

Las Subcomisiones en el Congreso de los Diputados (Comentarios a la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996, sobre Procedimiento de Creación y Reglas de Funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara)

Joaquín Mollinedo

SUMARIO: I. LAS PONENCIAS COMO REFERENTE Y ANTECEDENTE: A) Ponencias Legislativas. B) Ponencias no Legislativas. C) Ponencias Especiales.—II. LAS SUBCOMISIONES EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: A) Ámbito de aplicación de la RPS. B) Objeto de las Subcomisiones. C) Constitución de las Subcomisiones. D) Composición, organización y funcionamiento y plazo de trabajo de las Subcomisiones. E) La tramitación del informe de la Subcomisión. F) Control del cumplimiento de la RPS.—III. CONSIDERACIONES FINALES.

I. LAS PONENCIAS COMO REFERENTE Y ANTECEDENTE

El artículo 75.1 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 (CE) y el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (RCD) configuraron la estructura funcional básica de esta Cámara en Pleno y por Comisiones, asumiendo así el modelo organizati-

vo parlamentario de más raigambre en nuestro Derecho histórico y de mayor implantación en el Derecho comparado.

Pero, además, junto a estos órganos parlamentarios funcionales de relevancia constitucional, el RCD y la práctica de la Cámara han introducido las Ponencias¹, órganos de trabajo del Congreso caracterizados comúnmente por las siguientes notas distintivas:

a) Se trata de órganos de trabajo interno y auxiliar de las Comisiones, constituidos por éstas en su seno.

b) Aunque pueden adoptar forma unipersonal, asumen siempre una estructura colegiada.

c) Son de composición políticamente plural (garantizándose generalmente la presencia de todos los Grupos Parlamentarios) y reducido número de miembros.

d) Su organización no está formalizada ni jerarquizada (rasgo característico de las mismas es, por ejemplo, la inexistencia de Presidencia).

e) Su trabajo se desarrolla mediante reuniones en régimen de intercambio informal de opiniones, sin la presencia de público ni de medios de comunicación social.

f) Su función consiste en la instrucción de un asunto concreto sobre el que habrá de decidir la Comisión correspondiente, y se materializa en la elaboración de un documento a modo de informe (la aparente modestia de este cometido contrasta, no obstante, con su extraordinaria importancia real en los procedimientos parlamentarios).

g) A tal fin, disponen de una amplio margen de autonomía funcional, toda vez que, aunque orgánicamente integradas en una Comisión, no reciben de ésta mandato previo o directriz preliminar alguna, ni, por tanto, sus informes pueden ser considerados expresión del criterio o voluntad de la respectiva Comisión, que deberá, además, pronunciarse sobre el contenido del documento elaborado.

¹ Sobre las Ponencias, véanse: A. L. ALONSO DE ANTONIO: «Las Ponencias en el procedimiento legislativo», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 85, 1994, págs. 85 a 120; L. M. CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985, págs. 132 a 134; M. A. GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 255 a 257; P. GONZÁLEZ TREVIJANO: «Reflexiones sobre la Ponencia en el procedimiento legislativo», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, págs. 243 a 272; D. LÓPEZ GARRIDO: «La posición de las Ponencias en el procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados. Los condicionamientos técnicos y políticos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 17, 1983, págs. 225 a 234; B. PENDÁS GARCÍA: «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990, págs. 75 a 110; J. A. SANTAMARÍA PASTOR: «Las Ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», en J. C. DA SILVA OCHOA (Coord.): *Las Comisiones parlamentarias*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994, págs. 521 a 541; F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, págs. 190 y 191; IDEM: *El Parlamento en la encrucijada*, Eudema, Madrid, 1989, págs. 110 y 111; J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 158 a 160; E. VIRGALA FORURIA: «Las Comisiones y Ponencias (con especial referencia al Reglamento del Parlamento Vasco)», en A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA y J. C. DA SILVA OCHOA (Coords.): *Parlamento y Derecho*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991, págs. 265 a 317.

h) Por último, son órganos parlamentarios de carácter temporal, habida cuenta que formalmente se extinguen una vez materialmente concluido el trabajo encomendado (su presencia latente se hace notar, sin embargo, a lo largo del procedimiento parlamentario, incluso tras la expiración formal de su mandato)².

La regulación reglamentaria y la práctica de las Ponencias en el Congreso de los Diputados es, por lo demás, bastante asistemática y muy poco precisa; no obstante lo cual, es posible distinguir diferentes tipos de Ponencias, según el ámbito funcional en el que desarrollan sus trabajos.

A) Ponencias Legislativas

El RCD contempla la existencia y actuación de las Ponencias, principalmente, en el seno del procedimiento legislativo.

A las Ponencias Legislativas se refiere genéricamente el artículo 113.1 RCD cuando dispone que, una vez finalizado el debate de totalidad, si lo hubiere habido, o, en todo caso, cuando haya concluido el plazo de presentación de enmiendas en el procedimiento legislativo común, «*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*»; este plazo podrá ser prorrogado por la Mesa de la Comisión de acuerdo con el artículo 113.2 RCD, cuando la trascendencia o complejidad de la iniciativa legislativa así lo exigiere.

Junto a esta norma general, otros preceptos del RCD aluden indirectamente a las Ponencias Legislativas. Por ejemplo, el artículo 111.2 RCD (en relación con la remisión al Gobierno por las Ponencias de las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios a efectos de conformidad), el artículo 130 RCD (sobre criterio de las Ponencias en la calificación de iniciativas legislativas o enmiendas en materias reservadas a la ley orgánica) y los artículos 139, 140, 141 y 142.3 RCD (respecto de las funciones de las Ponencias en el procedimiento legislativo de aprobación de Estatutos de Autonomía a que se refiere el artículo 151.2 CE), preceptos estos últimos a los que, en desarrollo de lo establecido en el artículo 145 RCD, se remite expresamente a su vez al artículo séptimo.6 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, sobre Procedimiento a seguir para la Tramitación de la Reforma de los Estatutos

² Estas singulares características de las Ponencias las alejan de otras instituciones análogas en el Derecho comparado —tales como el *rapporteur* francés, el *relatore* italiano o el *chairman* británico encargado de la presentación del *draft report* o del *report* definitivo— o, incluso, de la figura de nuestro ponente histórico regulado, por ejemplo, en el artículo 70 del Reglamento del Congreso de 24 de mayo de 1918. Sobre los modelos histórico y comparados, véanse, especialmente: P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: «Reflexiones...», *cit.*, págs. 246 a 258; y D. LÓPEZ GARRIDO: «La posición...», *cit.*, págs. 225 y 226.

de Autonomía (en lo que respecta al procedimiento de reforma estatutaria previsto en el artículo 152.2 CE).

