescribe el Art 3.1 de la Resolución de Presidencia del

---

Pleno el 21 de mayo de 1996. 3.- Subcomisión creada para avanzar en la consolidación del Sistema nacional de la salud mediante el estudio de las medidas necesarias para garantizar un marco financiero estable y modernizar el Sistema Sanitario manteniendo el principio de universalidad y equidad de acceso; creada por acuerdo del Pleno el 11 de junio de 1996.4.- Subcomisión de estudio de la exclusión social en España, para el estudio de las causas y consecuencias, así como de las medidas de todo tipo que es preciso adoptar para desarrollar políticas específicas tendentes a solucionar este problema; creada por acuerdo del Pleno el 11 de junio de 1996.5.- Subcomisión relativa a la formación e inserción laboral y el acceso a la vivienda de la juventud en España; aprobada por acuerdo del Pleno el 18 de junio de 1996. 6.- Subcomisión de seguimiento y recepción de información de las medidas que el gobierno proponga en desarrollo de las recomendaciones parlamentarias aprobadas por el Pleno de la Cámara el 6 de abril de 1995, conocidas como Pacto de Toledo; aprobada por acuerdo del Pleno el 25 de junio de 1996. 7.- Subcomisión de análisis de la situación de los españoles que viven fuera, así como la de los inmigrantes y refugiados que han llegado a nuestro país; conocer a fondo sus necesidades y reivindicaciones prioritarias proponer medidas –legales y sociales– que sea conveniente adoptar para conseguir solucionar los problemas existentes; aprobada por el Pleno el 25 de junio de 1996. 8.- Subcomisión de estudio sobre los sistemas privados de previsión social; aprobada su creación el 26 de junio de 1996.

(10) Constatamos que en la VI Legislatura se nombraron ponencias no legislativas; ese el caso de la Ponencia constituida para elaboración de un informe que contenía las propuestas relativas sobre el futuro de la construcción política de Europa, el proceso de reflexión abierto y el escenario de ratificación de la Constitución Europea. B.O.C.G. Sección Cortes Generales. Num A-225, p. 1 de 28 de Diciembre de 2005. Ni en la VII, ni en la VIII Legislatura se han nombrado ponencias no legislativas.

Congreso de 26 de junio de 1996, que la comisión «de quien dependerá la subcomisión», acuerde la necesidad de profundizar en el análisis y estudio de un tema concreto. Tras la propuesta de la comisión, el Pleno de la Cámara aprueba los aspectos organizativos y estructurales básicos de las subcomisiones: «La comisión, en su propuesta de creación, someterá a la aprobación del Pleno la composición, las reglas de organización y funcionamiento, y el plazo de finalización de los trabajos de las subcomisiones». Este es el mecanismo empleado en las 52 subcomisiones creadas en la VI, VII y en la VIII Legislatura (11) que además, en la mayoría de las ocasiones, han adoptado unas reglas de funcionamiento comunes.

En el propio acto de creación se determina el fin para el que se crea la subcomisión, permitiendo la especificidad del objeto que deberá, tal y como prescribe la Resolución, elaborar un informe que permita vincular la labor de análisis y estudio a la elaboración, no tanto de conclusiones, aunque en algunos casos las ha habido, como a la redacción de las actuaciones llevadas a cabo en el seno de la subcomisión.

Conviene resaltar que es en el fin asignado a estos órganos donde en estos más de 10 años de funcionamiento de las subcomisiones se ha producido una reveladora transformación. En un principio los trabajos de las subcomisiones se centraban en la recopilación de datos o informes mediante comparecencias o solicitando información (12). La finalidad de

---

(11) En la VIII Legislatura de las 27 iniciativas que solicitan la creación de subcomisiones se ha aprobado la creación de 7 subcomisiones: la subcomisión para estudiar la situación económica social de España. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. D- 476 de 7/12/2006; la subcomisión para el análisis de las medidas sobre procesos de deslocalización, sobre la que se acuerda una prorroga BOCG. Congreso de los Diputados D-485 de 21/12/2006; Subcomisión sobre la reforma del servicio exterior BOCG Congreso de los Diputados. Núm. D-153 de 11/02/2005, p. 4; subcomisión sobre la adecuación del horario laboral y la conciliación de la vida laboral. Congreso de los Diputados Núm 72 de 24/02/2005, p. 3469; subcomisión sobre la política de inmigración. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 129 de 30/11/2006, p. 11142; subcomisión para el seguimiento de las consecuencias del hundimiento del Prestige. BOCG. Congreso de los Diputados. Num. 117 07/12/2004, p. 8; subcomisión para potenciar la responsabilidad social de las empresas BOCG. Congreso de los Diputados D-79 de 5/10/2004, p. 4.

(12) Lo expuesto se deduce no solo del contenido de los informes que se presentan para su discusión en las distintas comisiones, sino simplemente analizando el subtítulo que

estos órganos permitía su comparación con las comisiones de estudio y convertía a las subcomisiones en «comisiones de estudio de las comisiones» su finalidad, prestar auxilio técnico documental a las comisiones sobre un tema concreto, tras el análisis la subcomisión emitía el informe y daba por concluida su actuación (13).

Sin embargo el fin asignado a las subcomisiones ha sido en la práctica ampliado. Desde su inicial fin de recopilación de datos o informes han pasado a convertirse en el foro del que también emana la formulación de medidas legislativas en torno a la cuestión objeto de análisis, propuesta de medidas concretas al Gobierno, incluso han contribuido también a generar consenso sobre determinadas políticas entre los distintos grupos parlamentarios.

En conclusión, el objeto de las subcomisiones es hoy tan amplio que abarca desde la realización de tareas informativas o de conocimiento técnico concreto sobre los asuntos de los que trata la comisión, a la constitución de un verdadero foro de estudio, debate y reflexión sobre los temas objeto de regulación.

El estudio de la realidad social que proporcionan los informes de las subcomisiones permite el correcto análisis político «desde» el estudio técnico, lo que indudablemente eleva su nivel de calidad material por cuanto permite desde el conocimiento, desde la reflexión en las cuestiones objetivas, dar solución legislativa a los problemas que justifican la aprobación de la norma objeto de estudio en la comisión.

---

recibe la Subcomisión. Todas las Subcomisiones creadas en la VI Legislatura hacen hincapié en el análisis y estudio de un determinado asunto, aunque es cierto que el objeto de las subcomisiones se ha ido ampliando en las sucesivas Legislaturas llegando hasta la elaboración de conclusiones.

(13) En la sesión plenaria de 15 de diciembre de 1997 (Num. Expediente 154/000019) al aprobar la creación de la subcomisión para el seguimiento de los procesos de privatización y reconversión de las empresas pertenecientes al sector público, el acuerdo sostiene que «el objetivo de la subcomisión será conocer, sin necesidad de emitir informe, las operaciones concretas de privatización que se hayan realizado con previa aprobación por el gobierno según lo previsto en el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996 por el que se establecen las bases de modernización del Sector Público empresarial del Estado.

En este sentido quizás resulten clarificadoras las palabras del Diputado Herrera Torres en el acuerdo de creación de la Subcomisión sobre Política de Inmigración creada esta última legislatura: «es en el marco de esta subcomisión donde tenemos que intentar ponernos de acuerdo, donde tendríamos que intentar consensuar las políticas y donde deberíamos sentar las bases sobre inmigración...» (14). Lo mismo sucede en el caso de la subcomisión creada para fomentar la responsabilidad social en las empresas, donde se establece como objeto, no sólo el estudio de las nuevas tendencias vinculadas a la asunción de principios de responsabilidad social por parte de las empresas, sino la propuesta al Gobierno de un conjunto de medidas que tengan por objeto potenciar y promover la responsabilidad social de las empresas» (15); la propuesta de medidas al Gobierno es también el objeto de la subcomisión sobre la adecuación del horario laboral y la conciliación con la vida laboral –«proponer un conjunto de medidas al Gobierno al objeto de potenciar y promover la responsabilidad social en las empresas» (16)–. Otro tanto sucede en la subcomisión encargada de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género, si bien en este caso coinciden con la denominación de la subcomisión, puesto que el objeto de la subcomisión consiste en «la formulación de medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género».

