

LA POSICION DE LAS PONENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (I Y II LEGISLATURA).

Los condicionamientos técnicos y políticos

POR

DIEGO LOPEZ GARRIDO

Profesor agregado interino de Derecho Político de la Universidad
Autónoma de Madrid

SUMARIO

I. EL TRATAMIENTO JURÍDICO REGLAMENTARIO DE LA FUNCIÓN DE LA PONENCIA.—1. *Derecho comparado*.—2. *Derecho español: regulación reglamentaria*.—II. LA POSICIÓN DE LAS PONENCIAS EN LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA DE LA I Y II LEGISLATURA.—III. LOS FACTORES CONSTITUCIONALES, POLÍTICOS Y PARLAMENTARIOS.

En el trámite legislativo del Congreso de los Diputados, opera una figura a la que el Reglamento de la Cámara no le concede la categoría de órgano de la misma, sino sólo —si se me permite la atípica expresión— de «órgano de órgano», órgano de las Comisiones.

Se trata de las Ponencias, las cuales, a pesar de su aparente papel subordinado, han realizado en la primera y segunda legislatura de las Cortes democráticas un trabajo importante, han cumplido un función que no dudaría en calificar de imprescindible en el procedimiento parlamentario, muy en especial en el procedimiento propiamente legislativo, al que me voy a limitar en este breve estudio.

I. EL TRATAMIENTO JURIDICO REGLAMENTARIO DE LA FUNCION DE LA PONENCIA

1. *Derecho comparado*

Ante todo hay que decir que la Ponencia no es exactamente la versión española del *rapporteur* francés, o del *relator* de otros parlamentos, o del ponente de nuestro derecho parlamentario histórico. Tiene diferente fisonomía. El *rapporteur* francés¹ o el relator de otros parlamentos es, normalmente, el

¹ Henri George, «Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires» en *Mélanges George Burdeau*, París, 1911, págs. 441-453.

encargado de redactar el informe motivado que la Comisión presente al Pleno de la Cámara de sus trabajos, de la orientación de los debates y acuerdos habidos en aquélla. El relator es el que dirige realmente los trabajos de la Comisión; por eso, en algunos países, en especial del área anglosajona, se opta por nombrar al propio presidente de la Comisión para esta labor ².

El relator es el portavoz de la mayoría cuando se admite la existencia de varios informes de la Comisión al Pleno (por ejemplo, la llamada *relazione di minoranza* en Italia) ³.

El relator es también el portavoz oficial de la Comisión. Así lo vio nuestro derecho parlamentario histórico. El artículo 70 del Reglamento de 1918 decía:

«Las Comisiones formadas con arreglo al artículo 65, elegirán de entre sus individuos, para cada proyecto de ley o cada asunto, un ponente, que redactará un informe sobre los mismos y llevará la voz de la Comisión. A la vez elegirán un sustituto para que le reemplace cuando sea necesario, y podrán agregar otro u otros miembros que colaboren y mantengan la discusión ante el Congreso acerca del dictamen que haya prevalecido.»

Como se ve se trata en casi todos los supuestos señalados de un ponente dirigido principalmente a preparar el trabajo del Pleno más que el de la Comisión.

En el caso del *rapporteur* francés su acción comienza en una fase preparatoria de la que emana un primer informe que somete a la Comisión. Sin embargo, una vez terminado el debate en Comisión, en el que ha tenido un particular peso el *rapporteur*, éste redacta el informe que someterá al Pleno en nombre de la Comisión. Para lo cual, como señalan Henri George, para la práctica de la IV República, y Blamont, para la de la V, goza de un amplio margen de maniobra, que tendrá también durante la discusión plenaria ⁴.

El caso británico es el más claro de preparación casi exclusiva del trabajo del Pleno de la Cámara de los Comunes, en detrimento de la Comisión. No hay prácticamente fase preparatoria al debate en el Select Committee. El *draft report* y el *report* final de la Comisión es redactado por el *chairman* de la misma, sin presentar desde luego a la Cámara un texto alternativo, y sin admitirse *minority report* ⁵.