Las previsiones reglamentarias sobre Ponencias Legislativas se completan con la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 23 de septiembre de 1986, de Desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre Designación y Funciones de las Ponencias (RPP)³. La RPP regula concretamente el nombramiento y competencia de las Ponencias Legislativas colegiadas, con arreglo a los siguientes criterios:

a) Las Ponencias Legislativas colegiadas se compondrán de diez miembros, de los que tres pertenecerán al Grupo Parlamentario Popular, dos al Grupo Parlamentario Socialista y uno a cada uno de los Grupos Parlamentarios Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Catalán (Convergència i Unió), Vasco (EAJ-PNV), de Coalición Canaria y Mixto (artículo primero RPP).

b) Durante el plazo de presentación de enmiendas a cada iniciativa legislativa, los Grupos Parlamentarios propondrán, para formar parte de la Ponencia, al Diputado o Diputados correspondientes (artículo segundo RPP). Finalizado dicho plazo, la Mesa de la Comisión competente nombrará provisionalmente la Ponencia que ha de emitir el informe, la cual comenzará sus trabajos una vez finalizado, en su caso, el debate de totalidad (artículo tercero RPP). La Comisión ratificará el nombramiento de la Ponencia en la primera sesión que celebre; y, en el supuesto de que no se acuerde dicha ratificación, devendrán nulas todas las actuaciones de la Ponencia designada con carácter provisional (artículo quinto RPP).

c) La Ponencia encargada de emitir el informe podrá solicitar de la Mesa del Congreso, a través del Presidente de la Comisión correspondiente, que, sobre una cuestión que haya de ser objeto del informe pendiente de redacción, emita previamente su parecer otra Ponencia de otra u otras Comisiones (artículo cuarto RPP).

B) *Ponencias no Legislativas*

Aunque, como se ha afirmado anteriormente, el RCD y la RPP regulan las Ponencias, principalmente, en el seno del procedimiento legislativo, no faltan algunos preceptos reglamentarios que, de forma aislada, se refieren a aquéllas incidentalmente, en relación con el ejercicio de funciones parlamentarias de control y de información.

Así, por ejemplo, el artículo 52.2 RCD dispone que «*las Comisiones de*

³ La RPP deroga la anterior Resolución de 30 de noviembre de 1983, para Desarrollo de lo Dispuesto en el artículo 113 del Reglamento (artículo sexto RPP); y ha sido, a su vez, modificada por sucesivas Resoluciones de 19 de diciembre de 1989, de 14 de septiembre de 1993 y de 14 de mayo de 1996.

Investigación podrán nombrar Ponencias en su seno», cuyas reuniones no serán públicas en ningún caso según el artículo 64.4 RCD.

Igualmente, el artículo 198.2 RCD, sobre tramitación parlamentaria de los planes y programas remitidos por el Gobierno, prescribe que «*la Comisión designará, en su caso, una Ponencia que estudie el programa o plan en cuestión*».

En fin, el artículo 199.1 RCD, al remitirse expresamente al anterior precepto respecto de la tramitación de los informes anuales que el Tribunal de Cuentas debe remitir a las Cortes Generales conforme a lo previsto en los artículos 136.2 CE y 13 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, permite implícitamente la constitución de Ponencias en la Comisión competente para el estudio del referido informe. Ahora bien, en este caso, dado que, según las Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 1 de marzo de 1984, sobre Tramitación de la Cuenta General del Estado, el citado informe ha de ser remitido a la Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas⁴, la Ponencia —que, efectivamente, puede crearse a tal fin de acuerdo con el artículo segundo de esta Resolución— no se constituirá propiamente en el Congreso sino, en su caso, en el seno de dicha Comisión Mixta.

Esta posibilidad de constitución de Ponencias no parece admitirse, por el contrario, en la tramitación de los demás informes que hayan de ser presentados ante las Cortes Generales o ante el Congreso, habida cuenta que el artículo 201 RCD, que a aquéllos se refiere, reenvía explícitamente, en los aspectos procedimentales, a lo dispuesto en los artículos 196 y 197 RCD para las comunicaciones del Gobierno, en cuya tramitación no se contempla la constitución de Ponencias. Alguna resolución presidencial ha admitido, sin embargo, dicha posibilidad; en concreto, el artículo segundo, párrafo cuarto, de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 4 de abril de 1984, sobre Tramitación Parlamentaria de la Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial, en virtud del cual la Comisión de Justicia e Interior podrá designar una Ponencia que informe sobre el estado, funcionamiento y actividades de los Juzgados y Tribunales de Justicia, contenidos en la memoria anual que, de conformidad con el artículo 109 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, debe rendir el Consejo General del Poder Judicial ante las Cortes Generales⁵. Incluso la práctica parlamentaria, aun sin cobertura re-

⁴ Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 3 de marzo de 1983, sobre Funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, modificada por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 20 de febrero de 1989.

⁵ La disposición derogatoria de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 21 de abril de 1992, sobre Tramitación ante el Pleno de los Informes Anuales o Extraordinarios del Defensor del Pueblo, en relación con el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, y con la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de

glamentaria formal, ha introducido esta misma solución; por ejemplo, suele constituirse siempre en la Comisión de Industria, Energía y Turismo una Ponencia para el estudio del informe semestral que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, del Consejo de Seguridad Nuclear, debe someterse al Congreso por el Consejo de Seguridad Nuclear.

C) *Ponencias Especiales*

La práctica parlamentaria del Congreso ha desbordado por completo las limitadas e indefinidas previsiones reglamentarias en las que formalmente se traduce la regulación normativa de las Ponencias, convirtiendo materialmente a éstas en un método e instrumento de trabajo parlamentario —legislativo y no legislativo— mucho más recurrente y eficaz de lo que el propio RCD pudo inicialmente prever. Baste recordar a este respecto la frecuencia con la que son creadas en las Comisiones, al margen de las previsiones reglamentarias, Ponencias no Legislativas «atípicas», también denominadas Ponencias Especiales, para el estudio general de determinados problemas sobre materias de competencia de aquéllas, sin que dicha medida se vincule formalmente a la presentación de iniciativa parlamentaria alguna. En la mayoría de estos casos, la constitución de las Ponencias Especiales se ha acordado como consecuencia de la aprobación, en el Pleno o en la Comisión correspondiente, de proposiciones no de ley (artículo 193 RCD), mociones consecuencia de interpelación (artículo 184 RCD) o resoluciones tras el debate de comunicaciones, planes, programas o informes del Gobierno (artículos 197, 198.2 y 201 RCD), lo que supone, cuando menos, un discutible empleo de estos instrumentos parlamentarios de dirección, impulso y control político externo con una finalidad, normativa y organizativa interna, impropia de los mismos, y distinta en todo caso de aquella para la que fueron concebidos y para la que deben ser utilizados.

En concreto, a lo largo de la VI Legislatura del Congreso de los Diputados, desde su inicio hasta el 28 de junio de 1996, han sido creadas las siguientes Ponencias Especiales, clasificadas por Comisiones:

21 de abril de 1992, sobre Organización y Funcionamiento de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, ha dejado sin efecto la anterior Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 4 de abril de 1984, sobre Tramitación Parlamentaria del Informe Anual o Informe Extraordinario del Defensor del Pueblo, que, en su artículo segundo, párrafo cuarto, permitía asimismo la constitución de Ponencias en la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo del Congreso de los Diputados, entonces competente para el estudio del informe anual o informes extraordinarios que, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, debe presentar el Defensor del Pueblo ante las Cortes Generales. Las nuevas Resoluciones, sin embargo, no admiten esta posibilidad de constitución de Ponencias en la Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado a la que se refieren, respecto de la tramitación de los aludidos informes.

