

## LA ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Pablo Oñate

Publicado en Antonia Martínez (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 69-94.

### I. Las Cortes Generales como *complejo orgánico*

Las Cortes Generales deben ser definidas como un *complejo orgánico* constituido por dos órganos, Congreso de los Diputados y Senado, que a su vez se configuran como un "conglomerado de articulaciones orgánicas" en las que distintos entes han ido tomando cuerpo y asumiendo poderes, competencias y funciones que las convierten en órganos de sus respectivas Cámaras. Como ha escrito Morales Arroyo, las Cortes Generales son un órgano complejo que "aprehendido como un todo supone [sólo] una eficaz ilusión"<sup>1</sup>.

Las asambleas parlamentarias contemporáneas se encuentran considerablemente alejadas de aquellos modelos del parlamentarismo clásico decimonónico en los que no era posible encontrar dentro de las Cámaras órganos que tuvieran atribuidas funciones propias. En ellas, el pleno era el único foro en el que la Cámara podía actuar: "el pleno es el Parlamento y no hay órganos parlamentarios en un sentido estricto"<sup>2</sup>. Todo lo más, existían *secciones* en las que se agrupaban al azar los

---

<sup>1</sup> José. M. Morales Arroyo, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pág. 31. Acerca de la consideración de las Cortes Generales, o de sus Cámaras, como complejos orgánicos ver, entre otros, Ignacio Torres Muro, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 20 y ss.; Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990: 160 y ss.; así como Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pág. 200 y ss.

<sup>2</sup> Rubio Llorente, *La forma del poder ...*, op. cit., pág. 200.

parlamentarios únicamente al objeto de poder conocer de los diversos asuntos.

Pero paulatinamente, en aras de la eficacia y la necesaria especialización y división del trabajo ante la creciente complejización e incremento del mismo, esas secciones fueron adquiriendo otras funciones en la organización y la preparación del trabajo parlamentario. Desde finales del siglo pasado ese modelo en el que la única comisión posible era la constituida por toda la Cámara, esto es, por el pleno, fue modificándose, dando lugar a la transformación de las secciones en comisiones, creadas *ad hoc* (para algún asunto concreto y disolviéndose tan pronto éste estaba terminado), primero, para convertirse, más tarde, en comisiones de carácter *permanente*<sup>3</sup>. Las comisiones irían asumiendo competencias cada vez más intensas, como las consistentes en preparar un dictamen respecto de los proyectos o proposiciones de ley que luego servirá de base para la discusión en el pleno, hasta adquirir también funciones de carácter decisorio pleno. Las "exigencias" de *racionalización* de los parlamentos han llevado a que los plenos ya no discutan las iniciativas legislativas que propone el Gobierno o los otros entes legitimados para ello<sup>4</sup>, sino que sólo pueden debatir acerca del dictamen (un texto articulado) que les presenta la comisión de turno, la que a su vez ha debatido acerca de un texto (informe, también con forma articulada) elaborado por la ponencia designada en su seno para tratar tal asunto<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Este tránsito se operó en nuestro país en el Reglamento del Congreso de 1873, aunque fue coetáneo con el registrado en los Parlamentos de otros países del entorno, a excepción del Británico, que no adoptó el sistema de comisiones hasta fechas bien recientes.

<sup>4</sup> En nuestro país, los Grupos parlamentarios, diputados o senadores, Asambleas autonómicas o la iniciativa legislativa popular.

<sup>5</sup> En el Congreso de los Diputados la excepción a este "sustracción" está constituida por los debates a la totalidad de las iniciativas legislativas cuando se ha presentado alguna enmienda a la totalidad del proyecto o de la proposición presentada (lo que en la mayoría de las ocasiones no ocurre). Los dictámenes que presentan las Comisiones son el resultado de la discusión y votación acerca del informe de la Ponencia, que no es sino un "texto alternativo que ésta propone como resultado de la negociación en torno a las enmiendas presentadas", y que no van acompañados de las preceptivas explicaciones, tal y como ha señalado Rubio Llorente (*La forma del poder ...*, op. cit., pág. 172).

Las comisiones han asumido, finalmente, capacidad decisoria plena para determinados supuestos, hasta convertirse en el "verdadero alma del trabajo parlamentario"<sup>6</sup>. Pero no sólo las comisiones han asumido competencias y funciones que correspondían, en buena lógica parlamentaria, al pleno. También han surgido otros órganos (de gobierno, de dirección, de representación, consultivos, de asesoramiento o de continuidad) que han ido mermando las potestades del pleno, dando lugar en definitiva a una "Cámara policéntrica", en el sentido en el que Torres Muro<sup>7</sup> utiliza esta expresión de Manzanella. Los diversos órganos que la práctica parlamentaria ha ido configurando colaboran en distinto grado en las actividades de las Cámaras como auténticos "órganos de producción parlamentaria"<sup>8</sup>.

Esa práctica racionalizadora ha sido común a la mayoría de las Asambleas parlamentarias de los sistemas políticos de nuestro entorno, que han visto surgir en su seno un número de órganos que realizan funciones similares a las asumidas por los órganos creados en las Cortes Generales españolas. Pero el caso español presenta la peculiaridad de que esa práctica de creación de órganos y el nuevo *status* que han adquirido ha sido intensamente juridificada<sup>9</sup>.

La consecuencia de todo ese proceso ha sido que, en aras de la *racionalización* de las Asambleas parlamentarias, se han introducido por la vía de hecho modificaciones que afectan a sus elementos sustanciales, sin que se haya dado al tiempo la necesaria reflexión acerca de las implicaciones teóricas que

---

<sup>6</sup> Luis de la Peña, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, Comares, Madrid, 1998, pág. 237.

<sup>7</sup> *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, op. cit., pág. 203. La disciplina a la que los grupos parlamentarios someten a sus diputados y senadores atenúa el potencial atomizador de ese policentrismo.

<sup>8</sup> Jordi Solé Tura y Miguel A. Aparicio, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 120.

<sup>9</sup> Torres Muro, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, op. cit., pág. 341.

tales mudanzas implicaban para el sistema parlamentario. Se ha denunciado, en este sentido (Rubio Llorente), la "degradación del pleno de la Cámara, que es la Cámara misma" o la "desvirtualización inevitable del parlamento" y sus fundamentos teóricos.

Muchas de esas modificaciones *empíricas* tienen su origen en la incursión de los partidos políticos modernos (de masas o ya *catch-all*, electorales profesionales o tipo *cartel*<sup>10</sup>) en el Parlamento. Los partidos lo han llenado todo, como decía Leibholz, transformando la dinámica de la actividad parlamentaria y convirtiéndose en los verdaderos protagonistas de la institución. La sumisión de los parlamentarios a sus partidos (o sus grupos parlamentarios, expresión de éstos en las Cortes) es un hecho innegable e, incluso, un "supuesto implícito de la organización de las Cámaras y finalidad abiertamente perseguida en los Reglamentos de éstas", tanto en España como en otros sistemas políticos<sup>11</sup>. Esta realidad impregna inevitablemente toda la organización de las Cámaras, como tendremos ocasión de comprobar en las siguientes páginas.