2. Derecho español: regulación reglamentaria

La Ponencia colegiada de nuestro Congreso de Diputados es, formalmente al menos, el modelo exactamente opuesto al descrito.

Procedimentalmente opera, según el Reglamento, en una fase anterior y separada netamente del debate en Comisión; prepara, por tanto, el trabajo de ésta, aunque, como veremos, en la realidad la labor de la Ponencia se proyecta

² Vid. Ameller, *Parlements*, París, 1966, pág. 190.

³ Vincenzo Longi, *Diritto e procedura parlamentare*, págs. 125-126.

⁴ H. George, *cit. supra*, pág. 445. Para la práctica de la IV República, vid. Blamont, «Techniques parlementaires» en la obra colectiva *Politique et techniques*, París, 1958, páginas 105 y 110-111.

⁵ Abraham y Hawtrey, *Parliamentary Dictionary*, Londres, 1956, págs. 66-67.

con gran fuerza hacia el Pleno de la Cámara. Se trata de una Ponencia que no redacta, sin embargo, ningún informe motivado de la Comisión al Pleno porque lo único que la Comisión hace es emitir un dictamen del texto legal que servirá de base a la discusión plenaria (texto alternativo que sustituye el proyecto originario). Una Ponencia que no interviene como portavoz de la Comisión porque esta última ha dejado de existir en el debate ante el Pleno, con la excepción —puramente hipotética— del supuesto del procedimiento de urgencia que luego examinaremos.

La Ponencia ha sido configurada en el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, y en el vigente Reglamento definitivo, con una cierta modestia⁶, que en la práctica se ha visto correspondida, sin embargo, por un dinamismo sorprendente. A ello nos referiremos en el siguiente epígrafe.

El Reglamento provisional decía en su artículo 33: «Para su funcionamiento *podrán* las Comisiones subdividirse en secciones o constituir ponencias que estudien los diferentes asuntos»; artículo suprimido en el vigente Reglamento.

Esta poco afortunada redacción⁷ —las secciones han quedado inéditas lógicamente dada su decadencia en los parlamentos estructurados en grupos políticos— daba a las ponencias una posición aparentemente no siempre consolidada («podrán»). Ello iba referido, no obstante, a los trámites no legislativos, porque el artículo 96 establecía como preceptiva —la Comisión «nombrará»— la constitución de Ponencia para informar todo proyecto o proposición de ley en que no hubiese prosperado una enmienda de totalidad de devolución del texto.

En efecto, los párrafos 1, 2 y 3 del citado artículo 96 (art. 113 del actual Reglamento) regulaban: el nombramiento de los ponentes, uno o varios, encargados de elaborar el Informe sobre el proyecto, a la vista de todas las enmiendas presentadas; el plazo de presentación del Informe (quince días), y la publicación del mismo en el BOC. El artículo 96, junto al 33 anterior mencionado, eran los únicos preceptos reglamentarios que se referían a las Ponencias. En el Reglamento vigente, el art. 113.

El Reglamento configura a la Ponencia como un órgano en cierta forma *autónomo* respecto a la Comisión. La diferencia con el *rapporteur* francés es neta, pues este último es el genuino portavoz de la Comisión. La Ponencia española, por el contrario, no hace de portavoz de la Comisión en ningún momento. 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 extraparlamentarias⁸.

⁶ Un solo artículo en todo el Reglamento actual se refiere directamente a las ponencias: el 113.1. El artículo 45 alude a ella indirectamente con motivo de la mención de la labor de los letrados.

⁷ Estaba tomada del artículo 53.2 del Reglamento del Congreso 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». Vid. Vicente Herrero, *Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes*, Madrid, 1935, pág. 46 y *Revista de Derecho Público*, núms. 40 y 41, abril 1935.