— Comisión de Economía, Comercio y Hacienda:

- Ponencia Especial de estudio sobre los sistemas privados de previsión social.

— Comisión de Presupuestos:

- Ponencia Especial 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».

— Comisión de Política Social y Empleo:

- Ponencia Especial de estudio de la exclusión social en España, para el estudio de sus causas y consecuencias, así como de las medidas de todo tipo que es preciso adoptar para desarrollar políticas específicas tendentes a solucionar este problema.
- Ponencia Especial sobre 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 las medidas —legales y sociales— que sea conveniente adoptar para conseguir solucionar los problemas existentes.
- Ponencia Especial de estudio de la situación actual de la familia en España y conocer y proponer actuaciones al Gobierno.
- Ponencia Especial relativa a la formación e inserción laboral y el acceso a la vivienda de la juventud en España.

— Comisión de Sanidad y Consumo:

- Ponencia Especial 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 los principios de universalidad y equidad en el acceso.

Ciertamente, la desordenada regulación normativa de las Ponencias y la vaguedad de los preceptos que la conforman han favorecido la extensión de esta fórmula organizativa funcional más allá de los límites reglamentarios estrictos, especialmente, en el ámbito no legislativo y en la dirección apuntada. Pero no es menos cierto que la frecuencia del recurso a la constitución de Ponencias Especiales en Comisiones es un dato significativamente revelador de la eficacia y eficiencia de esta práctica, y de su especial adaptación a los actuales modos de proceder en el trabajo parla-

mentario. Así lo demuestra el limitado uso que se ha hecho de otras posibilidades reglamentarias por medio de las cuales podrían alcanzarse objetivos similares a los que se persiguen a través de aquéllas, como, por ejemplo, las Comisiones Especiales a las que se refiere el artículo 53 RCD. Sin duda, el reconocimiento en las Ponencias Especiales de los rasgos más característicos de las Ponencias en general —como su organización no jerarquizada, su reducida composición, su actividad no excesivamente formalizada, sus reuniones no públicas, etc.—, de los que adolecen los restantes órganos parlamentarios funcionales, ha contribuido decididamente a esta marcada tendencia.

Precisamente, para dotar a las Ponencias Especiales del Congreso de un régimen jurídico mínimamente seguro y estable y ordenar su organización y funcionamiento conforme a un modelo común para todas las Comisiones, fue aprobada la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 26 de junio de 1996, sobre Procedimiento de Creación y Reglas de Funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara (RPS), institucionalizando definitivamente aquéllas bajo la común denominación de «*Subcomisiones*».

II. LAS SUBCOMISIONES EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El preámbulo de la RPP justifica la aprobación de la norma por tres razones básicas. En primer lugar, por el vacío legal existente en la regulación de las Ponencias Especiales del Congreso: «*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 (artículos 113 y 114), o respecto de algún otro procedimiento concreto (como, por ejemplo, se hace en el artículo 52, en relación con las Comisiones de Investigación), se viene evidenciando de forma creciente la existencia de una laguna normativa importante*». En segundo lugar, por la frecuencia con la que, a pesar de lo anterior, se recurre a la creación de este tipo de órganos parlamentarios en el seno de la Cámara a través de procedimientos impropios: «*Resulta cada vez más frecuente que la Cámara constituya Ponencias de trabajo sobre un asunto determinado en el seno de las Comisiones*»; «*estas Ponencias se están constituyendo mediante la aprobación por el Pleno o por las Comisiones de proposiciones no de ley, mociones o resoluciones, que adquieren por esta vía un significado normativo para la propia Cámara que resulta discutiblemente acorde con la naturaleza reglamentaria, esencialmente política, de este tipo de iniciativas*». Y, en tercer lugar, por la eficacia demostrada de este tipo de soluciones para el adecuado ejercicio de las funciones parlamentarias: «*Constatado, sin embargo, que estos órganos de trabajo de las Comisiones se han mostrado, a pesar de estas carencias, muy útiles para el conjunto de las labores de la Cámara...*».

El propósito y objeto de la RPP queda, asimismo, suficientemente explicado en su preámbulo: «estas Ponencias carecen de un régimen jurídico mínimamente seguro y estable, lo que plantea numerosas dudas sobre aspectos tan primarios como su composición, su organización, el régimen de sus reuniones, sus facultades para obtener información, el valor y posterior tramitación de sus informes, etc...»; por tanto, «se pretende ordenar su organización y el desarrollo de sus tareas, evitando las incertidumbres que se han producido hasta el presente y reconduciendo sus diversos precedentes a un modelo unitario para todas las Comisiones».

A) *Ámbito de aplicación de la RPS*

El artículo primero RPS extiende la aplicación de la norma a la creación y funcionamiento de «Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara, para la realización de un informe sobre asuntos concretos».

La RPS toma, pues, por objeto a las Subcomisiones que sean creadas en el Congreso; pero no a las que eventualmente se constituyan en el seno de Comisiones Mixtas del Congreso de los Diputados y del Senado, de las que ya existe algún ejemplo⁶, y que, a falta del Reglamento de las Cortes Generales a que se refiere el artículo 72.2 RCD, deberán regularse con carácter general por sus propias normas conjuntas de ambas Cámaras, sin que hasta la fecha hayan sido éstas aprobadas.

Dictada por la Presidencia el 26 de junio de 1997 conforme a lo dispuesto en el artículo 32.2 RCD y con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, la RPS se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Sección Congreso de los Diputados* el 27 de junio de 1997, y entró en vigor, según el artículo séptimo.1 RPS, al día siguiente de dicha publicación oficial, esto es, el 28 de junio de 1997. Desde entonces hasta el 31 de diciembre de 1997, se han creado en el Congreso, al amparo de las previsiones de la RPS, las siguientes Subcomisiones:

— Comisión Constitucional:

- Subcomisión para el estudio de un nuevo modelo de televisión y radio, de titularidad pública y cobertura estatal, a los efectos de dotar al Ente Público Radiotelevisión Española (RTVE) de un marco financiero estable y proponer las modificaciones del Estatuto de la Radio y Televisión aprobado por Ley 4/1980, de 10 de enero, que se consideren necesarias.

⁶ Una Ponencia Especial, encargada de estudiar y discutir el proceso abierto por la Conferencia Intergubernamental, se ha creado, por ejemplo, en la Comisión Mixta para la Unión Europea, regulada por Ley 8/1994, de 19 de mayo, y por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de septiembre de 1995. Esta Ponencia Especial se constituyó, sin embargo, antes de la entrada en vigor de la RPS.

— Comisión de Justicia e Interior:

- Subcomisión para la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial.
- Subcomisión 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.

— Comisión de Economía, Comercio y Hacienda:

- Subcomisión para el análisis y seguimiento del proceso de integración económica y monetaria.

— Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca:

- Subcomisión para el estudio de las reformas necesarias para modernizar el sector vitivinícola español y garantizar su viabilidad futura.

— Comisión de Industria, Energía y Turismo:

- Subcomisión para el seguimiento de los procesos de privatización y reconversión de las empresas pertenecientes al sector público.

— Comisión de Medio Ambiente:

- Subcomisión para el estudio, evaluación y control de la contaminación atmosférica, así como los efectos de ella derivados en las zonas del Estado español donde hay ubicadas centrales térmicas⁷.

Los efectos de la RPS alcanzan, además, retroactivamente, a las Ponencias Especiales cuya creación se hubiera solicitado o cuya constitución hu-

⁷ A 31 de diciembre de 1997, se encontraban pendientes de votación en Pleno dos propuestas de creación de Subcomisiones aprobadas en Comisión (una, en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca —para analizar la situación del sector pesquero español y proponer medidas para su desarrollo—; y otra, en la Comisión de Industria, Energía y Turismo —sobre siniestralidad laboral en la minería española, en especial la del carbón—). En esa misma fecha, se hallaban presentadas tres iniciativas de creación de Subcomisiones, formalizadas por Grupos Parlamentarios y pendientes de debate y votación en la Comisión correspondiente (una, en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca —para el estudio y seguimiento de la sanidad animal y sus repercusiones en el consumo humano—; otra, en la Comisión de Medio Ambiente —para estudiar, evaluar y elaborar un informe medioambiental, económico y social y de protección urbanística acerca del Parque Nacional de Doñana y de su entorno—; y otra, en la Comisión de Control Parlamentario de RTVE —para proponer, en el plazo de dos meses, el modelo de RTVE y las líneas estratégicas a adoptar con respecto al futuro de este servicio público esencial—). Otra iniciativa más se había presentado para la creación de una Subcomisión en la Comisión Mixta para la Unión Europea —de seguimiento, encargada de estudiar y discutir el proceso de ampliación de la Unión Europea (UE) hacia los países del Este de Europa y del Mediterráneo—.

quiera tenido lugar con anterioridad a su entrada en vigor. En este sentido, el artículo séptimo.2 y 3 RPS incluye dos disposiciones transitorias, en virtud de las cuales, por una parte, *«aquellas iniciativas que estuviesen pendientes de tramitación en la Cámara en el momento de la 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»*; y, de otro lado, *«las Ponencias no legislativas ya creadas al entrar en vigor la presente Resolución, se regirán por lo dispuesto en su acuerdo de creación y, supletoriamente, por lo establecido en los números anteriores»*. Ya que, como posteriormente se demostrará, la RPS no resulta directa ni completamente aplicable a las Ponencias no Legislativas que pueden crearse en el Congreso en las Comisiones de Investigación o para la tramitación en Comisión de planes o programas del Gobierno y de ciertos informes, las *«Ponencias no legislativas»* a las que tanto una como otra disposición se refieren sólo pueden ser las Ponencias no Legislativas «atípicas» o Ponencias Especiales cuya creación se hubiera solicitado o cuya constitución se hubiera llevado ya a efecto al tiempo de la entrada en vigor de la RPS, en ambos casos por procedimientos extrarreglamentarios y para la realización de un informe sobre un asunto concreto. De cualquier forma, las comentadas prescripciones del artículo séptimo.2 y 3 RPS son de todo punto lógicas, habida cuenta que las Ponencias Especiales constituyen el antecedente inmediato que se institucionaliza a través de las Subcomisiones, por lo que resulta razonable la adaptación de aquéllas, en lo posible, al régimen jurídico de éstas.

Según el artículo primero RPS, la regulación normativa de las Subcomisiones se establece *«sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento sobre las Ponencias legislativas»*. Parece claro, pues, a tenor de este inciso, que la RPS no resulta aplicable a las Ponencias Legislativas que pueden constituirse en el Congreso, las cuales continuarán rigiéndose por sus normas propias, contenidas en los artículos 113 y concordantes RCD y en la RPP.

Más dudas suscita, por el contrario, la eventual extensión de la RPS a las Ponencias no Legislativas que, de acuerdo con las correspondientes previsiones reglamentarias o a resultas de prácticas parlamentarias consolidadas, pueden crearse en el Congreso en el seno de las Comisiones de Investigación o con ocasión de la tramitación en Comisión de planes o programas remitidos por el Gobierno o de ciertos informes de obligada rendición ante las Cortes Generales o ante la Cámara. Aunque el artículo primero RPS no las excluye expresamente de su aplicación, como hace con las Ponencias Legislativas, algunas singularidades del régimen jurídico de las Subcomisiones dificultan, si no impiden, la aplicación directa y completa de la RPS a las Ponencias no Legislativas. Nótese, por ejemplo, que el *«nombramiento»* o la *«designación»* de las Ponencias no Legislativas se lleva a efecto siempre por la Comisión en cuyo seno se constituyen (como sucede con las Ponencias Legislativas), mientras que, según el ar-

título primero RPS, la creación de Subcomisiones se debe acordar en todo caso por el Pleno. Repárese, asimismo, en que el artículo cuarto.1 RPS atribuye a las Subcomisiones las facultades reconocidas en el artículo 44 RCD a las Comisiones, de las que se encuentran privadas las Ponencias no Legislativas (así como las Ponencias Legislativas).

Por último, debe ser destacada la regla, contenida en el artículo tercero.1 RPS, sobre la aplicación supletoria a las Subcomisiones de las normas reguladoras de las Ponencias y, en particular, de las relativas a su composición y reglas de organización y funcionamiento, cuando estos extremos no queden expresamente resueltos en la concreta propuesta de creación de una Subcomisión que la Comisión correspondiente debe someter a la aprobación del Pleno.

B) *Objeto de las Subcomisiones*

Tal y como en la práctica venía sucediendo con las Ponencias Especiales, el objeto del trabajo de las Subcomisiones consiste, en los términos del artículo primero RPS, en «*la realización de un informe sobre asuntos concretos*».

El ámbito material de las Subcomisiones se define, pues, en el acto mismo de creación de la Subcomisión, en función del interés manifestado por el Congreso de examinar en detalle y profundidad una materia determinada, cualquiera que ésta sea, y de expresar su posición al respecto, sin que tal propósito y actividad se vinculen necesariamente a la formalización previa de una iniciativa parlamentaria singular (legislativa o no legislativa). Esta circunstancia marca precisamente la diferencia principal de las Subcomisiones con las Ponencias —Legislativas y no Legislativas—, que se constituyen, preceptiva o facultativamente, para informar sobre una iniciativa parlamentaria formalmente preexistente (sea un proyecto o una proposición de ley; o sea una solicitud de investigación, un plan, un programa o un informe).