A la luz de los acontecimientos descritos podemos afirmar que en la VIII Legislatura se ha generalizado la ampliación del objeto de las subcomisiones y, junto a la intención de estudiar y analizar el asunto del que se trate –como sucede en la subcomisión creada en esta Legislatura sobre los procesos de deslocalización o la subcomisión sobre la situación económica y social en España–, las subcomisiones superan su función como órgano auxiliar y se convierte en el foro adecuado donde consensuar las políticas globales; indudablemente y en tanto que las propuestas legislativas surgen del profundo estudio sobre el asunto objeto de regulación, que afectará a su vigencia, se perfecciona la calidad, al menos material, de las disposiciones normativas.

---

(14) Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Num. 129 de 30/11/2006, p. 11142.

(15) BOCG. Congreso de los Diputados. Num. D-79. 5/10/2004, p. 4.

(16) BOCG. Congreso de los Diputados. Num. D-79 de 5/10/2004, p. 4

En definitiva, el fin asignado a las subcomisiones no es sólo la negociación o el debate propio de los órganos parlamentarios, ni tan siquiera la contribución en la preparación de los trabajos de las comisiones, propio de los órganos auxiliares como formalmente son las subcomisiones, sino la determinación de propuestas, legislativas o no, foro de debate y reflexión de las medidas legislativas debidas que surgen tras el examen pormenorizado de las cuestiones sobre las que legislar, permitiendo que la norma que resulte aprobada de soluciones a los problemas concretos que pretende subsanar. Esto es, verdaderos órganos de reflexión y de debate técnico desde la requerida tecnicidad de ciertos asuntos.

Clarificador resulta a nuestros ojos el proceso de elaboración y aprobación del Plan Concilia aprobado en la VIII Legislatura por el Gobierno que, desde el profundo estudio y análisis de la realidad social, permite dar respuesta a los problemas reales que se producen en la conciliación de la vida laboral y familiar y que afectan a innumerables ámbitos de la vida de los ciudadanos, proceso en el que han cobrado un papel fundamental la actuación de las subcomisiones. En 1996 se crea una subcomisión con el objeto de estudiar la situación actual de la familia en España y conocer y proponer actuaciones al Gobierno. El informe final de la subcomisión determina la necesidad entre otras de «conciliar la vida laboral y familiar» (17). Progresivamente los diferentes grupos parlamentarios profundizan en las medidas requeridas para que se produzca esa conciliación y en el año 2005 se crea una nueva subcomisión cuya finalidad consiste en analizar aquellos aspectos fundamentales en la conciliación: la ordenación y adecuación del tiempo de trabajo, la flexibilidad horaria y de la jornada, así como las posibilidades de adecuación del horario laboral a la conciliación de la vida laboral y familiar que finalmente tiene como consecuencia la aprobación por el Gobierno en 2006 del denominado Plan Concilia. De las propuestas surgidas en la subcomisión en estos discontinuos diez años de análisis, surgen las políticas públicas con acuerdo de mayorías representativas que parten de la adecuación a la realidad social. La normativa tiene como principio la realidad social y la intención de solventar

---

(17) BOCG. Serie D, Num. 215 de 9 de diciembre de 1997.

problemas en torno a las cuestiones objeto de análisis que generan situaciones de difícil solución en la vida de los ciudadanos. El trabajo de estudio y reflexión realizado da congruencia a las medidas que se han ido aprobando confiriendo calidad material a las normas, lo que asegura su vigencia, permanencia y eficacia por cuanto se adecua a la realidad social.

### III.2. *Medios auxiliares de las subcomisiones*

Sobre los instrumentos de los que dispone la subcomisión para la realización del fin para el que se constituyó, resulta de utilidad, puesto que amplía las facultades conferidas a las ponencias no legislativas, lo dispuesto en el artículo cuarto, párrafo primero de la Resolución precitada: «Las subcomisiones podrán hacer uso de las facultades reconocidas por el Art. 44 del Reglamento, formulando sus solicitudes a través del Presidente de la comisión, y dispondrán del asesoramiento previsto en el Art. 45 del Reglamento». Las subcomisiones poseen capacidad para solicitar cuantos documentos e informes requieran tanto del Gobierno como de la Administración y para requerir la comparecencia de miembros del Gobierno, de autoridades y funcionarios públicos y de otras personas competentes en la materia objeto de estudio por parte de la subcomisión (18). Además, conforme a lo dispuesto en la Resolución se asignará un Letrado a cada subcomisión, que prestará el asesoramiento técnico jurídico necesario para el cumplimiento de las tareas encomendadas. De esta forma se equipara el funcionamiento de las subcomisiones a las comisiones parlamentarias y se configuran como «pequeñas comisiones de estudio confiadas a la tutela de una comisión permanente».

La Resolución dota a las subcomisiones de los mecanismos que requiere la realización de un estudio profundo sobre una materia concreta; las subcomisiones son pues un órgano que permite por su propio objeto profundizar en el estudio de la materia que la comisión competente cree necesario. El instrumento más utilizado suele ser las comparecencias de expertos, esto es, de las personas u organizaciones que por

---

(18) De hecho, este es el mecanismo más utilizado por las Subcomisiones como medio preferente de obtención de información.

su actividad profesional, por circunstancias personales, pudieran exponer con mayor claridad los problemas o soluciones al tema objeto de estudio; tras el análisis técnico se adoptan las posturas políticas concretas y generalmente, tras el informe de la subcomisión, y tal y como manteníamos en el epígrafe precedente, se generan iniciativas legislativas u otras medidas que afectan a la política global respecto al tema objeto de estudio (19).

No nos resistimos a apreciar de nuevo la importancia y trascendencia de las comparecencias. En la línea de aquellos que desarrollan el concepto de democracia digital, Fernández Carnicero (20) planteó la intervención de los ciudadanos en el procedimiento legislativo a través de los medios tecnológicos, si bien restringe el derecho a determinados operadores jurídicos y concreta la intervención a los aspectos formales. En nuestro caso proponemos restringir los órganos que reciben la información y ampliar los sujetos.

Las comparecencias de expertos en las subcomisiones resultan ilustrativas pero suponen un desgaste en tiempo, un enorme esfuerzo que en ocasiones no tiene beneficio real, quizás si utilizasen los medios tecnológicos y se permitiera la admisión y publicación de los «dictámenes» de los comparecientes y sólo fueran llamados a comparecer en relación al objeto de su «dictamen» para consultas o cuestiones sobre su aportación en la materia objeto de estudio, se simplificaría la tramitación; cierto es

---

(19) En cualquier caso estamos completamente de acuerdo con SANTAMARÍA PASTOR, J., *A Las ponencias como instrumentos de trabajo parlamentario*. Las Comisiones Parlamentarias (VV.AA.). Vitoria Gasteiz 1994, p. 528 cuando sostiene, en su estudio sobre el funcionamiento de las Ponencias: «La experiencia me hace sumamente escéptico sobre la utilidad del trámite en el que el o los parlamentarios integrantes de la ponencia se limiten a llevar a cabo un debate y labor de perfeccionamiento estrictamente técnico-jurídico, haciendo abstracción de cualquier tipo de consideraciones políticas. Ello no es más que una ilusión, por la sencilla razón de que lo político y lo técnico son aspectos normalmente inseparables y normalmente indiscernibles, y que son raras las soluciones técnicas que no responden a una determinada opción política», a nuestro juicio, la tecnicidad de algunas normas debe ser abordada en primera instancia por técnicos en la materia objeto de regulación y después aplicar las políticas desde las diferentes perspectivas ideológicas de los partidos políticos.