⁸ Vicente Herrero, *cit.*, págs. 46-47.

Las Ponencias, en el Reglamento del Congreso, parecen extinguirse en el momento en que se firma el Informe. El Reglamento no vuelve a hablar de ellas después.

Es otra diferencia (teórica) con el *rapporteur*, omnipresente y poderoso, que atraviesa «vivo» todo el proceso legislativo, y con importantes competencias, según el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa. Y también se acusan importantes diferencias con la posición de la Ponencia en las Comisiones del Senado según el Reglamento provisional. Sus competencias eran realmente inusitadas. En efecto, la Ponencia es la que admitía o no a trámite las enmiendas (arts. 108 y 110 del Reglamento del Senado), facultad calificadoria 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 (art. 111 del Reglamento del Senado); la Ponencia fija el objeto de votación en cada momento (art. 113)⁹. 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.

La Ponencia, en el Congreso de los Diputados, muy al contrario, no tiene *status* jurídico a partir del comienzo de los debates en Comisión; no existe como tal reglamentariamente, y no interviene, por tanto, nadie en su nombre en las discusiones. Esta es la situación teórica de la Ponencia.

Sin embargo, como veremos, en la práctica parlamentaria de la I y II Legislatura la Ponencia «a la luz» se ha visto transformada en una especie de «Ponencia en la sombra», que ha seguido vigente durante todo el procedimiento legislativo. Existencia «en la sombra» particularmente evidente durante la fase de Comisión, donde el proyecto inicial se ha sustituido, de hecho, como eje de los debates, por el propuesto en el Informe de Ponencia, el cual se constituye así en la expresión más tangible de los sustanciales poderes parlamentarios de este órgano de la Comisión.

II. LA POSICION DE LAS PONENCIAS EN LA PRACTICA PARLAMENTARIA DE LA I Y II LEGISLATURA

El artículo 96.1 del Reglamento provisional (113.1 del vigente) señala que la Comisión nombra de su seno «uno o varios» ponentes. No obstante, hasta el momento no se conoce de ningún caso en que se haya nombrado una Ponencia unipersonal, lo que contrasta con los sistemas citados de relator individual.

El sentido de las Ponencias complejas (a veces hasta de trece miembros), ha sido, obviamente, que en ellas estuvieran representadas, según su fuerza parlamentaria, todos los grupos presentes en el Congreso de los Diputados¹⁰.

⁹ Facultades todas ellas inspiradas ostensiblemente, de forma un tanto chocante, en el Reglamento de 1971 de las Cortes Orgánicas.

¹⁰ En el Reglamento provisional del Senado esta intención no podía ser más explícita; el artículo 57 señala: «Los ponentes, sea cual fuere su número, no podrán pertenecer a un solo Grupo parlamentario.» Parecida redacción utiliza el artículo 65 del nuevo Reglamento.

Esta práctica ha sido una de las causas básicas de la importante posición que la Ponencia ha tenido en el trámite legislativo de la I y II Legislatura, pues la presencia de todos los grupos en ella ha dado a sus reuniones y acuerdos una cohesión y fuerza sustantivas en las sucesivas fases del proceso legislativo, en especial en el debate en la Comisión.

Voy a examinar a continuación la posición fáctica de la Ponencia en esas fases.

1. El trámite propiamente de *Ponencia* no ha sido en el Congreso una mera ordenación y preparación del trabajo de la Comisión, sino un momento de gran contenido político, una verdadera «primera lectura de los Proyectos de Ley». En las Ponencias se ha llegado a introducir el sistema de voto ponderado para adoptar sus acuerdos, lo que muestra la importancia política de éstos y, sobre todo, la naturaleza de «minicomisión» que adquiere aquélla.