Tanto la organización como el funcionamiento de las Cortes Generales están presididos por el principio de autonomía, con el que se trata de garantizar la independencia del Poder legislativo frente a los demás del Estado; esto es, que la institución depositaria de la soberanía nacional sea independiente en su funcionamiento y organización de otros

---

<sup>10</sup> Otto Kirchheimer acuñó la denominación de partido *catch-all* en "The Transformation of Western European Party Systems", en Joseph LaPalombara y Mayron Wiener (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, New Jersey, 1966, págs. 177 a 200. El modelo de partido electoral profesional ha sido definido por Angelo Panebianco en *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Alianza, Madrid, 1990, págs. 262 y ss. El de partido *cartel* se debe a Richard Katz y Peter Mair, "Changing Models of Party Organizations and Party Democracy", en *Party Politics*, vol. 1, nº 1, 1995, págs. 5 a 28.

<sup>11</sup> Rubio Llorente, *La forma del poder ...*, op. cit., pág. 167. Me ocupo de las relaciones entre parlamentarios, grupos parlamentarios y partidos políticos en un capítulo de esta misma obra, por lo que no me detendré aquí en ellas.

podere e instituciones<sup>12</sup>. Esa autonomía no es sólo organizativa (creación de órganos o nombramiento de personas que desarrollan específicas funciones en las Cámaras -Presidencia, Mesa, Junta de Portavoces, Diputación Permanente, Comisiones, etc.), sino también de carácter financiero y presupuestario, normativo y administrativo, siempre dentro de los límites que establece la Constitución.

Otro principio que rige la organización parlamentaria es el de la colegialidad: las Cámaras se estructuran en atención al principio igualitario, en el que no caben relaciones jerárquicas entre los diversos miembros del órgano, los parlamentarios. La labor de coordinación y dirección de los órganos rectores se basará, por tanto, en relaciones de autoridad formal y delegada. No obstante, esa igualdad *formal* entre todos los parlamentarios no puede esconder las variadas relaciones de poder que se dan en la actividad parlamentaria<sup>13</sup>.

Dado que este libro está consagrado al estudio del Congreso de los Diputados desde diversas perspectivas de análisis, al ocuparnos de los aspectos organizativos nos centraremos igualmente en la Cámara Baja. Aunque los esquemas organizativos generales son muy similares, existen en el del Senado algunas peculiaridades que lo diferencian del Congreso y que, aunque no puedan ser aquí estudiadas, no carecen de importancia. En las páginas que siguen trataremos de describir sintéticamente los aspectos más relevantes de la estructura

---

<sup>12</sup> Esa autonomía reconocida en el artículo 72 de la Constitución de 1978 sólo está limitada por el control que ejerce sobre ella el Tribunal Constitucional (en virtud de los artículos 27.2 y 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

<sup>13</sup> Sobre la vulneración de las relaciones paritarias entre los parlamentarios ver en esta misma obra el capítulo que dedico al estudio de las relaciones entre parlamentarios, grupos parlamentarios y partidos políticos. Acerca de la organización de las Cámaras basada en el principio igualitario, ver Maurizio Cotta, "Parlamento", en Norberto Bobbio et al. (dirs.), *Diccionario de política*, Siglo XXI, Madrid, 1994, págs. 1122 a 1234. Sobre la supremacía formal y delegada de los Presidentes de las Cámaras, ha escrito Ramón Punset, *Las Cortes Generales. Estudios de derecho constitucional español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, pág. 15.

organizativa del Congreso de los Diputados, ese órgano complejo que se compone a su vez de diversos órganos: el Pleno, la Presidencia, la Mesa, la Junta de Portavoces, las Comisiones y la Diputación Permanente<sup>14</sup>.

## **II. El Pleno**

La cuestión de si el Pleno es o no un órgano ha sido objeto de discusión en diversos foros. Aquí sostendremos que es efectivamente un órgano y el más importante de cuantos existen. De hecho, es el órgano central de la Cámara y el que ejerce prioritariamente las funciones parlamentarias. En varios Reglamentos de Asambleas autonómicas ha sido calificado como "órgano supremo"<sup>15</sup>. Como muestra de ese carácter prevalente el Pleno culmina los procedimientos de actividad legislativa (excepto en casos de delegación de competencia legislativa plena), de control, de información o de impulso que desarrolla la Cámara. Adicionalmente, es el órgano que decide acerca de las personas que habrán de ocupar determinados puestos en otros órganos constitucionales e instituciones públicas (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, etc.).

En relación con la vida de la Cámara, el Pleno elige a quienes habrán de ocupar los órganos rectores (Presidencia y Mesa), adopta las decisiones finales en cuestiones de importancia en materia normativa (reforma del Reglamento de la Cámara), de organización y distribución del trabajo (en relación con la modificación del orden del día, de programación del trabajo o de organización del mismo), de creación de órganos de trabajo (Comisiones permanentes o de investigación) o disciplinarias (por ejemplo, para casos de suspensión temporal

---

<sup>14</sup> No nos ocuparemos aquí de los Grupos parlamentarios. Primero porque no parece acertado incluirlos en la categoría de órganos de la Cámara y, segundo, porque se estudian en otro capítulo de esta obra, al que me remito.

<sup>15</sup> Así en el artículo 36 del asturiano, el 51 del cántabro o el 49 del catalán, entre otros.

de la condición de diputado para alguno de los miembros de la Cámara). Por otro lado, el Pleno es el órgano ante el que se desarrollan los grandes debates políticos: de investidura, de cuestión de confianza, de moción de censura, del estado de la nación, de presupuestos y de control al Gobierno.

Como se decía con anterioridad, si se compara el Parlamento contemporáneo con el decimonónico<sup>16</sup> se constata que diversos órganos de la Cámara han sustraído al Pleno un buen número de importantes funciones que otrora desarrollaba éste. Y tal vez sea la más importante en este sentido la aprobación final de determinados proyectos o proposiciones de ley, competencia que se presume delegada a la Comisión correspondiente siempre que sea posible en atención a la materia. O la privación al Pleno del debate acerca de los proyectos o proposiciones de ley, que nunca conocerá salvo que se presenten respecto de los mismos enmiendas a la totalidad (lo que no ocurre precisamente siempre). El Pleno sólo discutirá acerca del informe presentado por la Comisión de turno, la mayor parte de las ocasiones, un texto alternativo del que se excluyen las explicaciones que acompañaban a los originales. Merecería la pena reflexionar acerca de estas transformaciones introducidas desde la práctica aduciendo ventajas para la eficacia y la racionalización del trabajo, consecuencias necesarias de la especialización, la complejización, el incremento y la división

---

<sup>16</sup> Un buen número de autores han llamado la atención sobre el carácter mítico e ideal que en ocasiones se atribuye a ese modelo de la edad dorada del parlamentarismo decimonónico, al que se adscriben características que no siempre es posible constatar en la experiencia histórica; características que sirven, sin embargo, para elevar enormemente las expectativas y, así, las exigencias a las Cámaras contemporáneas. Cfr., a modo de ejemplo, Gerhard Loewenberg, "The Role of Parliament in Modern Political Systems", en Gerhard Loewenberg (ed.), *Modern Parliaments. Change or Decline*, Aldine Atherton, Chicago, 1971, págs. 6 y 15; Ulrike Liebert, "Parlamento y consolidación democrática en la Europa del Sur", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 42, 1988, págs. 106 ss.; Philip Norton, "Parliaments: A Framework for Analysis", *Western European Politics*, vol. 13, n° 3, 1990, págs. 2 y ss.; o entre nosotros, José R. Montero, "Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales", en Antonio Garrorena (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 102; Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder ...*, op. cit., pág. 167; y Julián Santamaría, "El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después", *Revista de Estudios Políticos*, 84, págs. 11 y ss.

del mismo. Reflexionar y discutir en qué medida afectan y trastocan los principios básicos sobre los que se asienta nuestra concepción del sistema político parlamentario.