(20) FERNANDEZ-CARNICERO GONZALEZ, CLARO J., *La comunidad jurídica, garante de la calidad técnica de las leyes*. Revista de las Cortes Generales. Nº 61 2004, p. 29.

que la aceptación de los distintos «dictámenes» requeriría un tiempo de estudio y lectura por parte de los responsables de los grupos –incluso cada grupo podría nombrar una especie de ponente– y por los Letrados de las Cortes, pero redundaría en un menor tiempo dedicado a la convocatoria y exposición de los convocados y aumentaría la cercanía de la institución parlamentaria a los ciudadanos. Quizás con la intención de informar a la ciudadanía contribuyendo al principio de pluralismo y en aras a la responsabilidad de quienes emitieran los informes, esta especie de dictamen/es pudieran ser publicados en la web del Congreso de los Diputados. Creo que esta propuesta acortaría el tiempo dedicado a comparecencias permitiendo no sólo que los representantes salgan de su burbuja política y conozcan de primera mano la situación y los problemas de la realidad que pretenden normar, convirtiendo al Parlamento en el verdadero eje del debate político. Los diputados, o al menos esa especie de ponente de cada grupo parlamentario de la que hablábamos en páginas precedentes, obtendría un conocimiento completo sobre el tema objeto de estudio, convirtiendo a los integrantes de la comisión en expertos y a las subcomisiones en verdaderas «escuelas de diputados» (21).

### III.3. *Organización interna de las subcomisiones*

En cuanto a su organización interna, según lo establecido en la Resolución, la subcomisión es un órgano acéfalo, es decir no se prevé la constitución de órganos de dirección en su seno. A nuestro juicio, la falta de previsión normativa procede de la sistemática identificación entre las ponencias no legislativas y las subcomisiones; las primeras, como es propio a su concepto, no poseen órganos de dirección; en las segundas, al aplicar la supletoriedad del régimen de ponencias –tal y como dispone la Resolución «en el supuesto de que alguno de los extremos no queden resueltos expresamente, la composición y reglas de la subcomisión se ajustarán a lo dispuesto en la Cámara para las ponencias»–, se ignora lo relativo a sus órganos de dirección, lo que ciertamente no es tan lógico. En todo caso al Presidente de la comisión

---

(21) BARTHELEM, Y. J., *Essai sur le travail parlementaire, le système des commissions*. Librairie Delagrave. Paris, 1934.



corresponde, tal y como prescribe el Art. 4.2 de la Resolución acordar, a propuesta de la subcomisión, la convocatoria y orden del día. Por ello, con frecuencia, aunque ciertamente no existe Mesa en las subcomisiones, quien preside en la práctica las sesiones es el Presidente de la comisión que propuso su creación, o bien suele designarse un coordinador de la subcomisión (22).

#### III.4. *Integración de las subcomisiones*

La integración de las subcomisiones presenta ciertas particularidades que conviene subrayar. En principio, conforme a la supletoriedad del régimen jurídico de las ponencias sobre las subcomisiones, éstas se componen, al igual que las ponencias, de diez miembros elegidos proporcionalmente a la composición de la Cámara; sin embargo la práctica adecúa el número de miembros a la representación proporcional y en realidad su composición oscila entre diez y catorce miembros (23). La composición de las subcomisiones en la VIII Legislatura sigue, salvo excepciones que comentaremos, los siguientes criterios: tres diputados en representación de los grupos Parlamentarios que tienen más de 100 escaños, dos en representación de los que tienen más de 10 escaños y un Diputado en representación de cada uno de los demás grupos. Si bien esta es la composición para el debate, la regla habitual en la toma de acuerdos es la aplicación del voto ponderado. Las excepciones afectan a las subcomisiones constituidas en el seno de Comisiones Mixtas que, por su especialidad, se constituyen con tres representantes de cada

---

(22) En el mismo sentido J. MOLLINEDO, *Las Subcomisiones...*, *op. cit.*, p. 128.

(23) Así por ejemplo, la Subcomisión para el estudio de un nuevo modelo de Televisión y Radio, de titularidad pública y cobertura estatal, a efectos de dotar al ente público de RTVE de un marco financiero estable y proponer las modificaciones del Estatuto de la Radio y Televisión aprobado por la Ley 4/1980 de 10 de Enero, se compone de 13 miembros; la Subcomisión de Análisis y Estudio de la Problemática de la Profesión de Auditor de Cuentas y su actividad, constituida el 25 de Mayo de 1999 se compone de 14 miembros. El número de miembros se mantiene en el caso de las subcomisiones constituidas en la VII Legislatura; tanto la Subcomisión nombrada para impulsar el estatuto de la microempresa, del trabajador autónomo y del emprendedor, como la Subcomisión para el seguimiento de los procesos de privatización y reconversión de las empresas pertenecientes al sector público se componen de 12 miembros.

uno de los Grupos que cuentan con más de diez miembros en la Comisión Mixta, dos representantes de los que cuentan, al menos con tres miembros, y un representante del resto de los Grupos Parlamentarios.

La particularidad a la que hacíamos mención en epígrafes precedentes incide en la determinación por parte de los Grupos Parlamentarios de aquellos que formarán parte de las subcomisiones. En principio resulta lógico suponer que, como «órgano de la comisión», o sino al menos vinculado a la comisión permanente que propone su creación, las subcomisiones tendrían que integrarse con miembros de la comisión a quien corresponda la subcomisión, lo que facilitaría el conocimiento por parte de los miembros de la comisión del tema que dicha trata la comisión. Sin embargo, en la práctica, los miembros de las subcomisiones pueden no ser, y así sucede frecuentemente, miembros de las comisiones «de quien depende la subcomisión». Lo mismo sucede con los suplentes que, ante la falta de regulación, son designados junto a la lista de los miembros que constituirán la subcomisión.

El nombramiento de los diputados que constituirán la subcomisión, sin tener en cuenta a aquellos que formaban parte de la comisión que solicitó su creación no sólo cuestiona el carácter de las subcomisiones como órganos de las comisiones, sino que, a nuestro juicio, seguramente influido por Barthelemy, incide negativamente en el conocimiento de los diputados de los asuntos propios de la comisión a la que pertenecen e invalida la propuesta de «un ponente» en los temas objeto de estudio en la subcomisión.

### III.5. *Orden del día y régimen de las sesiones*

Para finalizar conviene ocuparnos de dos aspectos que inciden en el funcionamiento de las subcomisiones: por un lado, el régimen de las sesiones, y de otro, la determinación del orden del día. Conforme a lo dispuesto en el Art. 5.4 de la Resolución de la Presidencia de la Cámara, las sesiones de las subcomisiones a diferencia de las ponencias, se rigen por el principio de publicidad. A grosso modo, la publicidad presupone la divulgación de los acontecimientos que tienen lugar en el seno

parlamentario, si bien en el caso de las subcomisiones tiene lugar una limitación de los mecanismos de divulgación, puesto que no se permite la presencia ni de los medios de comunicación ni del público; en cualquier caso tanto el informe de la subcomisión como los votos particulares y el texto final aprobado por la comisión se publican en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (24).

En definitiva, el conocimiento de las discusiones y deliberaciones parlamentarias que tienen lugar en el seno de las subcomisiones se produce únicamente mediante instrumentos parlamentarios, aunque resulta frecuente que, tras la sesión de la subcomisión tengan lugar encuentros informales entre los miembros de ésta y los distintos medios de comunicación social acreditados.

En relación con la determinación del orden del día hay que mencionar el artículo cuarto de la Resolución de 24 de junio de 1996 que mantiene sorprendentemente, que: «La convocatoria y orden del día de sus reuniones –evidentemente se refiere a las subcomisiones– serán acordados por el Presidente de la comisión, a propuesta de los miembros de las subcomisiones». Como puede apreciarse, sobre la base de esta disposición se reconoce cierta autonomía funcional a las subcomisiones mediante el reconocimiento de capacidad directiva del Presidente de la Comisión, con lo que la normativa parece precisar el carácter de la subcomisión como órganos de la comisión. Este hecho evidencia la relación triangular entre las subcomisiones y las comisiones, que deben aprobar el informe de las primeras, y entre las subcomisiones y el Pleno de la Cámara que acuerda no sólo su constitución y el plazo de prórroga de sus trabajos, sino también su composición, reglas de organización y funcionamiento; por un lado, la normativa reconoce implícitamente el carácter de las subcomisiones como órgano subordinado a la comisión; de otro, la relación con el Pleno de la Cámara en ciertas cuestiones pone en duda tal consideración.