Las reuniones de Ponencia se desarrollan a puerta cerrada y de modo informal y flexible, y esta fórmula ha sido más eficaz para el desarrollo del complejo *iter* legislativo que las sesiones de Comisión. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la Ponencia no recibe previamente directrices de la Comisión, ni de la Mesa de la misma. Tiene, pues, capacidad de iniciativa, y, desde luego, una gran libertad de acción. Teóricamente, la Ponencia opera sobre las enmiendas presentadas, cuya aceptación sólo puede recomendar o no recomendar. Pero de hecho las Ponencias se han transformado en las primeras y principales enmendantes, mirando mucho más el espíritu de las enmiendas de los grupos que su letra. Y ello porque los ponentes designados por los diversos grupos —casi siempre los mismos especialistas— han actuado con capacidad total de negociación en esta primera fase, con la excepción relativa del partido del Gobierno, que ha debido mantener una lógica comunicación permanente con el ministro patrocinador del proyecto.

Las Ponencias, por otra parte, a diferencia de otros casos de práctica parlamentaria comparada, no han realizado reuniones con especialistas de fuera de la Cámara, ni con organizaciones, personalidades o grupos sociales afectados por el texto objeto de informe. Al tener una composición plural, predominan en ella ya muy directamente los criterios políticos, por encima de intereses corporativos o incluso criterios estrictamente técnicos.

Las Ponencias suelen salir de esta fase primera muy fortalecidas. Y ello se ha reflejado en el carácter de sus acuerdos, plasmados en el importante *Informe de la Ponencia*. En él se razonan los principales motivos que han inspirado los acuerdos tomados en Ponencia, proponiéndose, y esto es muy importante, un *texto alternativo al proyecto originario*, con las modificaciones decididas por aquélla, que pueden ser, y de hecho han sido a menudo, de gran entidad.

Un magnífico ejemplo de ello lo fue el Informe de Ponencia sobre el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana (*BOC*, 20 de octubre de 1980, serie A, núm. 73-12), que, en base a una enmienda llamada «estructural» del Grupo Comunista, propuso a la Comisión de Interior (y así lo acordó ésta, sin posterior intervención del Pleno), la división de aquel proyecto en cuatro proyectos de ley distintos: La Ley de Seguridad Ciudadana y Competencias Gubernativas; la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (ya aprobada con importantes modificaciones); la Ley Orgánica sobre los su-

puestos previstos en el artículo 55.2 de la Constitución (también aprobada); y la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2. El texto articulado del Informe de Ponencia, aunque de apariencia tan modesta que en algunos informes se le califica simplemente como «Anexo» al mismo, va a constituirse en la realidad en el eje del debate en Comisión.

En la fase de *debate en Comisión*, jurídicamente, la Ponencia ya no existe. Sin embargo, en la práctica, ha sucedido todo lo contrario. En primer lugar, porque, como he señalado, es el Informe de la Ponencia el que centra los debates. Sobre él se discute y él es el texto que se vota o se rechaza, no el del proyecto originario, con lo que el *Informe* adquiere una naturaleza dictaminadora que reglamentariamente no le corresponde.

Y, en segundo lugar, porque la Ponencia como tal ha seguido funcionando a toda máquina. En efecto, los cinco o siete ponentes que trabajaron juntos a puerta cerrada son prácticamente los únicos que intervienen a puerta abierta en los debates de Comisión, sólo que sometidos a un procedimiento mucho más rígido, con el formalismo que impone una presidencia que da las palabras y cuenta los votos. Las negociaciones continúan entre la misma Ponencia, que llega, a veces, a «resucitar» en reuniones informales durante la fase de debate en Comisión, y que suele estar ajena al resto de los diputados integrantes de ésta, los cuales han visto limitada su labor en la Comisión a estar presentes a la hora de la votación —con una constante rotación de personal por cierto—, votación cuyo sentido es fijado por el correspondiente ponente de cada grupo. Sucede así que, mientras que la fase de Ponencia propiamente dicha puede durar en circunstancias normales entre quince días y un mes y a veces bastante más, la fase de Comisión está solventada en media semana. Porque el estudio a fondo, la negociación política, el trabajo real, se ha llevado a cabo durante la fase de Ponencia, siendo el debate en Comisión muchas veces una mera reiteración pública y formalizada de lo que ya se ha explicitado en Ponencia hasta la saciedad.