### **III. La Presidencia**

La Presidencia del Congreso de los Diputados es un órgano de carácter institucional, para la defensa y aplicación de las normas y los derechos de las minorías en la Cámara. El presidente debe, en principio, estar al servicio de toda la Cámara siendo, por tanto, lo más imparcial posible en sus actuaciones. Hay, no obstante, presidencias que muy distinto tipo: presidencias *de partido*, como la de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, en la que el *Speaker* toma postura respecto del fondo de los asuntos, siguiendo la sostenida por su formación política; y presidencias *neutras*, como la de la Cámara de los Comunes británica, en la que la actividad del *Speaker* adopta un carácter eminentemente imparcial e institucional.

La cuestión de si la Presidencia del Congreso de los Diputados español se configura, tanto en las normas como en la práctica, como de un tipo o del otro no concita acuerdos unánimes. No se trata ya, desde luego, de una persona impuesta a la Cámara por un poder ajeno a ella. El artículo 72.2 de la Constitución de 1978 así lo garantiza, al establecer que será elegido por la propia Cámara<sup>17</sup>. No obstante, esa Presidencia es elegida por una mayoría, por lo que ha sido calificada como una presidencia de partido, siendo el presidente un miembro "de la mayoría parlamentaria y, así, del Gobierno emanado de dicha

---

<sup>17</sup> El Pleno elige al Presidente (y a los demás miembros de la Mesa) en la sesión constitutiva del Congreso, resultando elegido para ocupar la Presidencia quien logre el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, disponiendo cada diputado de un voto. En caso de que ninguno alcanzara tal mayoría, se procede a una segunda votación con los dos candidatos que más votos hubieran recibido, decidiéndose en este caso por mayoría simple. Hasta la fecha se ha evitado tener que acudir a la segunda votación, alcanzándose acuerdos para que el apoyo a la Presidencia fuera lo más amplio posible, reforzándose así los aspectos institucionales e imparciales del cargo.

mayoría"<sup>18</sup>; o también como un órgano ligado a las mayorías electorales a las que pertenece<sup>19</sup>. Las normas que la regulan no permiten tomar una postura clara al respecto, al no suponer un obstáculo para la constitución de Presidencias politizadas. Sin embargo, la práctica en estos "escasos" años de experiencia democrática ha ido configurando una presidencia de tipo *intermedio* que comparte la orientación política de la mayoría de la Cámara (por la que es elegido), pero sin que ello le impida velar por la autonomía y la independencia de la Cámara y los derechos de las minorías. Como dice Torres Muro<sup>20</sup>, "es un hombre que procede del grupo mayoritario, pero que ve limitada su discrecionalidad por muchas de las normas que en el Reglamento le otorgan competencias". En la práctica se ha configurado, más bien, como un órgano de índole técnico-institucional, cuya función primordial ha sido la aplicación reglada de normas, y que ha ganado autoridad defendiendo, precisamente, su imparcialidad y dedicación a los intereses de la Cámara, por encima de los de los partidos, y el diálogo y la consecución de acuerdos entre los mismos<sup>21</sup>.

Y esta práctica ha sido reforzada por el tipo de Presidencia que han configurado la Constitución de 1978 y el Reglamento del Congreso de 1982. Ese modelo se incardina en la tradición española de establecer Presidencias del Congreso débiles, supeditadas a los órganos colegiados dominados por los grupos parlamentarios, como ha señalado Rubio Llorente<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> García Morillo, en Jorge de Esteban y Luis López Guerra (eds.), *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1982, pág. 93 (cit. en Torres Muro, *Los órganos de gobierno ...*, op. cit., pág. 144.

<sup>19</sup> Jordi Solé Tura y Miguel Ángel Aparicio, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 124.

<sup>20</sup> *Los órganos de gobierno ...*, op. cit., pág. 145.

<sup>21</sup> No ha faltado, en cualquier caso, alguna ocasión en la que la Presidencia ha sido acusada de seguir, respecto de algún asunto, los intereses del partido que le respaldaba.

<sup>22</sup> *La forma del poder ...*, op. cit., pág. 170.

Las actuaciones de la Presidencia pueden ser decididas en solitario, teniendo que oír previamente a otro u otros órganos, contando con el acuerdo de alguno de estos, contando con su acuerdo después de oír a otro, o limitándose a proponer algo a otro órgano. La mayoría de las más de 200 funciones de la Presidencia las realiza en solitario, si bien se trata de actos mecánicos y reglados: de hecho, la Presidencia tiene considerablemente limitada la discrecionalidad en sus actuaciones por los preceptos reglamentarios. Y cuando no se trata de funciones que están menos regladas, o tienen una especial trascendencia política o jurídica, las decisiones de la Presidencia deben contar con la aprobación o el acuerdo de otros órganos, como la Mesa o la Junta de Portavoces<sup>23</sup>.

Al hablar de las funciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados, Santaolalla<sup>24</sup> ha distinguido entre funciones de índole constitucional y de índole parlamentaria. Entre las primeras hay que incluir el refrendo de la propuesta que hace el Rey al Congreso del candidato a la Presidencia del Gobierno, el del nombramiento como Presidente y la disolución de las Cámaras y la convocatoria de nuevas elecciones en caso de que ningún candidato a presidente del Gobierno alcanzara las mayorías suficientes. Igualmente, la presidencia de las sesiones conjuntas del Congreso y del Senado.

El resto de funciones son las estrictamente parlamentarias, para cuya descripción, necesariamente breve, acudiremos a la clasificación de Torres Muro<sup>25</sup>:

1) Competencias como portavoz de la Cámara: ostenta la

---

<sup>23</sup> Torres Muro, *Los órganos de gobierno ...*, op. cit., págs. 82 y ss. Como concluye este autor (pág. 91), "los Presidentes son, por tanto, órganos que se centran más en la defensa de las normas parlamentarias que en el ejercicio de verdaderos poderes libres, impresión reforzada por el examen de en qué tipo de competencias puede hablarse de verdadera discrecionalidad".

<sup>24</sup> *Derecho parlamentario español*, op. cit., pág. 164.

<sup>25</sup> *Los órganos de gobierno ...*, op. cit., págs. 80 a 125.

representación de la Cámara en sus relaciones con los diversos órganos, poderes e instituciones: Rey, Senado, Gobierno, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, etc.).

- 2) Competencias como director de los trabajos de la Cámara: realiza funciones tanto en la preparación de los debates como en la dirección de los mismos. En lo relativo a los primeros, sus actividades se refieren a la convocatoria de los distintos órganos (poder-deber); la programación de los trabajos a largo o a corto plazo (con acuerdo de la Junta de Portavoces -para la fijación del orden del día, por ejemplo- o de la Mesa); o la organización de los debates (oída la Junta de Portavoces o la Mesa o con su acuerdo). En relación con la dirección del desarrollo de los debates, la Presidencia los abre, los cierra, concede la palabra, abre turnos por alusiones, etc. Los debates quedan considerable y rígidamente regulados con antelación (de acuerdo con otros órganos de gobierno), por lo que el Presidente no tiene demasiado margen de maniobra en este ámbito.
- 3) Competencias en relación con el Reglamento de la Cámara: vela por su cumplimiento, lo aplica y lo interpreta en casos de duda. Ante omisiones o lagunas que pudieran encontrarse en el mismo, el Presidente puede suplirlo, dictando resoluciones de carácter general que deberán contar con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.
- 4) Competencias en materia disciplinaria: es la persona encargada de mantener el orden en la Cámara y fuera de la misma (en todo el edificio), adoptando para ello cuantas medidas considere oportunas, llamando al orden o expulsando a quien lo perturbe, prohibir el acceso a los debates o suspendiéndole hasta por un mes de la condición de diputado (si lo fuera). Para casos más graves, debe contar con la concurrencia de la Mesa o del Pleno.