---

(24) Hasta el momento se han publicado en la web del Congreso de los Diputados sólo alguno de los informes de las subcomisiones, pero en ningún caso las comparecencias de expertos ante la subcomisión.

### III.6. *La finalización del trabajo de la subcomisión. Emisión del informe*

Como sucede con las ponencias, las subcomisiones son órganos parlamentarios de carácter temporal que se extinguen a la finalización del trabajo encomendado. En consecuencia una vez que la subcomisión ha concluido su análisis, bien en el plazo previsto en el acuerdo de creación o bien tras la prórroga concedida por el Pleno, deberá elaborar el informe que con posterioridad elevará a la correspondiente comisión culminando de esta forma su labor.

El plazo inicialmente fijado para la finalización de los trabajos de la subcomisión deberá incluirse, tal y como prescribe el Art. 3.1 de la Resolución, en la propuesta de creación de la subcomisión. En el supuesto de que no se disponga plazo alguno este será de seis meses desde el acuerdo de creación, si bien en la práctica, la mayoría de las subcomisiones constituidas en la VI Legislatura han fijado un primer plazo de seis meses desde su creación (25) y salvo contadas excepciones, como en la subcomisión relativa a la formación en inserción laboral y el acceso a la vivienda de la juventud en España, a la que el Pleno denegó la prórroga, siempre han sobrepasado este límite; esta es la razón por la que el tiempo concedido a las subcomisiones para la emisión del informe ha ido aumentando. Es el caso de las Subcomisiones para el estudio de una programa global que el Gobierno ha de desarrollar en extranjería e inmigración y la constituida para el seguimiento de los procesos de privatización y reconversión de las empresas pertenecientes al sector público, constituidas ambas en la VII Legislatura, en las que el plazo inicial para la realización del informe era de doce

---

(25) Como excepción al plazo de seis meses, la Subcomisión creada para analizar el coste de los libros de texto en la enseñanza básica y obligatoria y su repercusión en las economías familiares, solicitó un plazo de nueve meses desde su constitución (15-6-99) que fue aprobado por el Pleno en el acuerdo de creación. Lo mismo sucedió con la Subcomisión de seguimiento encargada de estudiar y discutir el proceso abierto por la Conferencia Intergubernamental; en este caso el plazo se vinculó a la conclusión de la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea. Tampoco respetó el plazo de seis meses la Subcomisión creada para el estudio de la regulación de las situaciones y efectos jurídicos derivados de las uniones de hecho, con independencia del sexo de sus integrantes, y otras formas de convivencia distintas del matrimonio, que obtuvo un plazo de un mes desde su constitución el 21 de mayo de 1997, si bien se solicitó y aprobó su ampliación hasta primeros de septiembre.

meses. El tiempo de actuación de las subcomisiones en la VII Legislatura es en general de un año, aunque también se regula su duración en el periodo de dos periodos de sesiones, fórmula quizás más apropiada en el entorno parlamentario.

En todo caso, una vez que la Mesa de la Cámara comprueba que el plazo para emitir el informe ha sido ampliamente rebasado, constata la extinción de la subcomisión desde el día en que concluyó el informe y declara el Informe, si este hubiera sido elaborado, extemporáneo y carente de valor jurídico (26).

Si por el contrario, la subcomisión se ajusta al plazo predeterminado y toda vez que el informe es aprobado por la subcomisión, éste podrá ser objeto de debate o en la comisión de la que depende la subcomisión, o en el Pleno de la Cámara, si bien en este último supuesto deberá mediar el dictamen de la comisión correspondiente. Así pues la propia Resolución distingue dos modalidades de aprobación del informe: el procedimiento ordinario ante la comisión correspondiente (Art. 5) y el procedimiento excepcional ante el Pleno (Art. 6.2.)

En el procedimiento ordinario, una vez elaborado el informe por la subcomisión, ésta lo elevará para su aprobación a la correspondiente comisión. El debate, tal y como prescribe el Art. 5.3, se iniciará con la presentación del informe por uno de los miembros de la subcomisión, interviniendo a continuación y por una duración máxima de quince minutos cada uno de los grupos parlamentarios que en uso de la facultad conferida y reconocida en el Art. 5.2 de la Resolución, hubieran presentado votos particulares; los votos particulares son, en general, posiciones contrarias a las conclusiones del informe, aunque en ocasiones motiven con una argumentación distintas las posiciones adoptadas en el informe, a pesar de todo ello en la práctica han sido utilizados como

---

(26) Así ha sucedido con la Subcomisión relativa a la formación e inserción laboral y el acceso a la vivienda de la juventud en España, con la Subcomisión creada para el seguimiento y recepción de información de las medidas que el Gobierno proponga en desarrollo de las recomendaciones parlamentarias aprobadas por el Pleno el 6 de abril de 1995 conocidas como «Pacto de Toledo» y con la Subcomisión creada para estudiar los sistemas privados de previsión social.

enmiendas. Ejemplo de este uso del voto particular es el formulado por Teresa Fernández de la Vega, portavoz del Grupo Socialista del Congreso en la pasada Legislatura, al informe emitido por la Subcomisión relativa al cincuenta aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos (27) que reproducimos: «se formula voto particular de adición a la Primera Recomendación del Capítulo IV», Mecanismos Institucionales, con el siguiente texto: «PRIMERA BIS.- EL Gobierno comparecerá ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso anualmente para informar del Plan de Acción Nacional y de su desarrollo».

Tras los votos particulares intervendrán los representantes de los Grupos parlamentarios que, por no haber presentado votos particulares, no hubieran participado en el debate. Por último, efectuadas las oportunas votaciones, el informe con los votos particulares se publicará en el Boletín Oficial de las Cortes Generales-Sección Congreso de los Diputados.

Excepcionalmente, según lo prescrito en el Art. 6.2 de la Resolución, la Mesa de la Cámara a propuesta de la comisión y previa audiencia de la Junta de Portavoces puede acordar que «el informe de las subcomisiones sea objeto de debate en el Pleno de la Cámara». En todo caso la comisión deberá haber dictaminado previamente sobre la labor de la subcomisión, de forma que lo que debate el Pleno no es el informe de la subcomisión sino el dictamen que la comisión ha elaborado tras el debate de aquél. La Resolución exige en este caso como único requisito formal que, en aras a la celeridad propia del procedimiento extraordinario, el debate en el Pleno tenga lugar en el plazo de cuarenta y ocho horas desde la aprobación del mismo por la comisión.

A pesar de que la Resolución regula este último procedimiento como excepcional, de las doce Subcomisiones que en la VI Legislatura han concluido sus trabajos, seis no han elevado al Pleno sus informes (28). El

---

(27) BOCG. Congreso de los Diputados, Serie D, Num. 450 de 22 de Junio de 1999.

(28) La Subcomisión para el estudio de la problemática del pueblo gitano, la subcomisión de análisis del diseño, ejecución y resultados de la política de subvenciones del Ministerio de Industria y Energía, la Subcomisión de estudio y evaluación y control de la contaminación atmosférica, así como los efectos de ella derivados en las zonas del Estado

resto de las comisiones han propuesto siempre la aprobación del informe en el Pleno y en consecuencia el procedimiento que la Resolución contempla como extraordinario en la praxis se convierte en un procedimiento ordinario de finalización de los trabajos.

En la VII Legislatura de las cinco subcomisiones constituidas, tres de ellas (29) han aprobado sus informes en comisión, si bien el resto han elevado sus informes al Pleno; en consecuencia no es posible formular tesis concluyentes sobre el procedimiento de finalización de los trabajos de las subcomisiones, toda vez que ninguna de las 9 subcomisiones nombradas en aquella Legislatura ha aprobado su informe. Hecho que se ha mantenido en la VIII Legislatura.