En alguna ocasión esa «resurrección» de la Ponencia se ha producido formalmente, incluso después de aprobado el dictamen de la Comisión —lo que jurídicamente tiene difícil explicación— por iniciativa de la Junta de Portavoces. Ese ha sido el caso producido durante 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. En la práctica de la I y II Legislatura los principales proyectos de ley experimentaron, como se ha dicho, modificaciones básicas ya en la fase de trabajo de Ponencia, en mayor cantidad y calidad, a veces, que las sufridas por el texto legal en la Comisión y en el Pleno incluso. Un estudio estadístico a este respecto sería sin duda revelador en el sentido apuntado.

Todo esto plantea un problema parlamentario importante en el Congreso de los Diputados, que es el flojo papel del Pleno de la Comisión —no de la Comisión misma en cuanto que la Ponencia es parte de ella— como órgano preparador del trabajo legislativo del Pleno de la Cámara.

Quizá el origen de este fenómeno estriba en buena medida en el carácter público de las sesiones de las Comisiones, algo que no ocurre en prácticamente ningún Parlamento del mundo. Y en el alto número de sus integrantes, que

hace rígidos sus debates. Pero lo cierto es que la Ponencia plural se ha mostrado como un órgano mucho más eficaz y operativo que los Plenos de las Comisiones, aunque en éstos también se realicen avances en el trabajo legislativo.

La fase de Ponencia más que una fase de *instrucción* del trabajo de la Comisión, ha sido, por decirlo de alguna manera, una verdadera *primera instancia* ante la que el Pleno de la Comisión ha quedado condicionado y desdibujado, sometido a un cierto efecto de pinza entre la Ponencia y el Pleno de la Cámara, los dos grandes núcleos de toda la tramitación.

La Ponencia ha ocupado una posición de verdadera Comisión en el proceso de elaboración *legislativa* —no desde luego en otro tipo de procedimientos parlamentarios.

3. *En la fase de Pleno de la Cámara*, la «tercera lectura» de los proyectos, la Ponencia, aunque ya definitivamente muerta reglamentariamente al ser un órgano de la Comisión y no del Pleno, ha subsistido aún de hecho en la persona de sus integrantes, que son los que indefectiblemente vuelven a intervenir en la tribuna de oradores, y los que siguen llevando el peso de la negociación. No obstante, esta fase introduce unos elementos cualitativamente nuevos que rompen el importante *status* fáctico que hasta ahora ha ostentado la Ponencia. De un lado, la presencia mucho más activa del Gobierno, que ahora es el verdadero portavoz del texto. De otro, las reuniones previas de los grupos parlamentarios para decidir el sentido del voto. Así, si hasta ahora los ponentes de cada grupo habían tenido una larga y amplísima libertad de acción en las tomas de postura frente al resto de los grupos parlamentarios, en el Pleno el grupo respectivo «ata más corto» a su ponente, dirigiéndole en un sentido si se quiere más *partidista* o más *político*. De modo que lo que podríamos llamar *relativa autonomía* de la Ponencia, acaba cuando los órganos directores de cada grupo toman cartas en el asunto. A pesar de todo, aunque la Ponencia ha perdido su vigencia jurídica, y política en buena medida, sus integrantes originarios han seguido siendo guardadores y continuadores del primitivo espíritu negociador que suele presidir el trabajo parlamentario realizado a puerta cerrada entre un grupo reducido de diputados.