5) Competencias como máximo autoridad de la Cámara: dirige toda la administración de la Cámara, dirige el gobierno interior y ejerce las funciones de policía, toma la declaración de acatamiento de la Constitución a los diputados, nombra funcionarios y ordena pagos, etc.

Como ha quedado dicho más arriba, la mayoría de las funciones que realiza el Presidente del Congreso son actos institucionales y reglados, en los que su capacidad discrecional está considerablemente mermada. Por otro lado, cuando los actos que debe realizar son de una especial relevancia está sujeto al concurso de otros órganos colegiados con cuyo acuerdo debe contar. No obstante, su figura gana protagonismo al presidir también la Mesa, órgano que cuenta con importantísimas funciones dentro de la Cámara. De todas maneras el poder que ejerza quien ocupe el cargo y las relaciones con los otros órganos dependerán, obviamente, de la correlación de fuerzas existentes en la Cámara, de la posición que ocupe el Presidente del Congreso dentro de su partido, así como de su personalidad. Hasta la fecha, los Presidentes del Congreso han intentado potenciar su perfil institucional, intentando que sus decisiones fueran el resultado del acuerdo y el consenso entre las diversas fuerzas políticas, más que la opción de aquella a la que pertenecen. Reforzando la vertiente institucional de su cargo, ubicándose por encima de los distintos grupos presentes en la Cámara, se forjará una Presidencia con mayor autoridad entre los parlamentarios.

#### **IV. La Mesa**

La Mesa es el órgano rector de la Cámara y está compuesta por el Presidente del Congreso, que dirige y coordina su actividad, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Todos ellos son elegidos por el Pleno, como manifestación de la autonomía de la Cámara, en la sesión constitutiva de la misma. Cada diputado vota por un sólo candidato para las Vicepresidencias y otro para las Secretarías, que se eligen

simultáneamente. Resultan elegidos, por orden sucesivo, los diputados que logran mayor número de votos hasta cubrir las vacantes. De esta manera se consigue que las minorías obtengan puestos en la Mesa que de otra manera difícilmente lograrían. La práctica ha consolidado los acuerdos previos entre los Grupos parlamentarios acerca de la constitución de la Mesa para lograr el máximo apoyo para la misma.

Se trata de un órgano de carácter eminentemente institucional, de gobierno y dirección que debe regirse, por tanto, por criterios de objetividad e imparcialidad, no partidistas<sup>26</sup>. La mayor parte de los actos de la Mesa son de carácter reglado, teniendo una importancia política menor aquéllos en los que más cabida tiene su discrecionalidad. No obstante, es muy difícil desconocer el matiz político que subyace a buena parte de sus actividades, especialmente a partir de que el Reglamento de 1982 le encomendase funciones que tradicionalmente no tenía atribuidas, más allá de las meramente administrativas. En este sentido ha sido calificado de "órgano mixto"<sup>27</sup>, en el que a lo institucional se añaden aspectos políticos que recomiendan que en su composición haya la mayor representación posible de los diversos Grupos, por mucho que todos ellos estén presentes en el órgano representativo por antonomasia, la Junta de Portavoces. El funcionamiento de la Mesa esta poco regulado en el Reglamento del Congreso, que sólo establece que se reunirá a convocatoria del Presidente, estando auxiliado por el Secretario General<sup>28</sup> y algún otro letrado que levantan acta de las reuniones y velan, con el Presidente, por

---

<sup>26</sup> En este sentido, Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., pág. 167.

<sup>27</sup> Torres Muro, *Los órganos de gobierno ...*, op. cit., págs. 174 y 223. Ese carácter mixto es más perceptible en el caso del Senado, en donde participa en el establecimiento del orden del día.

<sup>28</sup> El Secretario General del Congreso asesora a la Presidencia, a la Mesa y a la Junta de Portavoces (en las que tiene voz pero no voto), y adopta las medidas necesarias para la ejecución de sus acuerdos; es la persona que dirige el funcionamiento de los servicios administrativos de la Cámara. Es nombrado por la Mesa a propuesta del Presidente entre los Letrados de las Cortes con más de cinco años de servicios efectivos.

la ejecución de sus acuerdos. La Mesa se reúne con frecuencia, al menos una vez por semana (tradicionalmente los martes), adoptando sus decisiones mediante acuerdos, aunque no necesariamente unánimes.

Sus principales funciones, recogidas principalmente en el artículo 31 RCD, pueden clasificarse, con Santaolalla<sup>29</sup>, en competencias de administración y de gestión de servicios, por un lado, y parlamentarias, por otro:

- 1) Administrativas<sup>30</sup>: entre ellas se cuentan las de la elaboración de un proyecto de presupuesto del Congreso, su ejecución, y la presentación ante Pleno, al final de cada ejercicio, un informe de su cumplimiento. Además, ordena los gastos de la Cámara, nombra al Secretario General, dirige las cuestiones de personal de la Cámara, administra recursos y adopta cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen de gobierno interiores de la Cámara. Además, recibe los escritos de constitución de los Grupos parlamentarios, los de renuncia a las actas de diputado, establece el número de puestos que corresponden a cada Grupo en las diversas Comisiones o en la Diputación Permanente, etc.
  
- 2) Entre las parlamentarias hay algunas de extrema importancia: califica, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declara su admisibilidad o inadmisibilidad. Decide, igualmente en atención al Reglamento, la tramitación de todos los escritos<sup>31</sup>. Por último, programa las líneas generales de

---

<sup>29</sup> *Derecho parlamentario español*, op. cit., pág. 169. Pueden establecerse muchas otras calificaciones, en atención a si se trata de actos reglados o discrecionales, si los realiza en solitario o con el concurso de otro órgano, o según la materia de las competencias. Éste es el criterio que usa Torres Muro, *Los órganos de gobierno...*, op. cit., págs. 186 a 220.

<sup>30</sup> Estas funciones proceden del precedente de la Mesa, la Comisión de Gobierno e Interior (que sigue existiendo en el Senado).

<sup>31</sup> Sobre la relevancia de la calificación y su naturaleza, ver Torres Muro, *Los órganos de gobierno*, op. cit., págs. 209 y ss., así como de la Peña, *Derecho*

actuación de la Cámara, fijando el calendario de las actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones, y coordina los trabajos de sus distintos órganos (todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces)<sup>32</sup>.

El papel de dirección de la Mesa es, por tanto, fundamentalmente de tipo institucional y, por lo general, de carácter reglado. En algunos casos puede decidir con arreglo a criterios políticos, favoreciendo alguna de las posturas sostenidas en la Cámara, pero la pluralidad que suele darse en su seno así como la necesaria concurrencia de otros órganos limitarán esa discrecionalidad.

## V. La Junta de Portavoces

Se trata de un órgano no previsto en el texto constitucional, pero cuya existencia se hace ineludible dado el protagonismo que han cobrado los partidos políticos -y su expresión en la Cámara, los Grupos parlamentarios-, en el seno de las contemporáneas Asambleas, y la creciente importancia de los órganos dirigentes de los partidos como foro para la adopción de decisiones políticas que se formalizan en el Parlamento<sup>33</sup>. Se trata del órgano *representativo* y de

---

*parlamentario español ...*, op. cit., págs. 212 y ss. Se trata de una competencia fundamental aunque, tal vez por ello, reglada: consiste en comprobar que, en atención al Reglamento, un escrito cumple los requisitos establecidos y admitirlo a trámite otorgándole un determinado carácter: ley orgánica u ordinaria, interpelación o pregunta, etc. El escrito seguirá una tramitación u otra en función de esa decisión que puede ser recurrida ante la misma Mesa, que decidirá después de oír a la Junta de Portavoces. Cabe, incluso, recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en virtud del artículo 42 de su Ley Orgánica. En función de la decisión acerca de la tramitación, se distribuye el trabajo entre las diversas Comisiones.

