

**COMISIONES DE LA ASAMBLEA DE MADRID Y
COMPARECENCIA EN ELLAS DE PERSONAS AJENAS A LA
ADMINISTRACIÓN**

ANA LETICIA MARTINS DE SOUZA
MISLEYA VERGARA
MARCUS VINICIUS REIS

Prácticas en la Asamblea de Madrid
Master en Derechos Fundamentales
Universidad Carlos III de Madrid
Madrid – Mayo de 2004

COMISIONES DE LA ASAMBLEA DE MADRID Y COMPARECENCIA EN ELLAS DE PERSONAS AJENAS A LA ADMINISTRACIÓN.

Presentación

I. Introducción

II. Las Comisiones en la Asamblea de Madrid

II.1 - Composición de las Comisiones

II.2 - Convocatoria

II.3 - Asuntos sometidos al Conocimiento de las Comisiones

II.4 - Facultades de las Comisiones

II.5 - Tipos de Comisiones

III. Comparecencia en las Comisiones de personas ajenas a la Administración

III.1 – En el Congreso de Diputados

III.2. – En el Senado

III.3– En la Asamblea de Madrid

IV. Conclusión

Bibliografía

PRESENTACIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la participación de personas ajenas a la Administración en las Comisiones Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, sean como auxiliares al papel de construcción normativa del Poder Legislativo, sean como fuentes idóneas y especializadas para la función de fiscalización y control inherente al Parlamento. Serán vistos los modelos del Congreso de Diputados y del Senado como parámetros utilizados por la Asamblea de Madrid, pues tienen sus reglamentos constituidos con anterioridad al de esa Casa Legislativa Comunitaria y por su mayor desarrollo en la materia, especialmente la Cámara Baja.

No realizamos en estas líneas un análisis pormenorizado, por lo demás, ya existen estudios sobre este tema¹. No obstante lo anterior, consideramos que si bien las comisiones como tal han sido estudiadas y clasificadas atendiendo a variados puntos de vista, la intervención de terceros ajenos a la administración resulta un tema de interés. Dicho tema cobra cada día mayor frecuencia en la actividad parlamentaria y produce efectos a cuyo estudio nos avocamos en este informe.

¹ Se ha tomado como principal referencia el artículo de NAVAS CASTILLO, Florentina. La tipología de las comisiones parlamentarias en la Asamblea de Madrid. *In: El Derecho Público de la Comunidad de Madrid Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*. 1ª Ed., Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, p. 365.

I – INTRODUCCION

El Parlamento, en los sistemas parlamentarios modernos, tiene como una de sus funciones principales el control sobre las instituciones del Estado, especialmente el Poder Ejecutivo². Son los representantes populares los que tienen la legitimidad exigida para el mandato de control de las actividades estatales, con el deber de informar 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 de nombrar aquellos que gobiernan el Estado – el Poder Ejecutivo.

Según Gazorla Prieto³, “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 gobernantes⁴, 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 un ente que garantiza la seguridad, sino que realiza múltiples funciones: Estado escuela, banquero, constructor, inversor, entre otros. Por lo que es necesario reflexionar sobre el importante papel que el Legislativo tiene como fiscal que acciona en nombre de 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.

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

³ GARORLA PRIETO, Luis María. *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?* Editorial Civitas, Madrid, 1985, p. 65.

⁴ 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.

Por otro lado, parece que la función de producción legislativa cada vez más se encuentra en manos del Poder Ejecutivo⁵, 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*⁶ etc. Esa supresión de parte de la función principal del Poder Legislativo, que es la producción de normas, hace que la función de control se encuentre hoy con un papel muy importante, fiscalizando los abusos que los gobiernos legisladores pueden cometer.

Asimismo, la mayor parte de la doctrina afirma que en estos últimos veinte años, el Parlamento de Pleno ha evolucionado pasando a configurarse como un Parlamento de Comisión. Esto se debe, entre otras razones, al conjunto de órganos de carácter técnico integrados por especialistas que forman hoy el Poder Ejecutivo, al crecimiento exponencial de la actividad del Gobierno, fruto de la generalización del modelo del Estado de Bienestar, a la diversidad de temas a resolver que muchas veces requieren de especialistas o expertos a veces ajenos a la administración y a la especialización del trabajo, esencial para un desarrollo más acabado de los temas a legislar. Este incremento de la actividad parlamentaria, ha hecho posible, que los Parlamentos actuales puedan desarrollar con eficacia las funciones a ellos encomendados.

El artículo 75 de la Constitución, establece que “Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones”, reconociendo, por ello, de forma expresa, la importancia de las Comisiones en el trabajo parlamentario. Junto a este reconocimiento general, la Constitución española de 1978, prevé expresamente cuatro tipos diferenciados de Comisiones Parlamentarias, como son: las Comisiones Mixtas Congreso-Senado (arts.74.2 y 167.1 CE); las Comisiones Legislativas Permanentes (art.75.2 CE); las Comisiones de Investigación (art.76) y la Comisión Constitucional del Congreso (art. 151.2.2ª CE).