C) *Constitución de las Subcomisiones*

De acuerdo con el artículo primero RPS, la competencia para la creación de Subcomisiones en el Congreso corresponde en exclusiva al Pleno, que adoptará el acuerdo correspondiente, según el artículo segundo.1 RPS, «*sin debate previo*». Ya se ha destacado que esta circunstancia, entre otras, distingue las Subcomisiones de las Ponencias Legislativas o no Legislativas, cuya constitución se acuerda en todo caso por la Comisión correspondiente. Con esta fórmula además se equipara, al menos formalmente, la importancia concedida a las resoluciones plenarias de creación de Subcomisiones con la que se reconoce a aquellas a través de las cuales se

decide la constitución de Comisiones de Investigación que, conforme al artículo 52.1 RCD, deben asimismo adoptarse por el Pleno. Parece, no obstante, que la afirmación de 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 las Subcomisiones, evitando el potencial riesgo de su excesiva proliferación en la Cámara si dicha potestad se atribuyera indiscriminadamente a todas y cada una de las Comisiones; ello, unido a la influencia del precedente que representan las Ponencias Especiales que, con anterioridad a la RPS, se constituían habitualmente por el Pleno a través de proposiciones no de ley, mociones o resoluciones.

A tenor del artículo primero RPS, el Pleno podrá acordar la creación de Subcomisiones *«en el seno de las Comisiones de la Cámara»*, sin distinción. Cabe entender, por tanto, que la constitución de Subcomisiones es posible en cualquiera de las Comisiones del Congreso, en función de sus respectivos ámbitos materiales de competencia, tanto en las Comisiones Permanentes Legislativas o no Legislativas relacionadas en el artículo 46 RCD como, incluso, en las Comisiones Especiales a que se refiere el artículo 53 RCD. No debería admitirse, sin embargo, la posibilidad de constitución de Subcomisiones en las Comisiones de Investigación reguladas en los artículos 76 CE y 52 RCD, dada la peculiar naturaleza y alcance de la función a éstas encomendada y la previsión de constitución de Ponencias en su seno que se contempla en el artículo 52.2 RCD.

El acuerdo del Pleno de creación de una Subcomisión deberá adoptarse, conforme al artículo segundo.1 RPS, *«a propuesta de la Comisión en la que aquélla ha de constituirse»*. Dicha propuesta deberá incluir, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo tercero.1 RPS, *«la composición, las reglas de organización y funcionamiento y el plazo de finalización de los trabajos de la Subcomisión»*.

La exclusión de debate previo al acuerdo de creación de una Subcomisión en el Pleno significa que éste deberá resolver de plano, positiva o negativamente, sobre la creación de la Subcomisión que se propone, sin que los Grupos Parlamentarios puedan intervenir para fijar su posición, ni presentar enmiendas sobre los particulares de la propuesta relativos a la composición, reglas de organización y funcionamiento o plazo para la finalización de los trabajos de la Subcomisión. Podrán, no obstante, los Grupos Parlamentarios explicar su voto tras la votación, en aplicación de la regla general del artículo 89 RCD.

Según el artículo segundo.2 RPS, la iniciativa de la propuesta de la Comisión al Pleno podrá ejercerse *«por un Grupo Parlamentario o por la quinta parte de los miembros de aquélla»* y deberá ser objeto de debate y votación en la propia Comisión, *«pudiendo los Grupos Parlamentarios intervenir para fijar su posición, por un tiempo máximo de diez minutos»*. Siendo exigible la debida congruencia entre la iniciativa y la propuesta que final-

mente se eleve por la Comisión al Pleno, aquélla deberá precisar lo que de ésta se exige acerca de la composición, las reglas de organización y funcionamiento y el plazo de finalización de los trabajos de la Subcomisión que se pretenda crear. Sería razonable, por otra parte, a fin de promover y facilitar el acuerdo, admitir durante el debate de la iniciativa en Comisión la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios presenten enmiendas a la misma en aquellos casos en los que, siendo mayoritaria la voluntad de la Comisión de proponer la creación de la Subcomisión, pudieran existir discrepancias salvables respecto de alguno de los extremos que la propuesta debe contener.

La RPS no establece un límite absoluto al número de Subcomisiones que pueden crearse o hallarse constituidas en el Congreso. Únicamente, el artículo sexto.3 RPS establece que *«en el supuesto de que el número de Subcomisiones constituidas haga aconsejable, para el buen funcionamiento del trabajo de la Cámara, que no se creen al mismo tiempo nuevas Subcomisiones, la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y con 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»*. Esta previsión, que implica una excepción a las reglas generales de los artículos 67 y 68 RPS, sobre fijación del orden del día del Pleno por el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, permite, pues, a la Mesa, con la Junta de Portavoces, y a la Presidencia del Congreso intervenir para ordenar el proceso de constitución de Subcomisiones, en el marco de la organización general de la Cámara, actuando precisamente sobre el trámite de inclusión de las propuestas de creación en el orden del día de las sesiones plenarias.

Aunque el breve período de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la RPS impide extraer conclusiones definitivas sobre el número razonable de Subcomisiones que podrían crearse y desplegar correctamente su actividad en el Congreso, sin merma de su eficacia y sin alterar la organización y el funcionamiento de la Cámara, se convendrá en la necesidad y oportunidad de establecer un límite máximo de Subcomisiones, al menos para evitar una desproporcionada concentración de éstas por Comisión. Por esta razón, la Mesa del Congreso, previa audiencia de la Junta de Portavoces y mediante Acuerdo de 20 de enero de 1998, ha prohibido, invocando expresamente el artículo sexto.3 RPS y *«para el buen funcionamiento de los trabajos de la Cámara», «el funcionamiento simultáneo de más de dos Subcomisiones en el ámbito de una misma Comisión»*, añadiendo, no obstante, que *«excepcionalmente, la Mesa podrá autorizar la propuesta de creación de una tercera Subcomisión dentro de una misma Comisión»*. Verdaderamente, el contenido del transcrito Acuerdo de la Mesa no se corresponde exactamente con lo dispuesto en el artículo sexto.3 RPS que en aquél se cita como fundamento de la decisión, toda vez que no es a la Mesa a la que corresponde *«autorizar»* las propuesta de creación de Subcomisiones. Correctamente, deberá entenderse que, a través de dicho

Acuerdo, la Mesa, habiendo oído previamente a la Junta de Portavoces, habilita genéricamente a la Presidencia para que, de acuerdo con el citado artículo sexto.3 RPS, adopte las medidas precisas, respecto de la inclusión en el orden del día del Pleno o del aplazamiento de propuestas de creación de Subcomisiones, a fin de hacer efectivo el límite de dos Subcomisiones simultáneas por Comisión que el Acuerdo establece, de forma que cualquier excepción a dicha norma que la Presidencia estime procedente deberá contar con el parecer favorable de la Mesa al respecto. Conviene precisar, no obstante, que el referido Acuerdo impide, salvo excepciones, la coexistencia de más de dos Subcomisiones activas en la misma Comisión; pero no que funcionen simultáneamente dos Subcomisiones y Ponencias Legislativas o no Legislativas en el seno de una Comisión.