<sup>32</sup> La labor de la Mesa en cuanto a la programación general y a largo plazo no es muy eficaz, ya que no siempre se respeta. La decisión importante en este sentido es la de la fijación del orden del día, que el Presidente decide con la Junta de Portavoces. Si tiene consecuencias mayores la ordenación de los debates (tiempos y plazos, ordenación por materias, artículos, enmiendas, etc.), por mucho que intervengan en ello otros órganos.

<sup>33</sup> José R. Montero y Joaquín García Morillo, *El control parlamentario*,

"participación de los Grupos parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones que competen a la Cámara"<sup>34</sup>, lo que le convierte en uno de los órganos más importantes en el funcionamiento de la misma. Tiene una preeminente dimensión política, que no debe minimizar, no obstante, la jurídica.

Constituye el foro de contacto y negociación entre los dirigentes de los diversos Grupos parlamentarios, con presencia de las principales autoridades de la Cámara y un representante del Gobierno. Su importancia e influencia es, por ello, mucho mayor que la que formalmente tiene atribuida en el Reglamento<sup>35</sup>. Dado el control que sobre sus diputados ejercen los Grupos parlamentarios y el que sobre éstos ejercen los partidos políticos<sup>36</sup>, la Junta de Portavoces ha acabado por tener "el carácter de un <<cenáculo>> en el que los portavoces de las directivas de los partidos políticos deciden sobre el funcionamiento" y la actividad de la Cámara<sup>37</sup>.

La Junta de Portavoces está integrada por los portavoces de todos los Grupos parlamentarios constituidos en el Congreso de los Diputados<sup>38</sup>, bajo la dirección del Presidente de la

---

Tecnos, Madrid, 1984, pág. 47. Sobre la Junta de Portavoces, ver el número monográfico dedicado al tema en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 10, 1986.

<sup>34</sup> Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., pág. 172.

<sup>35</sup> Obviamente, su relevancia dependerá de la dinámica de mayorías que se den en la Cámara (si uno de los Grupos disfruta o no de la mayoría absoluta) y del "rango" que los portavoces tengan en la organización de sus respectivos partidos. En este sentido, cfr. Solé Tura y Aparicio, *Las Cortes Generales ...*, op. cit., pág. 157. En la Legislatura constituyente la Junta de Portavoces tuvo una enorme influencia, tanto por estar integrada por los principales dirigentes de los partidos como por el calado de los asuntos que discutía. Después de las elecciones de 1979 cedió parte de su relevancia a otros órganos (a la Mesa y a la Presidencia), lo que se plasmó en el Reglamento de 1982, que la configura - como un órgano -formalmente- débil.

<sup>36</sup> Ver en esta misma obra el capítulo dedicado a los Grupos parlamentarios y los partidos en el Congreso de los Diputados.

<sup>37</sup> Torres Muro, *Los órganos de gobierno ...*, op. cit., pág. 298.

<sup>38</sup> Respecto de la constitución de los Grupos y de la adscripción de los

Cámara. A sus reuniones asiste un acompañante de cada portavoz, al menos uno de los Vicepresidentes y uno de los Secretarios, además del Secretario General de la Cámara y un representante del Gobierno y su ayudante. Tiene, por tanto, tres tipos de asistentes: los representantes de los Grupos, protagonistas de las reuniones y únicos con derecho de voto; autoridades de la Cámara, cuya aportación a las reuniones es fundamentalmente de carácter técnico; y el representante del Gobierno, normalmente el Ministro o Secretario de Estado para las Relaciones con las Cortes, que intentará que la actividad de la Cámara se acomode a las "necesidades" y a las del Gobierno<sup>39</sup>. Las decisiones se adoptan mediante el sistema de voto ponderado, manifestado por los portavoces, aunque raramente se considera necesario acudir a ese tipo de procedimiento, prefiriéndose el sistema de acuerdos consensuados.

Como digo, la relevancia de la Junta de Portavoces surge, principalmente, de su dimensión política. El Reglamento le otorga, no obstante, importantes funciones tanto de carácter consultivo como decisorias<sup>40</sup>:

- 1) Entre las *consultivas*, la Junta de Portavoces debe ser oída por otros órganos para un buen número de decisiones: por el Pleno para decidir que un proyecto o una proposición se tramiten en lectura única; para crear Comisiones permanentes durante la legislatura y Comisiones no permanentes distintas de las de investigación; o para avocar la votación final de un texto debatido en Comisión. Por el Presidente para la ordenación de los debates y las votaciones por grupos de artículos, enmiendas o materias;

---

diputados a los mismos, me remito al capítulo dedicado a esa cuestión en esta misma obra.

<sup>39</sup> La coordinación entre el Ejecutivo y su Grupo parlamentario -y, así, el Parlamento- suele tener lugar en otros ámbitos. Ver la nota 43 del capítulo dedicado al estudio de las relaciones entre Grupos parlamentario y partidos en esta misma obra.

<sup>40</sup> Tomo esta denominación de Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., pág. 173.

o para fijar el tiempo máximo para el debate de un proyecto. O por la Mesa para llevar a cabo la programación y el calendario de las actividades del Pleno y de las Comisiones; también para la designación del número de miembros que corresponden a los Grupos parlamentarios en las Comisiones; o para otorgar la calificación de Ley Orgánica a determinados proyectos o proposiciones de ley.

- 2) Son *decisorias*, por un lado, las funciones en las que la propia Junta adopta la decisión, como ocurre cuando, por razones de urgencia, se pretende incluir en el orden del día un determinado asunto aunque no hubiera cumplido todavía los trámites reglamentarios. Por otro lado, aquéllas respecto de las que el acuerdo de la Junta de Portavoces es necesario para la adopción de una determinada decisión. Las más importantes de este tipo son las de la fijación del orden del día y la de suplir el Reglamento cuando, en casos de omisión, deba dictarse una resolución de carácter general. En ambos casos el Presidente de la Cámara debe contar con el parecer favorable de la Junta de Portavoces antes de dictar su decisión.

En cualquier caso y por importantes que sean estas funciones reglamentarias, debe tenerse presente que la Junta de Portavoces es el órgano en el que *se encuentran* los dirigentes o portavoces de los distintos Grupos parlamentarios presentes en la Cámara (principales protagonistas de la vida del Legislativo), y éstos con el representante del Ejecutivo. Su grado de incidencia excede, por tanto, el que le otorgan sus funciones formalizadas en el Reglamento.

## **VI. Las Comisiones**

Ya se ha avanzado que las Comisiones son el fruto del desarrollo de las Secciones parlamentarias en las que se

agrupaban los diputados para conocer de un determinado asunto<sup>41</sup>. En su configuración actual son órganos preparatorios que tienen atribuidas para determinados casos facultades decisorias, subrogándose en la posición jurídico-política de la Asamblea toda<sup>42</sup>. El número y la importancia de sus funciones ha ido incrementándose en la medida en la que la necesidad de la especialización del trabajo se hacía más apremiante, dado el aumento y la complejización de la labor de los parlamentarios. También se ha aducido, para justificar esa transformación, la necesidad de crear foros en los que la preparación técnica y la negociación entre unos pocos representantes de los Grupos parlamentarios pueda llevarse a cabo con el sosiego que *impediría* la publicidad que caracteriza a la actividad del Pleno<sup>43</sup>. Lo cierto es que en casi todos los sistemas parlamentarios las Comisiones se han convertido en los órganos que protagonizan la actividad de las Cámaras.

