

COMPARECENCIAS DE PERSONAS AJENAS A LA ADMINISTRACIÓN ANTE EL PODER LEGISLATIVO

1. Introducción

El Parlamento, en los sistemas parlamentarios modernos, tiene como una de sus funciones principales el control sobre las instituciones del Estado, especialmente el Poder Ejecutivo¹. Son los representantes populares los que tienen la legitimidad exigida para el mandato de control de las actividades estatales, con la obligación de llevar a los ciudadanos los abusos y excesos del Poder Público. El Poder Legislativo, más allá de hacer leyes, también tiene como deber principal controlar las acciones de los investidos de poderes públicos, especialmente en el sistema parlamentario, donde es el Legislativo el responsable por nombrar aquellos que gobiernan el Estado – el Poder Ejecutivo.

Según Gazorla Prieto², “La función de control es capital para la institución parlamentaria hoy. Se puede afirmar que se ha pasado del Parlamento legislador al Parlamento controlador (...)”. Parece que la sociedad, siempre ajena de las decisiones de los gobernantes³, exige por lo menos una fiscalización adecuada de esas decisiones por parte de los miembros del Parlamento. Se puede decir que el control es una segunda fase de la actividad legislativa, que se inicia con el establecimiento de leyes y se termina con la adecuada ejecución de esas normas, donde el control encierra una posición de relevo.

Por eso, el control de las acciones del gobierno tiene tanta importancia en las sociedades actuales. Un Estado que no es sólo más un ente que garantiza la seguridad, sino que tenemos hoy un Estado escuela, banquero, constructor, inversor, entre otros, hay que reflexionar sobre el importante papel que el Legislativo tiene como fiscal que acciona en nombre de

¹ Sobre la creciente importancia de la función de control del Parlamento, vease SOLETURA, Jordi; APARICIO PEREZ, Miguel A. *Las Cortes Generales en el Sistema constitucional*. 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1988, p. 202.

² GARORLA PRIETO, Luis María. *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?* Editorial Civitas, Madrid, 1985, p. 65.

³ Sobre ese punto de vista, merece relevo la posición del profesor Giovanni Sartori en la obra *Homo Videns. La Sociedad Teledirigida.*, 6ª Ed., Taurus, Madrid, 2003.

la ciudadanía. En casi todo hay dinero público o interés público, lo que demanda la actuación de los parlamentarios para el correcto cumplimiento de las leyes y de la probidad administrativa.

Por otro lado, parece que la función de producción legislativa cada vez más se encuentra en manos del Poder Ejecutivo⁴, con el argumento de que en el mundo actual no hay tiempo para un proceso legislativo demorado, principalmente en cuestiones económicas, lo que hizo surgir varias posibilidades de normas fuera del Legislativo, como Decretos-leyes, *medidas provisórias*⁵ etc. Esa supresión de parte de la función principal del Poder Legislativo, que es la producción de normas, hace con que la función de control se encuentre hoy con un papel muy importante, fiscalizando los abusos que los gobiernos legisladores pueden cometer.

Para el control del gobierno, el Poder Legislativo posee instrumentos amplios como la posibilidad de fiscalizar todas las actuaciones estatales, la formulación de preguntas a los miembros del gobierno, la comparecencia de esos miembros ante el Parlamento, así como la de autoridades, funcionarios y de otras personas. En ese trabajo se trata en especial de la comparecencia de personas ajenas a la Administración como uno de los instrumentos de control, lo que merecerá un estudio de las Cortes Generales y de la Asamblea de Madrid sobre sus órganos y como se establece ese instrumento.

2. La Comparecencia de Personas Ajenas a la Administración ante el Poder Legislativo

Cuanto a los miembros del gobierno, la Constitución Española, artículo 110, establece las normas para sus comparecencias ante el Parlamento. Sin embargo, no dice nada cuanto a las personas ajenas a la Administración, lo que tiene espacio en el Reglamento del Congreso de Diputados de 10 de febrero de 1982, artículo 44, y en Reglamento del Senado,

⁴ Véase BOBBIO, N. *El futuro de la democracia*, Revista de las Cortes Generales, núm. 2, 1984, pp. 19-20.

⁵ Normas producidas por el Poder Ejecutivo, con fuerza de ley, previstas en el artículo 62 de la Constitución Brasileña de 1988.

artículos 66 y 67. Eses reglamentos tienen impacto en las comunidades autonómicas, que repiten en sus estatutos la facultad de recibir personas ajenas al gobierno, como ocurre con el Reglamento de la Asamblea de Madrid, artículo 211.

2.1. El Congreso de Diputados

El artículo 44 del Reglamento del Congreso de Diputados establece la facultad de las comisiones recibir miembros del gobierno, funcionarios y personas ajenas a la Administración como instrumentos de auxilio en las actividades de control del Parlamento.