D) *Composición, organización y funcionamiento y plazo de trabajo de las Subcomisiones*

De acuerdo con el artículo tercero.1 RPS, la composición, las reglas de organización y funcionamiento y el plazo de finalización de los trabajos de las Subcomisiones deberán especificarse en la propuesta de creación que la Comisión correspondiente debe someter al Pleno para su aprobación. No obstante, según el mismo precepto, en el supuesto de que el Pleno acuerde la constitución de la Subcomisión y alguno de los anteriores extremos no quedara expresamente resuelto en la propuesta, la composición, reglas de organización y funcionamiento de la Subcomisión creada *«se ajustarán a lo dispuesto en la Cámara para las Ponencias»*, y el plazo de finalización de sus trabajos *«será de seis meses desde el acuerdo de creación»*. Debido a la ausencia de normativa propia sobre Ponencias no Legislativas (salvo en lo referente al acto mismo de su creación), el criterio de supletoriedad expresado remite necesariamente a las disposiciones reguladoras de las Ponencias Legislativas, esto es, a los artículos 113 y concordantes RCD y a la RPP.

• **Composición**

En lo que a la composición de las Subcomisiones se refiere, parece claro que el espíritu y finalidad de la RPS, los precedentes parlamentarios sobre Ponencias Especiales, la propia denominación empleada para la institucionalización de las *«Subcomisiones»*, y, en fin, la práctica generalizada tras la aprobación de la norma, inducen inequívocamente a presuponer en todo caso la forma colegiada de las Subcomisiones en las que, aun a costa de incrementar en exceso el número de sus miembros, se tenderá a garantizar la presencia de todos los Grupos Parlamentarios del Congreso.

En todo caso, si la propuesta de creación de la Subcomisión no concretara su composición, ésta deberá acomodarse, en aplicación de lo dis-

puesto en el artículo tercero.1 RPS, a lo previsto en el artículo primero RPP y, en consecuencia, se integrará por diez miembros: tres del Grupo Parlamentario Popular; dos del Grupo Parlamentario Socialista; y uno de cada uno de los Grupos Parlamentarios Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Catalán (Convergència i Unió), Vasco (EAJPNV), de Coalición Canaria y Mixto.

- Organización y funcionamiento

Respecto de las reglas de organización y funcionamiento de las Subcomisiones, aunque el artículo tercero.1 RPS remite a lo que disponga la propuesta de creación y, en su defecto, a las normas sobre las Ponencias Legislativas, tanto la propia RPS como la práctica parlamentaria posterior a su entrada en vigor imponen algunos criterios al respecto.

La organización de las Subcomisiones responde, como en el caso de las Ponencias, a una estructura escasamente formalizada, careciendo, al igual que aquéllas, de Presidencia propia. Esta circunstancia puede plantear algunos problemas en cuanto a la posición institucional del Presidente de la Comisión respecto de las Subcomisiones constituidas en el seno de ésta. De entrada, al Presidente de la Comisión le corresponde, según el artículo cuarto.2 RPS, acordar, a propuesta de los miembros de la Subcomisión, la convocatoria y el orden del día de las sesiones de las Subcomisiones. Por ello, con frecuencia, el Presidente de la Comisión asume la función de coordinación interna de las Subcomisiones, aunque en tales casos resulta difícil delimitar hasta dónde alcanza dicha función, sobre todo cuando el Presidente de la Comisión no forma parte en sentido estricto de la Subcomisión en cuestión. En otros supuestos se ha optado por designar un «Coordinador de la Subcomisión» entre los miembros de ésta, delegando en el mismo las funciones de impulso de los trabajos, la relación con la Presidencia de la Comisión y la dirección de los servicios administrativos adscritos a la misma; pero tampoco en estos casos se encuentran regladas las facultades del titular de este oficioso cargo.

En todo caso, según el artículo cuarto.2 RPS, *«la convocatoria y el orden del día de sus reuniones serán acordados por el Presidente de la Comisión, a propuesta de los miembros de la Subcomisión»*. Por tanto, las sesiones de las Subcomisiones deberán tener lugar previa convocatoria y fijación del orden del día, dejándose constancia de su celebración en el acta correspondiente, lo que supone un grado de formalización de los trabajos de las Subcomisiones superior al seguido en la práctica con las Ponencias. Estas exigencias formales han sido, además, expresamente recordadas en el Acuerdo de la Mesa de 20 de enero de 1998 anteriormente citado, a efectos de asegurar *«la debida asignación de sala y asistencia de Letrado»*.

El artículo cuarto.1 RPS pone a disposición de las Subcomisiones los medios de asistencia previstos en el artículo 45 RCD, haciéndose así ex-

tensivas a aquéllas las previsiones de dicho precepto reglamentario respecto de las Comisiones, sus Mesas y Ponencias, las cuales han sido desarrolladas por las Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de junio de 1989, sobre Régimen de Asesoramiento a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado. En consecuencia, las Subcomisiones deberán contar, en el cumplimiento de las tareas que les están encomendadas, con el asesoramiento técnico-jurídico de los Letrados, a los que corresponderá redactar los oportunos informes.

Por lo demás, el funcionamiento de las Subcomisiones no se encuentra revestido de excesivas formalidades y, en consecuencia, como en las Ponencias, el trabajo se desarrolla mediante reuniones en régimen de intercambio informal de opiniones, sin la presencia de público ni de medios de comunicación social.

Habitualmente, las Subcomisiones, al constituirse, aprueban un plan de trabajo y fijan fecha para la celebración de sus sesiones, aunque con poca frecuencia dichas previsiones experimentan alteraciones posteriores como consecuencia de la concurrencia de circunstancias sobrevenidas diversas, tales como la dificultad de simultanear las sesiones de la Subcomisión con otras sesiones parlamentarias (incluso con las de otras Subcomisiones, sobre todo cuando se han constituido varias en una misma Comisión y, muy especialmente, para los Grupos Parlamentarios minoritarios, que disponen de un limitado número de Diputados para atender las sesiones), la imposibilidad de contar con la presencia de los comparecientes en las fechas previstas, la ampliación de las comparecencias inicialmente acordadas, etc.

En la práctica, las Subcomisiones suelen celebrar sesiones bastante a menudo (en algún caso, se han llegado a reunir en más ocasiones que la propia Comisión en cuyo seno se han constituido), celebrándose aquéllas preferentemente los martes, miércoles y jueves de las semanas en las que tiene lugar sesión plenaria, aunque nada impide que puedan celebrarse en días distintos, toda vez que así lo permitiría el artículo 62 RCD y el artículo primero del Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 5 de mayo de 1992, sobre Programación del Trabajo de las Comisiones.

Entre las singularidades más significativas de la RPS destaca la disposición del artículo cuarto.1 RPS, en virtud del cual *«las Subcomisiones podrán hacer uso de las facultades reconocidas por el artículo 44 del Reglamento, formulando su solicitud a través del Presidente de la Comisión»*; facultades éstas que, en principio, no se reconocen formalmente a las Ponencias, sino únicamente a favor de las Comisiones en el artículo 44 RCD, pudiendo éstas, de acuerdo con la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 2 de noviembre de 1983, delegarlas en sus respectivas Mesas. Por tanto, de acuerdo con el precepto citado y a través del cauce formal indicado, las Subcomisiones podrán recabar:

1.º La información y documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, siendo aplicable lo establecido en el artículo 7.2 RCD.