No podemos concluir sin advertir la necesidad de potenciar la importancia de los informes de las subcomisiones. En otros sistemas como el anglosajón o el francés existen órganos específicos cuya función principal consiste en analizar el impacto social, económico y político que ha tenido la regulación aprobada sobre un tema controvertido o de gran interés social, evaluando si ha sido útil al fin de la norma. Quizás si los informes de las subcomisiones no sólo contuvieran la des-

---

Español donde hay ubicadas centrales térmicas. La comisión de Medio Ambiente aprobó sin votos particulares el informe de la Subcomisión el día 18 de febrero de 1998 (BOCG D-257. N° 379 de 20 de marzo de 1998.; la Subcomisión de estudio de la regulación de las situaciones y efectos jurídicos derivados de las uniones de hecho, con independencia del sexo de sus integrantes, y otras formas de convivencia distintas al matrimonio. La Comisión de Justicia e Interior aprobó sin votos particulares el informe de la Subcomisión el 1 de septiembre de 1997. (BOCG D-178 de 25 de septiembre de 1997) y acordó no elevar el informe al Pleno el 19 de octubre de 1997 (BOCG D-203 N° 316 de 12 de noviembre de 1997); la Subcomisión de estudio de la exclusión social y la Subcomisión de Seguimiento de los procesos de privatización y reconversión de las empresas pertenecientes al sector público. En referencia a ésta última la Comisión de Industria, Energía y Turismo aprobó el informe de la Subcomisión con dos votos particulares, el 16 de diciembre de 1999 (BOCG D-522 de 21 de diciembre de 1999 y BOCG D-532 de 12 de Enero de 2000; y acordó no elevar el informe al Pleno, sin votos particulares, el 21 de diciembre de 1999 (BOCG D-534. N° 829 de 14 de Enero de 2000)

(29) La subcomisión sobre las víctimas del terrorismo, la subcomisión nombrada con el fin de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género, la subcomisión parlamentaria para el estudio de las medidas contra la piratería en bienes y derechos protegidos por la propiedad intelectual y la subcomisión para impulsar el estatuto de la microempresa, del trabajador autónomo y del emprendedor.

cripción de la actuación de la subcomisión o el resumen parcial de las comparecencias sino que fueran realizados a modo de dictamen sobre la situación que la comisión requiere profundizar, permitirían simplificar este estudio ex post desde el análisis de las situaciones descritas en el momento de la regulación.

Con el análisis adecuado de estos informes la Cámara, a través de los grupos parlamentarios, o en su caso del Gobierno iniciaría la reforma que aquellas normas que lo requiriese sin atenerse a la lectura que de ello hicieran los medios de comunicación, los agentes sociales o incluso los ciudadanos a los que hubiera afectado la regulación. En este sentido los informes emitidos por la subcomisión serían a nuestro juicio de valor incalculable. Si los informes elaborados por las subcomisiones se centrasen en las conclusiones sobre las cuestiones analizadas, se transcribiesen y detallaran las comparecencias de expertos, resultaría formativo para la ciudadanía, a la par que daría muestras de la cercanía de la labor parlamentaria a la realidad social que pretende normar. Indudablemente el valor del informe en el transcurrir del tiempo en aras a la evaluación de la calidad e impacto de las normas sería mayor (30).

#### IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS SUBCOMISIONES

Independientemente de las razones que justifican el reconocimiento formal de las subcomisiones en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 26 de junio 1996, que parecen justificar la creación de las subcomisiones desde el reconocimiento práctico de las ponencias no

---

(30) Tomemos como ejemplo la Subcomisión creada en la VII Legislatura para potenciar y promover la responsabilidad social de la empresa. El informe de la subcomisión tiene una extensión de 124 páginas que se centran en el resumen a grandes rasgos de 59 comparecencias y en las conclusiones. Si bien de la atenta lectura del informe no queda claro el estado real de la responsabilidad social de las Empresas en España. Si se hubieran publicado las comparecencias de los convocados, o bien si éstos hubieran enviado sus «informes», la subcomisión hubiera podido tener en consideración la información de todos los comparecencias previstos y en el momento de realizar esta indagación, o quizás en el caso de requerir una investigación sobre responsabilidad social de la empresa habría un material de indudable valor, a la par que se evidencia públicamente el trabajo de la Cámara. B.O.C.G. Serie D. N.º 423 de 31 de Julio de 2006.



legislativas, a nuestro juicio la constitución de subcomisiones se produce por una doble causa: por un lado, la complejidad técnica que posee hoy por hoy la labor legislativa, que requiere de órganos que profundicen sobre las cuestiones a debatir; de otro, son producto de la evolución funcional de las comisiones parlamentarias pero, ¿Qué son en realidad las subcomisiones?

La Resolución dictada por la Presidencia del Congreso de los Diputados sostiene que las subcomisiones son, en principio, «la nueva denominación de las ponencias no legislativas» y en consecuencia, al igual que las ponencias no legislativas, órganos de trabajo de las comisiones. Viene a reforzar esta opinión la inexistencia, desde la aprobación de la Resolución de Presidencia el 27 de junio de 1996, de ponencias no legislativas (31) en el Congreso. Sin embargo, al analizar las disposiciones relativas al procedimiento de creación y al funcionamiento interno de las subcomisiones parece que la práctica ha venido a consagrar, no órganos de las comisiones, sino otro tipo de órganos.

La Resolución de 26 de junio de 1996 cuando regula el procedimiento de creación de las subcomisiones dispone en su Art. 1 que: «...el Pleno podrá acordar la creación de subcomisiones en el seno de las comisiones de la Cámara,...». Así pues y según la propia Resolución, quien determina la constitución de las subcomisiones es el Pleno de la Cámara. Por otro lado el artículo 2.2 de la citada Resolución, que regula el inicio de su procedimiento de constitución, esto es, la iniciativa en la constitución de la subcomisión, dispone: «2. La iniciativa para que una comisión proponga al Pleno la creación de una subcomisión podrá ser presentada por un Grupo Parlamentario o por la quinta parte de los miembros de aquella. Dicha iniciativa será examinada y votada por la

---

(31) Las únicas ponencias no legislativas nombradas con posterioridad a la Resolución de 24 de junio de 1996 son aquellas constituidas en Comisiones Mixtas. Es el caso de la Ponencia no Legislativa sobre líneas básicas del Plan Nacional de Droga (14 de marzo de 1998), la Ponencia no legislativa sobre tráfico de mujeres, niños y niñas (24 de Junio de 1997) o la Ponencia que estudia el proceso de ampliación de la Unión Europea y Agenda 2000 que subsume en la misma la Subcomisión de seguimiento, encargada de estudiar y discutir el proceso de ampliación de la Unión Europea hacía los países del Este de Europa y del Mediterráneo ( Acordada su creación por la Comisión Mixta para la Unión Europea en su sesión de 4 de marzo de 1998).

comisión, pudiendo los Grupos parlamentarios intervenir para fijar su posición por un tiempo máximo de diez minutos». En este sentido creemos razonable la opinión de Mollinedo (32) cuando subraya la conveniencia de que, a fin de promover y facilitar el acuerdo de creación de las subcomisiones durante el debate de la iniciativa en la comisión, se permita a los grupos parlamentarios presentar enmiendas respecto a alguno de los extremos que deba proponer la propuesta.

A tenor de lo expuesto y tal y como podemos observar en la práctica parlamentaria, el procedimiento de constitución de una subcomisión manifiesta ya una clara problemática. Dos son los momentos trascendentes en su constitución: el primero, al menos cronológicamente, la formulación de la propuesta de creación de subcomisión que se produce a iniciativa de un grupo parlamentario, de la comisión, o bien de la quinta parte de los miembros de la misma. Tras la votación favorable a la creación de la subcomisión en el seno de la comisión, el segundo paso es la presentación de la propuesta ante el Pleno de la Cámara. A tenor de lo dispuesto en el Art. 3 de la Resolución, será el Pleno de la Cámara quien determine no solo la constitución de la subcomisión sino también sus reglas de organización y funcionamiento: «La comisión, en su propuesta de creación, someterá a la aprobación del Pleno la composición, reglas de organización y funcionamiento, y el plazo de finalización de los trabajos de la subcomisión».