Art. 44. Las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar:

1. La información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, siendo aplicable lo establecido en el apartado 2 del artículo 7.
2. La presencia ante ellas de los miembros de Gobierno para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos.
3. La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión.
4. La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión.

Hay que decir, según Navas Castillo⁶, que las comisiones parlamentarias son hoy “órganos especializados y estables que incrementan la capacidad de acción de la propia Cámara, pues, a través de las mismas, se llevan a cabo la mayor parte de las funciones competenciales asignadas a las Asambleas representativas”. Así, son las comisiones una de las responsables por la actividad de control en el Parlamento, donde se realizan estudios y debates sobre el comportamiento del Estado, contando con la participación de técnicos especializados sobre el asunto, para informar y asesorar, como se ve en el apartado 4 del artículo citado, además de recibir los miembros del gobierno y funcionarios.

⁶ NAVAS CASTILLO, Florentina. *La tipología de las comisiones parlamentarias en la Asamblea de Madrid*. p. 385.

Entre las comisiones no permanentes, las comisiones de investigación suelen tener la participación más efectiva de personas ajenas al Estado. Según en el Reglamento del Congreso, esas comisiones pueden tener la participación de otras personas, no sólo para asesorar e informar, como también para ser oídas como testigos o objetos de las investigaciones. Tales personas serán notificadas y podrán comparecer con sus abogados, como ocurre en los procedimientos judiciales. Así se ve en el artículo 52 del Reglamento, *in verbis*,

Art. 52. 1. El Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.

2. Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar Ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída. Tales comparecencias se ajustarán a lo dispuesto en la Ley prevista en el artículo 76.2 de la Constitución, y responderán, en todo caso, a los siguientes requisitos:

a) La notificación del requerimiento para comparecer y de los extremos sobre los que se deba informar habrá de hacerse con quince días de antelación, salvo cuando, por concurrir circunstancias de urgente necesidad, se haga con un plazo menor, que en ningún caso será inferior a tres días.

b) En la notificación, el ciudadano requerido será advertido de sus derechos y obligaciones y podrá comparecer acompañado de la persona que designe para asistirlo. (Modificado por Resolución de 16 de Junio de 1994).

2.2. El Senado

El Reglamento del Senado, por su parte, es un poco más débil en su regulación. Prevé en el artículo 67 que todas las comisiones, incluso las de no permanentes como las de investigación, la oída de personas ajenas al gobierno.

Artículo 67. Las Comisiones podrán realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia, siempre que no esté ya constituida una Comisión de Investigación o

Especial, encargando a varios de sus miembros que realicen una información. Además, podrán recabar, a través del Presidente del Senado, la información y ayuda que necesiten del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como la documentación necesaria cuando lo solicite un tercio de los miembros de la Comisión.

Asimismo, podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia.

La presencia de personas que no forman parte del gobierno debe tener pertinencia con asuntos que conocen, que son estudiosos, salvo en las comisiones de investigación, donde se puede oír esas personas como testigos o objeto de investigación, como ocurre en el Congreso de Diputados. Si observa que, como ocurre en el Congreso de Diputados, los pedidos de las comisiones para la invitación de terceros son hechos por intermedio del Presidente del Senado, que es el representante interno y externo de esa Casa Legislativa.

2.3. La Asamblea de Madrid

El Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997, adopta la directiva establecida en la Cámara Baja para la comparecencia de miembros del gobierno, de la Administración y de otras personas. La innovación, es que se prevé la comparecencia de instituciones y no sólo de personas, como se observa en el artículo 70.1.e, *in verbis*,

70.1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán:

(...)

c) Requerir la comparecencia ante ellas de los miembros del Consejo de Gobierno competentes por razón de la materia para que informen a la Comisión acerca de los extremos sobre los que fueran requeridos, en los términos previstos en el artículo 209.1.b) de este Reglamento.

d) Requerir la comparecencia ante ellas de las autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid competentes por razón de la materia para que informen a la Comisión acerca de los extremos sobre los que fueran requeridos, en los términos previstos en el artículo 210.1 de este Reglamento.

e) Formular invitación de comparecencia ante ellas de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento, según lo dispuesto en el artículo 211.1 de este Reglamento.

2. Las Comisiones podrán delegar en sus respectivas Mesas la competencia para la adopción de los acuerdos a los que se refiere el apartado anterior. La iniciativa para la adopción de los acuerdos de delegación corresponderá a la Mesa de la Comisión correspondiente. Sin perjuicio de ello, las Comisiones podrán, en cualquier momento, revocar la delegación de competencias conferida o avocar para sí el ejercicio en un caso concreto de la función delegada. Los acuerdos de revocación y avocación se adoptarán a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los miembros de la Comisión.