III. LOS FACTORES CONSTITUCIONALES, POLITICOS Y PARLAMENTARIOS

El carácter parlamentario de nuestro sistema político tiende a la formación de órganos intraparlamentarios colegiados y plurales como las Ponencias. Se diferencia así del sistema francés presidencialista y de gran presencia gubernamental en la vida del Parlamento, que produce una figura unipersonal muy ligada al Gobierno, como es el *rapporteur*. Aquí hay una primera explicación constitucional de la posición de las Ponencias en el Congreso de los Diputados.

Pero, además de este factor constitucional, no cabe duda que la fisonomía de las Ponencias en el Parlamento español se ha desarrollado también en gran medida sobre la base de unas determinadas condiciones políticas.

En efecto, las Ponencias pluripersonales, con gran iniciativa política, con importantes poderes legislativos, han florecido y se han consolidado durante toda una época política caracterizada por una acción constituyente, caracterizada por la ausencia de mayorías parlamentarias estables, y por lo que se ha venido en llamar «consenso». Esta coyuntura y este estilo político ha encontrado en las Ponencias un cauce institucional perfecto para su proyección parlamentaria.

De ahí que las ortodoxas y modestas directrices reglamentarias hayan sido un tanto superadas por el uso o la costumbre, que aquí se ha manifestado como una verdadera fuente de derecho parlamentario.

La Ponencia ha sido un lugar privilegiado de negociación y acuerdo político que se ha proyectado a través de todo el proceso legislativo. La Ponencia era el mecanismo adecuado para transformar las «mayorías políticas» en «mayorías parlamentarias y legislativas»¹¹.

La fuerza de esta práctica tuvo una muestra palpable cuando en la I Legislatura se produjo un intento —quizá no con demasiada convicción— por parte de la Mesa del Congreso, de «llamar al orden», en cierto modo, a los presidentes de las Comisiones indicándoles el lugar en que supuestamente coloca el Reglamento a las Ponencias.

Una circular de la Mesa del Congreso «sobre atribuciones y facultades de las Mesas y Ponencias en las Comisiones», señaló la irregularidad que implicaba que durante los debates en Comisión el texto base de discusión y votación fuese el Informe de la Ponencia y no el proyecto del Gobierno, atribuyendo esta práctica errónea a una inercia técnica del procedimiento utilizado en las Cortes Orgánicas¹². La Circular, en su punto segundo, en términos rotundos, negaba al Informe de Ponencia incluso el carácter de «propuesta» a la Comisión. Vale la pena reproducir su contenido básico, que posee relevancia doctrinal:

«Las Ponencias que las Comisiones Legislativas eligen para sus trabajos tienen como misión elaborar un informe sobre el Proyecto (o proposición de ley) y las enmiendas presentadas (art. 96.1) pero no, en modo alguno, formular propuestas a la Comisión, que debe deliberar sobre el Proyecto (o proposición) (art. 96.5) y las enmiendas, no sobre otras propuestas a las que el Reglamento nunca se refiere.

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

¹¹ Un fenómeno parecido al que se ha producido en el Parlamento catalán, cuya mayoría política no siempre es equiparable a las mayorías parlamentarias oscilantes.

¹² La Circular no lleva fecha, aunque corresponde aproximadamente al primer trimestre de 1978.

la Comisión la posibilidad de pronunciarse directamente sobre el texto del proyecto o proposición y sobre las enmiendas.

»La práctica hasta ahora seguida, por el contrario, es la de concebir a las Ponencias como órganos representativos (de ahí su composición frecuentemente muy numerosa) en cuyo seno se operan los acuerdos y transacciones o se afirman los disentimientos que realmente deberían producirse en la Comisión. La Ponencia sustituye a la Comisión y ésta, por la fuerza de las cosas, al Pleno de la Cámara, que, salvo excepciones o accidentes, queda reducido casi a una función protocolaria. El perjuicio que para la afirmación y prestigio del Parlamento se sigue de esta práctica excede con mucho del daño grave pero puramente procedimental que resulta del hecho de que con este modo de proceder son pocos los casos en los que el informe de la Ponencia puede ser evacuado dentro del plazo de quince días que el Reglamento (art. 96.2) fija. Es indispensable, por todo ello, poner término de una vez a esta errónea práctica y reconducir la estructura y función de las Ponencias (que pueden ser unipersonales) a lo que deben ser con olvido de lo que en el pasado fueron.»