En el Congreso de los Diputados las Comisiones pueden ser Permanentes y no Permanentes, y Legislativas y no Legislativas. Las Comisiones Permanentes Legislativas<sup>44</sup> tienen como función

---

<sup>41</sup> Cfr. Rubio Llorente, "Las Comisiones Parlamentarias", en Juan Carlos da Silva Ochoa (coord.), *Las Comisiones Parlamentarias*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, págs. 214 y ss.

<sup>42</sup> Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., pág. 176.

<sup>43</sup> Carl Schmitt criticó esa transformación en la dinámica del trabajo parlamentario, alegando que aunque "resulta prácticamente imposible trabajar de otra forma que en comisiones, y en comisiones cada vez más cerradas, [éstas] enajenan por último los fines del pleno del parlamento, es decir, la publicidad del mismo, convirtiéndolo necesariamente en una mera fachada". Se acepta, de esta manera, que la "verdadera actividad no se desarrolla en los debates públicos del pleno, sino en comisiones (...) con lo que el sistema parlamentario resulta ser, al fin, sólo una mala fachada del dominio de los partidos...". (*Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 64 y 25, respectivamente). Para una reivindicación de la publicidad (o de cierta publicidad) de las discusiones, negociaciones y transacciones parlamentarias, tanto en el Pleno, como en las Comisiones y las Ponencias, ver Rubio Llorente, *La forma del poder ...*, op. cit., pág. 201.

<sup>44</sup> Según el artículo 46.1 del RCD son Comisiones Legislativas Permanentes las siguientes: Constitucional; Asuntos Exteriores; Justicia e Interior; Defensa; Educación y Cultura; Economía, Comercio y Hacienda; Presupuestos; Agricultura, Ganadería y Pesca; Industria, Energía y Turismo; Infraestructuras y Medio Ambiente; Política Social y Empleo; Sanidad y Consumo; y Régimen de las Administraciones Públicas.

estudiar y dictaminar los proyectos y proposiciones de ley y suplir al Pleno en la decisión final del texto cuando exista delegación de competencia legislativa plena. El acuerdo del Pleno por el que se delega tal competencia se presume para todos los proyectos o proposiciones de ley constitucionalmente delegables<sup>45</sup>. Como ha señalado Rubio Llorente<sup>46</sup>, "quizá el rasgo más destacado del procedimiento legislativo español sea el de la primacía que tienen en él las Comisiones Legislativas Permanentes", ya que éstas no sólo influyen decisivamente en el trabajo del Pleno (que no discutirá sobre el proyecto o la proposición presentado sino sobre el informe -un nuevo texto articulado- que elabora la Comisión), sino que en muchas ocasiones lo sustituyen, adoptando la decisión final sobre un texto sin intervención posterior del Pleno (lo que ocurre en un buen número de ocasiones, como se aprecia en la tabla 1). Este tipo de Comisiones también puede celebrar sesiones informativas (requiriendo a tales efectos, la presencia de miembros del Gobierno, de autoridades, de funcionarios públicos o de cualquier otra persona), debatir y votar proposiciones no de ley, etc.

Tabla 1. Porcentajes de proyectos y proposiciones de Ley aprobados por Comisiones con competencia legislativa plena en el Congreso de los Diputados, sobre el total de los aprobados en cada legislatura

	<u>Cyte</u>	<u>I</u>	<u>II</u>	<u>III</u>	<u>VI</u>	<u>V</u>	<u>VI</u>
Proys.	7.8	19.1	32.1	41.7	33.0	35.7	31.7
Props.	0.0	7.7	40.0	69.2	78.9	37.5	53.3

<sup>45</sup> El artículo 75.3 CE establece que no son delegables los relativos a la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado. El artículo 148 RCD excluye de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración, pudiendo el Pleno recabar para sí la deliberación y la votación final de esos proyectos o proposiciones de ley, y avocar, antes de que comience el debate en Comisión, la votación final.

<sup>46</sup> *La forma del poder ...*, op. cit., pág. 262

Total	7.1	17.5	32.9	44.6	39.8	36.0	35.5
-------	-----	------	------	------	------	------	------

---

Fuente: datos del Archivo del Congreso de los Diputados.

Las Comisiones Permanentes no Legislativas tienen funciones no relacionadas con la producción legislativa<sup>47</sup>. Las Comisiones no Permanentes se crean para un trabajo concreto, extinguiéndose a la finalización de la tarea encomendada y, en todo caso, al concluir la legislatura<sup>48</sup>. Además existen las Comisiones Mixtas Congreso de los Diputados-Senado, como las establecidas para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, con el Defensor del Pueblo, o para la Unión Europea.

Las sesiones de las Comisiones no son, en principio, públicas, aunque a ellas podrán acceder los representantes de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto<sup>49</sup>. Lo habitual en otros sistemas políticos es que las sesiones de las Comisiones, a diferencia de lo que ocurre con las del Pleno, sean secretas: se aduce que de esa forma los diputados pueden desarrollar mejor su trabajo, al facilitar el *sosiego* de la no-publicidad el necesario estudio y la negociación. El Reglamento de 1982 prefirió mantener la previsión del provisional de 1977, y permitir el acceso a los medios de comunicación, con los que las Comisiones pierden el carácter de foros adecuados para la negociación. De hecho, ésta se traslada a las Ponencias que se constituyen en su seno, que elaboran un informe que luego aprobará la Comisión, en la forma

---

<sup>47</sup> El Reglamento del Congreso establece como "obligatorias" las de Reglamento, del Estatuto de los Diputados y la de Peticiones. El Pleno puede crear otras de carácter permanente para cada legislatura. Además de las mencionadas, en la VI Legislatura existe las de Control Parlamentario de RTVE y la de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

<sup>48</sup> Son creadas por el Pleno, siendo las típicas las de investigación, aunque cabe que tengan otra finalidad, pudiendo ser creadas entonces por acuerdo de la Mesa.

<sup>49</sup> Las sesiones serán secretas por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión, a iniciativa de su respectiva Mesa, del Gobierno, de dos Grupos parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes.

de un dictamen que más tarde aprobará el Pleno. Se incurre, por tanto, en una "duplicación inútil respecto al trabajo del Pleno, proporcionando una imagen farragosa y repetitiva de la vida parlamentaria"<sup>50</sup>.

El número de miembros de las Comisiones es establecido por la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces<sup>51</sup>. A cada Grupo parlamentario corresponde designar tantos miembros como le atribuya la Mesa, en proporción a su importancia numérica de escaños en la Cámara<sup>52</sup>. Los Grupos parlamentarios pueden sustituir a sus miembros de la Comisión de forma definitiva o para la tramitación de un asunto concreto, comunicándolo a la Mesa de la misma<sup>53</sup> por escrito o, incluso, oralmente si la sustitución es temporal. También pueden asistir, con voz pero sin voto, otros diputados y los miembros del Gobierno. Igualmente, pero sin voz y sin voto, los senadores que deseen hacerlo.