No es que hay una prohibición en se llamar entidades para comparecer al Congreso de Diputados y al Senado, sino que en el Reglamento de la Asamblea esa posibilidad es explícita, lo que ya señala el conocimiento de que, a veces, oír instituciones, como ONG's, empresas privadas, entidades religiosas etc., puede ser necesario para llegarse al estudio de hechos relacionados al Estado.

El artículo 70.1.e nos invita al procedimiento establecido en el artículo 211.1 del Reglamento. Este dispositivo regula la comparecencia de las personas ajenas a la Administración, bien como entidades que no pertenezcan al sector público.

De las comparecencias de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento

Artículo 211.1. Otras entidades o personas podrán comparecer ante las Comisiones a efectos de informe y asesoramiento sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid por acuerdo de la Comisión competente en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1.e) de este Reglamento a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente.

2. Adoptado el acuerdo de comparecencia, la Comisión correspondiente cursará al representante de la entidad o a la persona invitada por conducto del Presidente de la Asamblea, ruego de confirmación de su voluntad de comparecer. En caso afirmativo, la Mesa de la Comisión competente abrirá un plazo de tres días para que los Grupos Parlamentarios presenten por escrito las cuestiones concretas sobre las que se ha de informar en relación con la materia que constituye el objeto de la comparecencia. Cumplidos estos trámites, la comparecencia quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día de la sesión de la Comisión correspondiente.

3. El desarrollo de las comparecencias se ajustará a los siguientes trámites:

a) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca de las cuestiones concretas planteadas por los Grupos Parlamentarios sobre las que se ha de informar, por tiempo máximo de quince minutos.

b) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, a! exclusivo objeto de pedir aclaraciones.

c) Contestación del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de diez minutos.

Primero, se establece que la invitación para esas personas será hecha por el Presidente de la Asamblea, como dispuesto en el artículo 70.1. El artículo 211.1 trae la exigencia de que para esa invitación hay que haber acuerdo previo en la comisión y el pedido de un grupo parlamentario o de la quinta parte de los miembros de la comisión. La comparecencia de entidades o de otras personas también debe ser sólo para informe y asesoramiento, en el caso de comisiones que no sean de investigación. En las comisiones de investigación, así como en el Congreso y en el Senado, la comparecencia de esas personas y entidades puede ser como testigos u objetos de la investigación, como se deduce del artículo 75.3 del Reglamento.

75.3. Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y requerirán, por conducto de la Presidencia, la comparecencia ante ellas de cualquier persona para ser oída.

Un problema que se tiene que delimitar es si la Asamblea puede convocar personas o entidades de fuera de los límites territoriales de la Comunidad de Madrid. Según el entendimiento de Pino Carazo⁷,

“El criterio de la territorialidad no tiene aquí operatividad. A lo que efectivamente debe atenderse es a que la materia sobre la que verse la comparecencia sea de la competencia o interés de la Comunidad de Madrid, con independencia del lugar de residencia del compareciente, que a estos efectos es irrelevante.”

Hay que aclarar que la Asamblea de Madrid no puede obligar la comparecencia de entidades o personas ajenas, como lo hace con funcionarios o miembros del gobierno. Como entiende Pina Carazo, la Asamblea de Madrid puede invitar entidades u otras personas, pero sin el carácter de obligación, sin la posibilidad de coerción para la comparecencia de esos entes y individuos, salvo en el caso de las comisiones de investigación, donde se puede obligar la presencia de esas personas o entidades, a causa del interés público envuelto.

Por lo tanto, esos son las principales características de las comparecencias de personas o entidades ajenas al Estado ante las Cortes Generales y ante la Asamblea de Madrid. Son mecanismos relacionados a la función de control, precipuas al Parlamento moderno, al lado de la función de producción legislativa, y que cada vez más ganan fuerza en las democracias modernas.

⁷ PINO CARAZO, Ana del. *Comparecencias ante las comisiones de la Asamblea de Madrid*. p. 182.

3. Bibliografía

BOBBIO, N. *El futuro de la democracia*, Revista de las Cortes Generales, núm. 2, 1984, pp. 19-20.

GARORLA PRIETO, Luis María. *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?* Editorial Civitas, Madrid, 1985, p. 65.

NAVAS CASTILLO, Florentina. *La tipología de las comisiones parlamentarias en la Asamblea de Madrid*. p. 385.

PINO CARAZO, Ana del. *Comparecencias ante las comisiones de la Asamblea de Madrid*. p. 182.

SARTORI, Giovanni. *Homo Videns. La Sociedad Teledirigida*, 6ª Ed., Taurus, Madrid, 2003.

SOLETURA, Jordi; APARICIO PEREZ, Miguel A. *Las Cortes Generales en el Sistema constitucional*. 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1988, p. 202.