En definitiva, quien propone la creación es la comisión en la que ha de constituirse, pero quien en realidad acuerda la constitución de la subcomisión es el Pleno, no la propia comisión, lo que en principio nos lleva a plantearnos si las subcomisiones son órganos de la Cámara o de las propias comisiones. La cuestión no es baladí, afecta tanto a la naturaleza de las subcomisiones como al nivel de autonomía de las comisiones parlamentarias en la organización de su trabajo, incidiendo también en su relación con el Pleno.

Para analizar correctamente la situación descrita debemos partir, necesariamente, del concepto de comisión. El término comisión procede de la traducción literal de la voz latina «*commissio*, *comisiones*» (33)

---

(32) J. MOLLINEDO, *Las Subcomisiones...*, *op cit.*, p. 126.

(33) Véase el Diccionario de la Real Academia Española.

que deriva de *committere* y que significa encargar, encomendar a otro el desempeño o ejecución de alguna cosa. En el mismo sentido define el Diccionario de la Real Academia el término comisión: «1. Acción de cometer. 2. Orden o facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda de algún negocio. 3. Encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa. 4. Conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto...»

En todo caso, la idea que subyace cuando empleamos el término comisión supone la ejecución de actos por orden o encargo de otro. Como señala Escriche (34) la comisión consiste en delegar o encargar una persona a otra u otras lo que está en sus facultades y atribuciones,...., resultando siempre de ello una relación que es causa de obligaciones recíprocas entre comitente y aceptante. Pues bien, para delimitar la significación jurídica de la comisión en el ámbito parlamentario hemos de distinguir: por un lado, la relación jurídica contractual que surge como consecuencia del encargo; de otro, el conjunto de personas encargadas de realizar el encargo.

Como bien señala Fraile Clivillés (35), la primera de las interpretaciones alude a la relación resultante de la objetivación del encargo, que es una relación jurídica contractual, sin duda más relevante en el Derecho Privado que en el Público. Descartado el primer aspecto, en todo caso ajeno al presente trabajo, es el segundo, que hace referencia a los sujetos que reciben el encargo, el que incumbe al Derecho Público y por ende al Derecho Parlamentario. Ante estas premisas entendemos que el término comisión en el Derecho Público se emplea «no en sentido de encargo, mandato o cometido, sino en cuanto designa un conjunto de individuos nombrados por una entidad o corporación para que la representen en determinado asunto o negocio, o para que cumpla un objeto o misión especial en nombre o interés de aquellas» (36). Todo lo anterior nos lleva a concluir que, en el ámbito parlamentario, el empleo

---

(34) Citado sin referencia a ningún texto por la Enciclopedia Jurídica Española. Francisco Seix. Tomo VII. Barcelona, p. 236.

(35) FRAILE CLIVILLÉS, M., *La comisión...*, *op cit.*, p. 9.

(36) Enciclopedia Jurídica Española. Tomo VIII..., *op cit.*, p. 268.

del término comisión presupone la existencia de un órgano colegiado, al que una entidad, en este caso la Cámara, adjudica una misión especial para que actúe en interés de ésta.

En el caso de las subcomisiones el vocablo empleado implica en sí mismo, la existencia de un órgano menor de otro órgano, de un órgano subordinado a otro. Terminológicamente presupone que un órgano, la comisión, ha encargado a otro, la subcomisión, el desempeño de alguna actividad. Sin embargo, de conformidad a lo dispuesto en la Resolución de Presidencia del Congreso de 26 de junio de 1996, el órgano principal que crea las subcomisiones no es la propia comisión, sino el Pleno de la Cámara. Este hecho supone que, aunque en principio las subcomisiones debieran ser órganos de las comisiones en realidad según su procedimiento de creación parecen ser órganos de la Cámara. Hecho que viene a justificar que los miembros de las subcomisiones no sean siempre miembros de las comisiones que han propuesto su creación, o bien que las normas que regulan su funcionamiento no sean las de la misma comisión que solicitó su creación, o que las facultades atribuidas sean las mismas que las reconocidas con carácter general a todas las comisiones de la Cámara, e incluso que quien aprueba la prórroga del plazo previsto para que la subcomisión realice sus trabajos sea el Pleno de la Cámara, aunque debe mediar propuesta motivada de la Comisión.

A pesar de lo expuesto creemos que la Resolución no pretendía cuestionar el carácter de órganos de las comisiones de las subcomisiones, sino permitir a la Presidencia controlar la creación de los órganos de trabajo, conjugando la eficacia en la labor parlamentaria, en el control en la ordenación de los trabajos parlamentarios, con el principio de respeto a las minorías. El problema principal al que se enfrenta la creación de las subcomisiones afecta a los grupos minoritarios de la Cámara que, por su inferioridad numérica pueden encontrar dificultades, al menos físicas, para asistir a las reuniones de las comisiones. A mayor descentralización en el Parlamento menor presencia de los grupos minoritarios en los órganos de la Cámara, y en definitiva pudiera ser que la creación de las subcomisiones afectase negativamente a los grupos minoritarios y por ello el Art. 6.3 de la Resolución dispone: «En el supuesto de que el número de subcomisiones constituidas haga aconsejable, para el buen funcionamiento de los órganos de trabajo de la

Cámara, que no se creen al mismo tiempo nuevas subcomisiones, la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá aplazar la inclusión en el orden del día del Pleno de estas nuevas propuestas hasta tanto no finalicen los trabajos de otras subcomisiones anteriores» (37).

A nuestro juicio debería permitirse la creación de subcomisiones a las propias comisiones, otorgando a éstas plena autonomía organizativa en su funcionamiento; sólo la comisión encargada del asunto correspondiente puede medir la necesidad de conocer con mayor profundidad un tema relacionado con la iniciativa asignada y ahondando en el tema que nos ocupa, permitir el conocimiento de los asuntos sobre los que se legisla.

#### V. A MODO DE CONCLUSIÓN. LA APORTACIÓN DE LAS SUBCOMISIONES A LA CALIDAD TÉCNICA DE LAS LEYES

La creciente complejidad del ordenamiento jurídico es un hecho difícilmente controvertible y ello no sólo a nivel técnico, donde es evidente el elevado grado de especialización de ciertas normas, sino también en el nivel de producción normativa donde se habla de la denominada hipertrofia, explosión, o inflación legislativa (38). Los problemas que generan las situaciones descritas, especificidad y elevado nivel de

---

(37) En el mismo sentido parece pronunciarse J. MOLLINEDO, *Las Subcomisiones...*, *op cit.*, p. 125. cuando sostiene: «... la potestad de crear Subcomisiones en favor del Pleno no responde tanto a la trascendencia política de la medida cuanto al propósito de concentrar y racionalizar, desde la suprema instancia decisoria parlamentaria, la organización de Subcomisiones, evitando el potencial riesgo de su excesiva proliferación en la Cámara». En todo caso conviene subrayar que el autor no aclara porqué es un riesgo la proliferación de las subcomisiones; a nuestro juicio, en sí misma la descentralización no es negativa, a no ser, como exponemos en el artículo, que afecte a la viabilidad funcional de los grupos parlamentarios minoritarios.

(38) El letrado de Cortes Carlos Dorrego en su artículo *Hacia una nueva codificación*. Diario ABC, 28 de diciembre de 2006, manifiesta su preocupación por la excesiva producción normativa; en diciembre de 2006 considera vigentes en España 210.697 leyes, y cree que «los juristas debemos exigir máxima transparencia en el proceso de producción normativa, en la accesibilidad de las normas para los operadores jurídicos y los ciudadanos en general».

producción normativa, son el resultado de la evolución técnica y tecnológica propia de la evolución de los tiempos y de la necesidad de regular un sin fin de cuestiones que afectan y preocupan a los ciudadanos.