La argumentación de la Circular tenía, como se ve, dos puntos destacables; el primero, negar al Informe de Ponencia el carácter de «propuesta» a la Comisión.

Este criterio de la Circular es, a mi juicio, muy discutible reglamentariamente, pues el término *Informe* de Ponencia alude a algo más que a una mera clasificación técnica de las enmiendas, a que se reduciría prácticamente su labor, según se deduce de la Circular.

Sería difícil despolitizar asépticamente un trabajo como el de la Ponencia, como hacía la Circular, cuya definición del Informe haría más lógico encargar la responsabilidad de éste a los letrados que a los diputados.

El segundo punto de apoyo del razonamiento de la Circular es el de que la práctica hasta ese momento en las Ponencias era producto de reminiscencias del sistema «orgánico», que, por tanto, había que abandonar en el Parlamento democrático. Sin embargo, esta explicación inercial es insuficiente.

De un lado, porque la «costumbre» de las Cortes anteriores, no puede ser equiparada a la del Congreso de los Diputados. Las Ponencias actuales tienen evidentemente otra composición y estructura políticas; no tienen ni pueden tener dirección unitaria y solidaria como las Ponencias «orgánicas», por razones obvias; y, por tanto, las Ponencias en el Congreso no tienen voz como tales Ponencias en los debates; no son, en fin, las defensoras del proyecto del Gobierno ni las patrocinadoras de éste frente a una Comisión hipotéticamente hostil, porque la mayoría política de la Ponencia coincide con la de la Comisión. De otro lado, y sobre todo, si la argumentación de la citada Circular fuese real, en la práctica parlamentaria esa supuesta inercia de la situación anterior habría sufrido una inevitable muerte natural por ser disfuncional con las nuevas estructuras políticas. Y, sin embargo, nada más lejos de la realidad, porque tal práctica de las Ponencias ha tenido una vitalidad creciente en la vida parlamentaria del Congreso.

De ahí que las citadas directrices de la Mesa, y otras recomendaciones posteriores, no tuvieran efectos prácticos. Sus razones técnicas tuvieron menos fuerza que los condicionamientos a que obedecía una práctica que se manifestaba políticamente adecuada y muy funcional parlamentariamente.

Ciertamente, estos condicionamientos políticos pueden variar cualitativamente en el futuro y ello puede influir en una nueva configuración de la Ponencia en el Congreso de los Diputados.

No obstante, junto a la eficacia política que las Ponencias han tenido, contienen una indudable operatividad parlamentaria. Porque actúan como verdaderas comisiones, sin las desventajas procedimentales de éstas.

Su reducido tamaño (similar al de las comisiones de nuestra práctica parlamentaria histórica —cinco a ocho integrantes—); su forma de trabajo flexible y no formalizada que permite estudiar los problemas técnicos; y el hecho de que nuestras comisiones, a diferencia de las Ponencias, no desarrollen su labor a puerta cerrada, han contribuido a hacer de las Ponencias no unipersonales órganos de gran peso en el importante trabajo legislativo desarrollado en el Congreso de los Diputados.

La experiencia del primer período de sesiones de la Legislatura iniciada en noviembre de 1982 avala las anteriores consideraciones sobre la eficacia parlamentaria de la Ponencia frente a la Comisión. En efecto, un cambio total de mayoría política y de estructura parlamentaria no ha impedido que haya continuado el mismo esquema de funcionamiento legislativo y la misma posición de las Ponencias que la existente durante las dos primeras legislaturas de las Cortes democráticas.