Las Comisiones nombran en su seno otro órgano de trabajo, las Ponencias, para el estudio y la elaboración de un informe acerca del proyecto o proposición de ley presentado y las enmiendas que haya recibido, y que servirá como documento de partida para el debate de la Comisión. Estas Ponencias o Subcomisiones<sup>54</sup> tienen una composición (habitualmente de 10

---

<sup>50</sup> Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., pág. 184 y 185. En un sentido similar, como señala este autor, se han pronunciado Rubio Llorente y De Esteban.

<sup>51</sup> El número de miembros de las Comisiones Legislativas Permanentes ha variado desde los 36 de las de la Legislatura Constituyente y I hasta los 41 de las de la VI.

<sup>52</sup> Las Comisiones se configuran, de esta forma, como una reproducción a pequeña escala de la distribución de fuerzas que se da en el Pleno.

<sup>53</sup> La Comisión elige entre sus miembros a su propia Mesa, compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Todos ellos son elegido por el mismo procedimiento utilizado para la elección de la Mesa de la Cámara. Lo habitual, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas políticos, es que la Presidencia de la mayor parte de las Comisiones recaiga en el Grupo parlamentario mayoritario.

<sup>54</sup> La regulación de estos órganos era escasa hasta que la Presidencia dictó una resolución al efecto con fecha 26 de junio de 1996, institucionalizándolos

miembros) proporcional al peso de los Grupos parlamentarios en la Cámara, designando cada uno de éstos tantos ponentes, para cada asunto, como le atribuya al comienzo de la legislatura la Mesa del Congreso. Sus sesiones son secretas, decidiendo mediante voto ponderado y disolviéndose después de terminar su trabajo.

La Ponencia constituye el lugar en el que suelen negociarse los textos articulados y la aceptación o no de enmiendas al mismo, entre los representantes de los diversos Grupos parlamentarios. Su informe (texto articulado) suele ser aprobado por la Comisión sin modificaciones, igual que el Pleno suele aceptar el dictamen (también en la forma de texto articulado) que la Comisión presenta a su consideración. En su seno (en la Comisión o en la Ponencia) se adoptan las decisiones parlamentarias más importantes que luego ratificará el Pleno; son, además, el lugar en el que se da un adecuado tratamiento a cuestiones cuya complejidad y dificultad técnicas requieren que sean especialistas quienes se ocupen de ellas; y, por ser un ámbito de especialización y un núcleo de *expertos y técnicos*, podrían suponer un reto al poder omnímodo de los Grupos parlamentarios y de los partidos en la Cámara.

Pese a esta aparente importancia, las Comisiones y, por tanto, las Ponencias o Subcomisiones debaten sólo acerca de las cuestiones o asuntos que les encomienda la Mesa del Congreso (controlada por los Grupos parlamentarios), debiendo igualmente ajustarse a los plazos establecidos o que ésta misma les señala, así como al calendario y programación general de la Cámara. En el mismo sentido, las Comisiones y las Ponencias y Subcomisiones

---

bajo la denominación de Subcomisiones, como órganos de trabajo para la realización de un informe sobre asuntos concretos. Se crean por el Pleno a propuesta de la Comisión correspondiente y pueden hacer uso de las facultades que los artículos 44 y 45 del RCD atribuyen a las Comisiones, en el sentido de solicitar la presencia ante ellas de autoridades y funcionarios y de la información y documentación que estimen pertinente, así como la asistencia técnica de los letrados de la Cámara. En la propuesta de creación de la Subcomisión debe establecerse la composición, las reglas de organización y funcionamiento y el plazo de finalización de los trabajos de la Subcomisión. Subsidiariamente se aplica lo estipulado para las Ponencias.

están sometidas a la dirección y coordinación general que ejerce la Mesa sobre los trabajos de los demás órganos de la Cámara. A ello debe agregarse que los verdaderos titulares de los puestos de las Comisiones<sup>55</sup> y de las Ponencias o Subcomisiones son los Grupos parlamentarios, ya que pueden designar libremente a sus miembros y suspenderlos o sustituirlos discrecionalmente cuando tengan a bien<sup>56</sup>.

La renovación de los miembros titulares<sup>57</sup> de las Comisiones de una legislatura a otra es considerablemente más alto que el ya elevado que se registra en el conjunto de la Cámara (45.7% entre la V y la VI Legislaturas), como se pone de manifiesto en la tabla 2. El número de diputados que siguen perteneciendo a las mismas Comisiones después de un cambio de legislatura es muy reducido si se considera que son órganos de especialización cuyos titulares deben tener un elevado grado de preparación en la materia respectiva. Los diputados no pueden argüir frente a sus partidos su alta especialización en determinada materia (o, al menos, no tiene efectos en cuanto a su permanencia en las Comisiones respectivas).

Tabla 2. Porcentajes de renovación en las Comisiones Legislativas Permanentes del Congreso de los Diputados entre la V y la VI Legislaturas

<u>Comisiones</u>	<u>% renovación</u>
Economía ...	56
Presupuestos	63
Agricultura ...	73
Sanidad y Consumo	80
Industria ...	56

<sup>55</sup> La expresión es de Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., pág. 178.

<sup>56</sup> No me detendré aquí en el estudio de otros mecanismos que los Grupos parlamentarios o sus dirigentes tienen para *controlar* a sus diputados. Me remito, para ello, al capítulo de este volumen ya mencionado en anteriores notas.

<sup>57</sup> No se olvide que los Grupos parlamentarios pueden sustituir -y lo hacen frecuentemente- a los miembros para un asunto concreto.

Infraestructuras ...	78	
Política Social ...		61
Asuntos Exteriores		49
Defensa		68
Justicia e Interior		59
Constitucional		76
Educación y Cultura		80
Administraciones Públicas	80	
Media	68	

---

Fuente: L. López Nieto, "El Parlamento, 1977-1996", en M. Alcántara y A. Martínez (eds.), *Política y gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 198. Hay que tener en cuenta que ese cambio de legislatura supuso también una alternancia en el Gobierno, por lo que la movilidad fue probablemente más alta de lo habitual.

Podría pensarse que, pese a la alta renovación de miembros titulares que se da en el seno de las Comisiones de una legislatura a la siguiente, al menos debería haber una mayor continuidad en la Presidencia de las mismas, como manifestación de la necesidad de especialización al menos de quienes dirigen esos órganos de trabajo técnico. Pero si se analizan esos cambios, no puede corroborar tal hipótesis. Desde la III Legislatura hasta la VI<sup>58</sup> ha habido 95 presidentes de Comisión. De ellos, más del 80% no eran en la anterior legislatura presidentes de la Comisión que presidieron; sólo algo menos del 20% repitió en el puesto de presidente de una Comisión. Del total de presidentes considerados, casi el 93% no perteneció a la Mesa de esa Comisión en la anterior legislatura (no eran ni Vicepresidentes ni Secretarios en la Comisión que presidirían en la siguiente legislatura). Pero es que el 49.5% de los presidentes de Comisión ni siquiera pertenecía como miembro a la Comisión que habría de presidir en la siguiente legislatura. Es decir, el 50.5% de los Presidentes de Comisión accedieron a ese cargo sin haber sido antes miembros titulares de esa Comisión. Este dato obliga a cuestionar su grado de preparación y

---

<sup>58</sup> Se tienen en cuenta los datos recogidos hasta el 16 de septiembre de 1999. Se parte de la III Legislatura por los cambios de Comisiones que hubo entre la I y la II.

especialización técnica al hacerse cargo de la dirección de un órgano altamente especializado y con muy relevante incidencia en el proceso legislativo.