La Memoria del Consejo de Estado del año 1989 resulta especialmente reveladora en este campo por cuanto establece las consecuencias que supone para el sistema los acontecimientos descritos y advierte que, por respuesta apresurada a necesidades y compromisos, de uno u otro tipo, la excesiva regulación genera riesgos de degradación normativa provocando el menoscabo en la estructura formal de las normas legales y en definitiva un deterioro en el ordenamiento, que afecta, como recalca en su Memoria del año 1992, al grado de seguridad del ordenamiento jurídico.

Los efectos adversos descritos afectan indudablemente a la calidad de los textos legislativos y por ello creemos que debe propiciarse el desarrollo de los mecanismos que permitan paliar las consecuencias, tanto desde parámetros formales, técnica legislativa, como aquellos que persigan un mayor grado de reflexión y un estudio profundo del contenido de la norma. En esta línea la doctrina y los agentes implicados en la producción legislativa han mostrado preocupación por la calidad técnica de las leyes y en general por la mejora de la técnica legislativa desde la idea de que si elevamos el nivel de calidad de las normas, los graves riesgos o los problemas que produce en el sistema la especificidad y el alto nivel de producción legislativa pudieran ser menores; frente a la cantidad, calidad, y frente a la especialización, adecuado estudio técnico que permita vigencia suficiente de la norma.

Hasta hoy las propuestas sobre técnica legislativa han impulsado la codificación y sistematización de las normas en su proceso de elaboración y promueven la aplicación de una visión práctica en la elaboración de las normas, de criterios sistemáticos y codificables en la redacción, composición y elaboración de los textos legislativos. Indudablemente la homogeneización formal en el proceso de elaboración de las normas mejora la calidad técnica legislativa y por ello el grupo GRETTEL intenta generalizar la aplicación de una sistemática homogénea en la elaboración de disposiciones promoviendo el uso de una terminología correcta y sencilla para que las disposiciones puedan ser comprendidas

por el ciudadano, simplificando el largo y complicado trabajo de dilucidar con exactitud, en el complejo caos legislativo en el que habrá de moverse, cuales son las normas que deben ser aplicadas a una cuestión o asunto que se le presente. A nuestro juicio y aunque sea éste un primer paso, la calidad normativa formal no debe prescindir de la material que exige que la norma se ajuste a la realidad social incidiendo en el grado de vigencia de la norma y, en consecuencia, a su calidad. La calidad material afectará no sólo a la tecnicidad de la norma sino al estudio técnico del contenido de la norma.

Creemos que las normas deben servir al fin inicial que da sentido a su existencia, bien la resolución de una problemática concreta, el avance en el reconocimiento de derechos, la regulación de problemas que aparecen desde el desarrollo tecnológico, regulación de instituciones, resolución de conflictos sociales ... la lista es inagotable, si bien todas ellas como normas que forman parte de un sistema deben ser congruentes con este, permitiendo la aplicación prolongada en el tiempo; deber ser normas bien hechas desde el profundo análisis de los hechos y cuestiones que pudieran afectar a la regulación de una materia concreta. Deben ser leyes eficaces que garanticen su vigencia y adecuación a la realidad social (39) y para ello requieren de un elevado nivel de estudio y reflexión.

Dos son pues las cuestiones que se han de abordar si queremos resolver los problemas que plantea la producción legislativa en la actualidad. De una parte la necesidad, siguiendo las recomendaciones de la doctrina mayoritaria, de aprobar normativa específica que trate estas cuestiones; de otra y sin poder obviar que el proceso de elaboración de la norma y el acuerdo sobre las cuestiones técnicas otorgarán una mejor tecnicidad a las disposiciones, el análisis del contenido de la norma. Sainz Moreno (40) afirma que la inteligibilidad de los textos

---

(39) Las reiteradas denuncias del Consejo de Estado han sido coadyuvadas por nuestra mejor doctrina. GARCIA ENTERRIA, «*Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas*». Cuadernos Civitas, 1999.

(40) SAINZ MORENO, F. y DA SILVA J. C., «*Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes*», *La calidad de las Leyes*. Parlamento Vasco, Victoria-Gasteiz, 1989.

normativos depende de su claridad semántica y de su claridad jurídica, pero ésta a nuestro juicio depende también de que con claridad respondan al fin para el que, o por el que el legislador elabora la norma; en definitiva, se debe pretender elaborar leyes claras y eficaces que por adecuación a la realidad garanticen su vigencia solventando los problemas de la ciudadanía, lo que supone incidir tanto en el *quid iuris* como en el *quis ius*.

Los esfuerzos en aras a la calidad técnica formal no son escasos, las instituciones comunitarias vienen recomendando a los Estados miembros políticas decididas de mejora de la regulación desde 1993 (41). Tampoco es ajena la preocupación por la técnica legislativa al Gobierno ni a la Administración. Prueba de ello es la aprobación de la Resolución de 28 de julio de 2005 que da publicidad al acuerdo adoptado en el Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de unas nuevas directrices de técnica normativa que sustituyen a las anteriores del año 1991. Ni tampoco le es ajena a la mayoría de las Comunidades Autónomas o a sus órganos Legislativos. Si bien y a pesar de lo expuesto no existe, como aconseja la mejor doctrina, una normativa general que regule estas cuestiones.

Conviene destacar en este punto la importancia de los Letrados de las Cortes y de las distintas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en el perfeccionamiento de la calidad de las normas ya que hoy por hoy son éstos los operadores jurídicos que han de aplicar y vigilar el cumplimiento de las normas de técnica legislativa. Su

---

(41) Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión relativa al establecimiento de un procedimiento de concertación entre el Parlamento Europeo y el Consejo (DO C 89 de 22.4.1975, p. 1; EE 1/2, p. 9). Resolución del Consejo, de 8 junio de 1993, relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DO C 166 de 17.6.1993, p. 1). Lignes directrices générales pour la politique législative, document SEC(1995) 2255/7 de 18.1.1996. Declaración N° 39 sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, aneja al Acta final del Tratado de Ámsterdam. Acuerdo interinstitucional, de 22 diciembre de 1998, relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DO C 73 de 17.3.1999, p. 1). Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DO C 172 de 18.6.1999, p. 1)



colaboración en la mejora de la calidad técnica y lingüística (42) de las leyes es una evidencia, tanto en sus publicaciones como en su quehacer diario en los distintos órganos de cada Cámara. Si bien quizás ha llegado el momento de reorganizar su funcionamiento otorgando una mayor importancia, acaso con la publicación de sus informes, a su labor realizada desde la independencia, la neutralidad y objetividad. Como señala el Letrado de las Cortes Peñaranda Ramos (43), los Letrados han procurado, sin que sea tarea sencilla, introducir racionalidad técnica en las leyes.

En cualquier caso al problema de la calidad normativa se le han otorgado soluciones variadas que responde como bien señala la Letrada Ripollés (44) al requerido control *ex ante*, pero inevitablemente también a la evaluación *ex post*, aunque en ocasiones uno y otro no tienen una tajante separación. Conviene sin embargo resaltar que en España la mayoría de las propuestas (45) suelen centrarse en un intento de ordenar y estructurar el proceso de creación de las normas desde parámetros comunes resueltos por las propuestas de técnica legislativa que enunciábamos en las páginas precedentes.

---

(42) A modo de ejemplo, sobre los esfuerzos parlamentarios que se están realizando en este sentido en las Asambleas Legislativas, recogemos la convocatoria del Parlamento andaluz para cubrir plazas en el Cuerpo Técnico del Parlamento Andaluz, en la escala de técnicos superiores, en la que como parte del temario se incide en las cuestiones de técnica legislativa. Boletín Oficial del Parlamento Andaluz (BOPA 633) de 29 de marzo de 2007. También las Cortes Generales en la convocatoria de las oposiciones a Letrado de las Cortes Generales publicadas el 24 de abril de 2007. Serie B. Núm 95, incluye en los temas 245 – 247 temas específicos dedicados a técnica normativa.