2.º La presencia ante ellas de los miembros del Gobierno para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos.

3.º La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia, a fin de informar a la Subcomisión.

4.º La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Subcomisión.

La atribución de estas facultades a las Subcomisiones es completamente razonable, habida cuenta que el contenido del informe que éstas han de elaborar se define básicamente en función de la información recabada y obtenida por dichos medios sobre la realidad que constituye el objeto propio de su trabajo, a diferencia de lo que sucede en las Ponencias, cuya tarea se encuentra desde el primer momento predeterminada por el contenido de la iniciativa parlamentaria formal sobre la que deben informar. De hecho, las Subcomisiones han empleado con frecuencia notable el recurso a la comparecencia personal ante ellas como medio preferente de obtención de información. Menos frecuente es, por el contrario, que acudan al expediente, procedimentalmente más sencillo y probablemente más eficaz, de la solicitud de documentación al Gobierno o a las Administraciones Públicas. Cuando las comparecencias personales se han celebrado, éstas han tenido lugar, según práctica común avalada por la Mesa, a puerta cerrada, y su contenido no se reproduce en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, aunque se ha impuesto el hábito de grabar magnetofónicamente dichas sesiones informativas para obtener posteriormente una transcripción mecanográfica de las intervenciones y acuerdos adoptados en las mismas.

- Plazo

Al igual que las Ponencias, las Subcomisiones son órganos parlamentarios de carácter temporal que, por tanto, se extinguen a la finalización del trabajo encomendado. Así se desprende ya del artículo primero RPS cuando se refiere en general a la creación de Subcomisiones «*para la realización de un informe sobre asuntos concretos*». En consecuencia, la aprobación misma del informe por la Subcomisión, documentada en el acta de la sesión correspondiente, provoca formalmente la extinción de aquella. Pero, además, la RPS condiciona en todo caso la pervivencia de las Subcomisiones a un plazo de vigencia, transcurrido el cual se entiende asimismo expirado su mandato.

Con arreglo al artículo tercero.1 RPS, el plazo del que las Subcomisiones disponen para la finalización de sus trabajos será el que previamente se

haya establecido en el correspondiente acuerdo de creación que la Comisión haya propuesto al Pleno. Por tanto, puede afirmarse que, en principio, dicho plazo se establece libremente por la Comisión correspondiente, para lo que razonablemente deberá atender al contenido específico del trabajo a realizar, así como a su posible complejidad material (dificultad para recabar y obtener la información necesaria) y política (dificultad para alcanzar un acuerdo sobre el fondo del asunto). En todo caso, si en la propuesta de creación de la Subcomisión aprobada no se hubiera especificado el plazo de finalización de sus trabajos, éste será, según el artículo tercero.2 RPS, de seis meses desde el acuerdo de creación, computándose, de acuerdo con el artículo 90 RCD, de fecha a fecha, con exclusión de los períodos en los que el Congreso no celebre sesión, salvo que el informe estuviese incluido en el orden del día de una sesión extraordinaria, en cuyo caso la Mesa deberá habilitar los días que correspondan para cumplimentar, con arreglo a dicho plazo, los trámites que posibiliten la celebración de aquella con dicho objeto.

El plazo inicialmente fijado para la finalización de los trabajos de la Subcomisión podrá, no obstante, ser objeto de prórroga, al amparo del artículo tercero.2 RPS, *«por el Pleno de la Cámara, cuando los trabajos de la Subcomisión así lo aconsejen, a juicio de la Mesa del Congreso, y previa propuesta de la correspondiente Comisión»*.

En la práctica, la mayoría de las Subcomisiones constituidas en el Congreso, salvo alguna contada excepción, han sobrepasado ampliamente los plazos inicialmente previstos para la finalización de sus trabajos, forzando el recurso al expediente de prórroga o a una suerte de «ampliación técnica».

La Mesa ha mantenido desde el primer momento un criterio restrictivo sobre la prórroga del plazo por el que se han constituido las Subcomisiones, y toda vez que al órgano rector de la Cámara le corresponde apreciar si los trabajos de la Subcomisión aconsejan dicha renovación del mandato, se ha rechazado el traslado al Pleno de las propuestas que en tal sentido se han planteado por las Comisiones cuando, en contra de lo dispuesto en el artículo tercero.2 RPS, las propuestas no se presentan en forma motivada, con expresión de las circunstancias concretas que en cada caso justificarían la prórroga, o cuando dichas circunstancias no se estiman suficientes para prorrogar.

La «ampliación técnica» de los plazos ha sido directamente acordada por la Mesa en aquellos casos en los que la solicitud de prórroga se formaliza por la Comisión o se toma en consideración por la Mesa cuando ha concluido ya el plazo inicial o prorrogado de vigencia de la Subcomisión. En estos supuestos, la Mesa, considerando que la expiración de dicho plazo lleva consigo por sí misma la extinción de la Subcomisión de que se trate, declara improcedente la prórroga e insta siempre a la Subcomisión a la presentación de su informe en el término cierto que expresamente se fija.

No ha faltado, en fin, algún supuesto en el que la Subcomisión ha presentado su informe una vez transcurrido el plazo de que disponía a tal efecto. En estos casos, la Mesa ha constatado la extinción de la Subcomisión al día siguiente de la expiración de dicho plazo, llegando a declarar que el informe extemporáneo carece de valor jurídico.

Al objeto de evitar los equívocos a que pueda en su caso inducir la regulación normativa del régimen de plazos y prórrogas de las Subcomisiones, la Mesa del Congreso de los Diputados, en el mencionado Acuerdo de 20 de enero de 1998, ha aclarado *«que, conforme a lo dispuesto en el Punto Tercero de la Resolución aplicable, las Subcomisiones quedan extinguidas automáticamente al día siguiente a la fecha en que expire el plazo para la finalización de sus trabajos, salvo que se solicite formalmente, dentro de dicho plazo, una prórroga del mismo. En consecuencia, la aprobación misma del informe correspondiente debe producirse dentro de dicho plazo, quedando constatado tal extremo en el acta de la reunión que celebre la Subcomisión»*.

E) *La tramitación del informe de la Subcomisión*

Como sucede con las Ponencias, las Subcomisiones carecen por sí mismas de facultades decisorias definitivas sobre el resultado último de sus trabajos, dado que se trata de órganos parlamentarios internos y auxiliares de las Comisiones, que se limitan a instruir un asunto sobre el que éstas deben decidir. Por consiguiente, el informe que elaboran no tiene otro alcance que el de simple propuesta a elevar, para su tramitación y aprobación en su caso, a un órgano parlamentario funcional superior.

Frente a la flexibilidad procedimental que caracteriza el funcionamiento de las Subcomisiones en la elaboración de sus informes, la tramitación posterior de éstos en Comisión y, en su caso, en Pleno se encuentra revestida de los formalismos típicos del actuar de estos órganos parlamentarios.