De los 95 presidentes mencionados, sólo 7 lo fueron de la misma Comisión dos veces en sucesivas legislaturas. De los mismos 95, sólo 4 presidentes estuvieron en el cargo durante 3 legislaturas<sup>59</sup>. Y sólo 1 ha sido presidente de una misma Comisión durante 4 legislaturas<sup>60</sup>. Ninguna de las Comisiones que podría pensarse exigen un mayor grado de especialización han disfrutado del mismo presidente en más de dos ocasiones. En la III, IV y V Legislaturas, en cada una de ellas 17 de un total de 19 Comisiones cambiaron de presidente (siendo el mismo partido en que disfrutaba de la condición de mayoritario en la Cámara). En la VI 21 de un total de 22 Comisiones han visto cambiar la persona que ocupaba la Presidencia en la anterior legislatura (en este caso sí cabe aducir que la alternancia en la mayoría parlamentaria implica el cambio de casi todas las Presidencias). A lo largo de las 4 legislaturas contempladas ha habido 18 cambios en la Presidencia de las Comisiones durante una misma legislatura.

Estas altas tasas de renovación en la composición de las Comisiones parlamentarias y en sus Presidencias nos llevan a pensar que el trabajo parlamentario no exige tal grado de especialización en las Comisiones, siendo prácticamente indiferente quién ocupe cada uno de los puestos de las mismas, ya que las cuestiones son tratadas y decididas de antemano. Cabría, en este caso, concluir que la actividad de las Cámaras depende de muy pocas manos, sobre las que los Grupos parlamentarios ejercen un enorme control, en tanto en cuanto deciden (sus dirigentes) quién hace qué, dónde y cuándo. El poder de las Comisiones -y, en general el de los órganos de la

---

<sup>59</sup> Las Comisiones que tuvieron el mismo presidente en tres legislaturas fueron las de Agricultura, Ganadería y Pesca; Educación y Cultura; Estatuto del Diputado; y Reglamento (esta última siempre es presidida por el Presidente del Congreso).

<sup>60</sup> Comisión Mixta para las Relaciones con el Defensor del Pueblo.

Cámara- es mucho menor de lo que inicialmente pudiera parecer y está considerablemente supeditado a las dinámicas de fuerzas entre los distintos Grupos parlamentarios y las que operan dentro de cada uno de éstos y en relación con su respectivo partido. Las Comisiones tienen una importantísima incidencia en la dinámica del trabajo parlamentario de la Cámara, por mucho que no sean autónomas e independientes en su actuación.

## **VII. La Diputación Permanente**

Éste es un órgano peculiar de nuestro Derecho Parlamentario que estuvo presente ya en la Constitución de Cádiz, con el encargo de "velar sobre la observación de la Constitución y de las demás leyes para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya notado". Sus antecedentes pueden, no obstante, rastrearse hasta las Cortes Catalanas y Aragonesas del Bajo Medievo<sup>61</sup>. Se trata de un órgano de continuidad que pretende que el Poder legislativo esté permanentemente constituido: se *activa* cuando la Cámara no está reunida (entre los períodos de sesiones ordinarios, esto es, en los meses de vacaciones -enero, julio y agosto) y en casos de disolución o expiración de su mandato. En esos tres casos la Diputación Permanente se convierte en una *prolongación* de la Cámara, que sigue así reunida.

Se trata de una representación de la Cámara, con no menos de 21 miembros cuyo número será determinado por la Mesa oída la Junta de Portavoces. Cada Grupo parlamentario designará tantos representantes como le atribuya la Mesa, en proporción a su importancia numérica en la Cámara<sup>62</sup>. Se ha discutido la

---

<sup>61</sup> Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., pág. 191. Ver igualmente la bibliografía que este autor cita al respecto en la nota 54. La otra Constitución en la que se contempla esta institución es la de 1931, en la que probablemente se fijaran nuestros constituyentes para redactar el artículo 78 de la vigente de 1978.

<sup>62</sup> En la VI Legislatura tiene 50 miembros. Tanto el artículo 78 de la CE como el 56 del RCD dicen que los miembros de la Diputación Permanente "representarán a los Grupos parlamentarios". Este extremo hay que interpretarlo a la luz de lo que establece el 66.1 de la CE respecto de la representación

pertinencia de este órgano, alegándose que es un "vestigio histórico" y que hubiera sido preferible la solución adoptada en otros sistemas políticos cercanos al nuestro, en el sentido de extender o prorrogar el mandato de toda la Cámara hasta la constitución de la siguiente<sup>63</sup>.

Sus funciones son diferentes según el caso que provoque la intervención de este órgano: por un lado, que la Cámara no esté reunida (en los meses a los que no se extienden los períodos ordinarios de sesiones) y, por otro, que haya terminado su mandato o haya sido disuelta anticipadamente:

- 1) Cuando el Congreso está "de vacaciones" corresponde a la Diputación Permanente "velar por los poderes de las Cámaras", así como solicitar una reunión en sesión extraordinaria de la Cámara. El Reglamento del Congreso de los Diputados se limita a reproducir la expresión utilizada en el 78 de la CE respecto de la función de "velar por los poderes de la Cámara", sin explicitar en qué consiste tal función.
- 2) Sus funciones son de mayor relevancia en los casos de disolución anticipada o terminación del mandato de la Cámara: reunirse para convalidar o derogar los Decretos-leyes del Gobierno y para autorizar, prorrogar o declarar los estados de alarma, sitio o excepción declarados o propuestos por el Gobierno.

Expirado el mandato o disuelto el Congreso de los Diputados la Diputación Permanente ejerce sus funciones hasta la constitución de la nueva Cámara, a la que dará cuenta de los asuntos que ha tratado y de sus decisiones al respecto. A modo de ejemplo, durante la V Legislatura la Diputación Permanente

---

nacional, y considerarlo un lapsus, exponente del papel que han asumido los Grupos parlamentarios en las Cámaras.

<sup>63</sup> Cfr. Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, op. cit., págs. 192 y 193.

celebró cinco sesiones, para su constitución, tratar una solicitud de comparecencia urgente del Presidente del Gobierno ante el Pleno en sesión extraordinaria, para convalidar varios Decretos-leyes y para tratar la dación de cuentas a la Cámara resultante de las elecciones celebradas para la VI Legislatura<sup>64</sup>.

\* \* \* \* \*

El Congreso se constituye, por tanto, como un complejo orgánico en el que los diversos órganos que lo integran desarrollan funciones propias y adoptan decisiones que vinculan a la Cámara toda. El funcionamiento de la Cámara hasta la fecha puede ser calificado como satisfactorio, dado el ritmo creciente de trabajo que ha ido desarrollándose en su seno, sin que se produjeran problemas organizativos dignos de mención. Sin duda hay un buen número de aspectos que podrían ser mejorados en su estructura organizativa y dinámica de funcionamiento interno. No obstante, 22 años de vida no son demasiados para una institución cuya fisionomía se consolida en mayor medida por la práctica que por las previsiones normativas o reglamentarias. Los órganos de la Cámara desarrollan importantes funciones para el proceso parlamentario, por mucho que en sus decisiones y funcionamiento estén supeditados a las directivas de instancias que no forman parte del entramado organizativo de la Cámara, los Grupos parlamentarios y sus direcciones. A buen seguro que los estudios compilados en este volumen arrojarán luz respecto de la deriva de esa práctica. A ella habrá que permanecer atentos para comprender cómo funciona una de las instituciones más importantes de nuestro sistema político.

---

<sup>64</sup> Congreso de los Diputados. *Memoria de la V Legislatura. 1993-1996*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 47 y 48.