(43) El autor sostuvo esta postura en las Jornadas organizadas por el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense en colaboración con el Congreso de los Diputados en Diciembre de 2007, seminarios de próxima publicación

(44) La Letrada de las Cortes en las citadas Jornadas distingue entre la ley como producto técnico-jurídico, que requiere de una adecuada codificación y la ley como producto especializado y en consecuencia requerido de auxilio técnico específico sobre las cuestiones objeto de regulación. En ambos casos la calidad de las normas requerirá procedimientos específicos que permitan la práctica del buen arte de legislar.

(45) No todas las propuestas son formales; en el interesante artículo de Fernandez Carnicero C. J, «*La comunidad jurídica, garante de la calidad técnica de las leyes*». Revista de las Cortes Generales Nº 61. 2004, pp. 323-334, se propone la inclusión de la sociedad en el proceso de elaboración de las normas permitiendo que las tecnologías de la información (TIC) faciliten la debida comunicación con la ciudadanía, para que las normas solventen los problemas desde el conocimiento de la problemática social que da razón a la creación de la norma.

Desde esta perspectiva creemos que las subcomisiones son una oportunidad que permite potenciar la reflexión, el estudio, el debate y el análisis técnico de las cuestiones objeto de regulación, incidiendo en la mejora de la calidad material de las normas.

Como es bien sabido el procedimiento de aprobación de una ley suele descomponerse analíticamente en tres fases, la iniciativa, la de elaboración y la aprobación de la norma. A efectos de este trabajo, es la segunda fase, que encierra la deliberación, la de mayor trascendencia, ya que como señala García Escudero (46) la fase de preparación es decisiva para la calidad de la futura ley.

En la actualidad como consecuencia de su grado de representación, formalmente es el Pleno el máximo órgano de trabajo de la Cámara, pero cuando estudiamos lo que verdaderamente importa en la actividad legislativa, cuando queremos saber cuáles han sido las posturas de los diferentes grupos parlamentarios, cuáles son los fundamentos que justifican la aprobación de la normas, hasta dónde ha llegado la negociación o el debate que justifica una votación plenaria, irremediablemente debemos consultar los informes y dictámenes de los órganos de trabajo de la Cámara (47).

El aumento de la producción y especificidad normativa ha aumentado el nivel de atribuciones de las comisiones parlamentarias revelándose esenciales en el análisis de cuestiones que, dadas sus dimensiones y su volumen de trabajo, éstas no pueden abordar. Las subcomisiones cumplen hoy la misión encomendada a las comisiones en sus orígenes, centradas en el auxilio al órgano de trabajo de quien dependen, el primer foro de negociación, debate y análisis de la normas. Éstas son ajenas a la rígida dinámica de funcionamiento de las comisiones y por ello contribuyen también a aumentar la calidad técnica material de las normas.

---

(46) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. «*Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario*» Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Nº 13 (Dic 2005), pp. 136.

(47) Sobre las comisiones parlamentarias Vila Ramos. B «*Los sistemas de comisiones parlamentarias*». Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2004.

La complejidad política, social y jurídica que afronta el órgano legislativo produce una hipertrofia legislativa que no redundará en el buen arte de legislar. Ciertamente es que desde sus orígenes el Parlamento ha sufrido un aumento en sus competencias y en la actualidad no debe sólo representar, sino controlar al ejecutivo, constituir foro de negociación y debate, legislar...., y todo ello en el complejo parlamento de grupos dominado por la regla de las mayorías. La preocupación de la mejor doctrina por la calidad técnica de las leyes quizás sea la forma de luchar contra la explosión legislativa y la tecnicidad de las disposiciones aprobadas, ya que sólo cuando el texto se halla bien elaborado desde el punto de vista técnico y semántico pueden realizarse las modificaciones de contenido deseadas por el Parlamento sin que se produzca una ley oscura contradictoria (48), o inadecuada por falta de respuesta a la problemática que pretendía solventar (49).

A nuestro juicio parece pues inevitable introducir con espíritu de renovación nuevos instrumentos en el trabajo diario que permitan que el Parlamento no sólo represente a la ciudadanía sino que trabaje con mayor eficacia, limitando la aplicación de aquellos procedimientos fundados en prácticas decimonónicas que dificultan la agilidad y flexibilidad requerida en la Cámara.

Aceptado sin que quepa duda que el Parlamento es el órgano de representación por excelencia, debemos procurar que los medios materiales permitan a los representantes trabajar adecuadamente a favor de los ciudadanos y que la labor legislativa de las Cámaras sea el eje central del debate político.

En esta línea en la VIII Legislatura el Presidente de la Cámara propuso y ha conseguido una renovación completa de los medios tecnológicos del Parlamento, y aunque el empleo de la tecnología contribuye a

---

(48) GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, P., *Nociones*, op. cit., p. 136.

(49) Nos incita a esta reflexión la cita a Salvador Coderch que realiza GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, P., *Nociones...*, p. 131 «No es la menos importante de las metarreglas de la técnica jurídica, aquella que sugiere proponer sólo las medidas que son razonablemente aceptables y factibles. La injusticia es el mayor defecto que se puede imputar a una norma jurídica pero, casi inmediatamente, se puede añadir que la inutilidad es el defecto que viene a continuación, pues la ineficacia es, a la larga, incompatible con la justicia».

facilitar la labor parlamentaria también creemos que se deberían debería procurar la actualización de las mecánicas de trabajo desde la aceptación de las realidades que se producen en el siglo XXI.

Aunque en los orígenes del Estado Liberal se pudiera afirmar que el Pleno constituye el eje central del sistema y que en el tiene lugar lo esencial del trabajo parlamentario, en la actualidad como consecuencia del aumento de producción legislativa y su especificidad en el denominado parlamento de grupos donde, salvo contadas excepciones, rige el criterio de los grupos parlamentarios y no de los parlamentarios individualizados, los órganos de trabajo y los órganos auxiliares de éstos han adquirido un mayor nivel de atribuciones.

En la actualidad las comisiones han superado las funciones eminentemente técnicas asignadas en sus orígenes; la labor de estudio y tecnicidad que dio lugar a su creación se hace difícil hoy y las subcomisiones nacen desde la necesidad práctica de constituir órganos auxiliares que permitan analizar en profundidad los temas concretos sobre los que deberá debatir y discutir la comisión.

En definitiva, el fin inicialmente asignado a las subcomisiones no era otro que permitir profundizar en el estudio de determinadas cuestiones, si bien y de forma explícita en la VIII Legislatura las subcomisiones han sido el primitivo foro de negociación y el debate, propio de los órganos parlamentarios que, desde el estudio de la realidad social ha realizado propuestas, legislativas o no, encaminadas a la adopción de políticas comunes tras el examen pormenorizado de las cuestiones sobre las que legislar, permitiendo que la legislación que resulte aprobada de soluciones a los problemas concretos que pretende subsanar la norma en cuestión, incidiendo de esta forma en la mejora de la calidad técnica material de las leyes.

La técnica legislativa abarca el conocimiento especializado de las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes. Tiene pues como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se abordan para la adecuada elaboración de las leyes que requiere, no sólo ajustar sus procedimientos a las prescripciones técnicas de elaboración de normas, sino también

adecuar el proceso de creación de las normas con el propósito de, interpretando la realidad, elaborar leyes eficaces que garanticen su vigencia y la adecuación a la realidad social. La técnica legislativa implica la reorganización sistemática y organizada de los textos legislativos procurando la uniformidad formal de los textos y ello permite la correcta estructura formal en las normas, lo que evidentemente redundará en su calidad.

Sin embargo creemos que la calidad de las normas no depende sólo de la denominada técnica legislativa, indudablemente imprescindible, sino de la necesaria profundidad del debate en la tramitación legislativa, de la preparación y el conocimiento de las cuestiones que generan una toma de posición u otra en los diferentes grupos parlamentarios. Es en este punto, que incide en la calidad material de las normas, donde las subcomisiones parlamentarias resultan de enorme utilidad y por ello creemos que debiera generalizarse la creación de estos órganos, hasta hoy nombrados sólo en el Congreso de los Diputados, que tan útiles se han revelando con las posibilidades que hemos intentado poner de relieve en el presente trabajo.