El procedimiento de tramitación y aprobación de los informes de las Subcomisiones se regula expresamente en los artículos quinto y sexto.2 RPS, distinguiéndose al efecto dos modalidades: el procedimiento ordinario ante la Comisión correspondiente (artículo quinto RPS) y el procedimiento excepcional ante el Pleno (artículo sexto.2 RPS).

En el procedimiento ordinario, una vez elaborado el informe por la Subcomisión, ésta lo eleva para su aprobación a la correspondiente Comisión. Los Grupos Parlamentarios que discrepen del contenido del informe pueden formular votos particulares al mismo, los cuales serán también objeto de debate y votación en la Comisión. El debate en Comisión se inicia con la presentación del informe por uno de los miembros de la Subcomisión (generalmente, el Coordinador de la Subcomisión o un miembro de ésta expresamente designado al efecto); a continuación, interviene un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que hubieran for-

mulado votos particulares; finalmente, hacen uso de la palabra los representantes de cada uno de los Grupos Parlamentarios que no lo hubieran hecho; cada una de estas intervenciones tendrá una duración máxima de quince minutos. Durante el debate, los Grupos Parlamentarios pueden presentar enmiendas transaccionales entre el texto del informe elaborado por la Subcomisión y los votos particulares formulados por los Grupos Parlamentarios. Por último, efectuadas las oportunas votaciones, se publican en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales-Sección Congreso de los Diputados* el informe de la Subcomisión, los votos particulares de los Grupos Parlamentarios y el texto definitivamente aprobado por la Comisión.

Excepcionalmente, la Mesa de la Cámara, a propuesta de la Comisión competente y previa audiencia de la Junta de Portavoces, puede acordar que el informe de una Subcomisión sea sometido a la consideración del Pleno. Lógicamente, la propuesta en este sentido deberá ser formalizada por la Comisión con anterioridad a la votación en la misma del informe en cuestión. Si así se decidiera por la Mesa, la Comisión debatirá y votará el informe de la Subcomisión por el procedimiento ordinario, pero el texto resultante no tendrá carácter definitivo, sino el de simple dictamen de la Comisión a elevar al Pleno. Efectuada la votación del informe en la Comisión, los Grupos Parlamentarios dispondrán de un plazo de cuarenta y ocho horas para comunicar los votos particulares que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen, pretendan defender en el Pleno. Finalmente, el debate y votación en Pleno del dictamen de la Comisión se realizará por un procedimiento similar al seguido en la Comisión.

F) *Control del cumplimiento de la RPS*

Tan sólo resta destacar la facultad que el artículo sexto.1 RPS encomienda a la Mesa para «*velar por el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Resolución*», lo que no es sino expresión concreta de la competencia general que desde el artículo 31.1.1.º RCD se atribuye al órgano rector del Congreso para «*adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara*», y al amparo de la cual ha sido aprobado el reiterado Acuerdo de la Mesa de 20 de enero de 1998 sobre la organización y funcionamiento de las Subcomisiones.

III. CONSIDERACIONES FINALES

Con carácter general, puede considerarse que la institucionalización de las Subcomisiones constituye una manifestación más del especial dinamismo y funcionalidad que han demostrado las Ponencias —y, en parti-

cular, las Ponencias Especiales— como método e instrumento de trabajo en el Congreso.

Se ha pretendido encontrar la razón de este particular fenómeno en una cierta inercia arrastrada desde el pasado político de las Cortes preconstitucionales, en las que resultaba apreciable la preeminencia decisoria de las Ponencias, sobre todo, en el procedimiento legislativo. Esta tendencia se reforzaría incluso en los primeros años de vigencia de la CE, debido a la singular conformación del Congreso de las legislaturas iniciales, caracterizadas por la ausencia de mayorías parlamentarias absolutas o cualificadas y, en consecuencia, por la ineludible necesidad de propiciar el consenso y acuerdo políticos; propósito al que, dadas sus singulares características, se prestaban eficazmente las Ponencias. En suma, el diseño institucional de las Ponencias de las Cortes orgánicas se hereda, por pura tendencia inercial y, en cierto modo, por desconocimiento de las técnicas parlamentarias comparadas, en el Reglamento Provisional de 13 de octubre de 1977, desde donde se transmitiría al RCD y a la práctica parlamentaria actual del Congreso, confiriéndose así a las Ponencias y, a la postre, a las Subcomisiones, a través de este viciado recorrido histórico, una relevancia funcional desproporcionada e inadecuada en una Cámara parlamentaria constitucional⁸.

No es descartable que lo anterior pueda, efectivamente, explicar algunas de las singularidades del trabajo parlamentario durante los primeros años de vigencia de la CE y del RCD, particularmente en lo que se refiere a la posición institucional y funciones de las Ponencias. Pero, en la actualidad, transcurridos ya desde entonces casi dos décadas, durante las cuales la composición política del Congreso ha conocido mayorías parlamentarias más o menos sólidas y más o menos precarias, las causas de la apuntada vitalidad de las Ponencias y de las Subcomisiones no deberían buscarse en circunstancias externas a las mismas, sino, muy al contrario, en razones inherentes a la naturaleza y características de dichos órganos parlamentarios. En concreto, en la utilidad que éstos comportan para el conjunto de las funciones de la Cámara, en cuanto ofrecen procedimientos de actuación alternativos y complementarios a los que imponen las estructuras asamblearias clásicas, en Pleno y por Comisiones, cuyos esenciales cometidos están, no obstante, tan teñidos de solemnidades y formalismos que resulta imprescindible vengan precedidos de una labor preliminar y preparatoria desarrollada en grupos de trabajo más funcionales y flexibles, como las Ponencias y las Subcomisiones. No es de extrañar, por tanto, que la actividad parlamentaria que se pretende ágil y eficaz tienda a eludir o a

⁸ De hecho, suele invocarse una Circular de la Mesa del Congreso de los Diputados, correspondiente al primer trimestre de 1978, sobre Atribuciones y Facultades de las Mesas y Ponencias en las Comisiones, en la que se denunciaban ciertos «excesos funcionales» de las Ponencias, insinuando que el origen de estas erróneas prácticas podía encontrarse precisamente en una inercia técnica del procedimiento utilizado en las Cortes orgánicas. M. A. GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento...*, cit., pág. 256; P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO: «Reflexiones...», cit., págs. 262 a 269; D. LÓPEZ GARRIDO: «La posición...», cit., pág. 232; E. VIRGALA FORURIA: «Las Comisiones...», cit., págs. 304 y 305.

posponer hasta un trámite ratificatorio ulterior las rigideces de las Comisiones y del Pleno y busque aventurarse por sendas procedimentales más accesibles como las que las Ponencias y Subcomisiones brindan. No es tampoco exagerado aventurar que, de la misma forma que exigencias de la división funcional del trabajo y de la especialización parlamentarias desplazaron históricamente el protagonismo en las Asambleas desde el Pleno hacia las Comisiones, en un futuro tan próximo como ineludible las Ponencias y las Subcomisiones han de reemplazar a estas últimas en su actual posición de primacía dentro de las Cámaras⁹.

⁹ En este sentido, J. A. SANTAMARÍA PASTOR: «Las Ponencias...», *cit.*, pág. 541.