Pero, además, alude de forma expresa a las “Comisiones” en

⁵ Véase BOBBIO, N. *El futuro de la democracia*, Revista de las Cortes Generales, n. 2, 1984, pp. 19-20.

⁶ Normas producidas por el Poder Ejecutivo, con fuerza de ley, previstas en el artículo 62 de la Constitución Brasileña de 1988.

sentido genérico en otros de sus preceptos. Así, por ejemplo, el art.109 CE establece que, tanto las Cámaras como sus Comisiones, “podrán recabar, a través de los Presidentes de aquellas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas”; de igual manera, el art. 110 CE, en su apartado primero determina que, “Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno”, disponiendo su apartado segundo que, “los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos”. En el ámbito autonómico, los Estatutos de Autonomía, han consagrado la norma constitucional del artículo 75.1.

Para el ejercicio de las funciones del Poder Legislativo, éste 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.

II.- LAS COMISIONES EN LA ASAMBLEA DE MADRID

El Estatuto de la Comunidad de Madrid, en su artículo13.3, dispone que: “El Parlamento funcionara en Pleno y por Comisiones”.

II.1 - Composición de las Comisiones

El artículo 63 del Reglamento de la Asamblea de Madrid dispone en su número 1 que las Comisiones, salvo norma en contrario, estarán compuestas por el número de Diputados que en cada caso establezca la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Su numeral 2 a su vez dispone, que la Mesa oída la Junta de Portavoces, establecerá asimismo el número de miembros de las Comisiones que corresponderá a cada grupo parlamentario, en proporción a su importancia numérica en la Asamblea, garantizándose en todo caso el derecho de todos los grupos Parlamentarios

a contar, cuando menos, con un representante en cada Comisión.

Los miembros de las Comisiones serán designados ante la Mesa por los Grupos Parlamentarios y en el escrito de designación se hará constar a su vez la delegación del Portavoz del Grupo Parlamentario respectivo en la Comisión Correspondiente y del Diputado que, en calidad de Portavoz Adjunto, pueda eventualmente sustituirle. Efectuadas las designaciones, la Mesa declarará formalmente la integración de las Comisiones.

Los Grupos Parlamentarios podrán sustituir a uno o a varios de los miembros de las Comisiones designados, a sus Portavoces o Portavoces Adjuntos, previa comunicación por escrito a la Mesa. Si la sustitución tuviera carácter meramente eventual para una determinada sesión, asunto o debate, bastará con la simple comunicación verbal a la Mesa de la Comisión correspondiente.

Cada Comisión contará con una Mesa, que estará compuesta por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. Las Comisiones elegirán entre sus miembros a los integrantes de la Mesa, la cual será el órgano rector de ésta y ostentará la representación colegiada de la misma en los actos a los que asista.

II.2 - Convocatoria

Las Comisiones, conforme lo dispone el artículo 67 del Reglamento, serán convocadas por sus respectivos presidentes, por iniciativa propia o a petición de un grupo parlamentario o de la quinta parte de los miembros de la correspondiente Comisión, de acuerdo con el calendario de trabajos parlamentario de las Comisiones aprobado por la Mesa.

Las Comisiones se entenderán válidamente constituidas cuando estén presentes, además de Presidente o Vicepresidente y de su Secretario o Diputado que le sustituya, la mitad más uno de los miembros.

II.3 - Asuntos sometidos al Conocimiento de las Comisiones

El artículo 69 del Reglamento establece que las Comisiones conocerán de las iniciativas o asuntos que la Mesa de la Asamblea les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia

La Mesa de la Asamblea, por iniciativa o a petición de una Comisión interesada, podrá acordar que, sobre una iniciativa o asunto que sea de competencia principal de una Comisión, informen previamente otra u otras Comisiones.

II.4 - Facultades de las Comisiones

Las Comisiones, según lo establece el artículo 70 del Reglamento, podrán por conducto del Presidente de la Asamblea:

a) Solicitar del Consejo del Gobierno los datos, informes o documentos que obren en poder de éste como consecuencia de actuaciones administrativas realizadas por las Administración Pública de la Comunidad de Madrid.

b) Solicitar a la Administración del Estado o de la Administración Local los datos, informes o documentos que tengan a bien proporcionar sobre materias que sean de competencia o de interés de la Comunidad de Madrid.

c) Requerir la comparecencia ante ellas de los miembros del Consejo de Gobierno competente por razón de la materia para que informen a la Comisión acerca de los extremos sobre los que fueran requeridos de acuerdo al procedimiento establecido en el 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 de acuerdo al procedimiento establecido en el Reglamento.

e) Formular invitación de comparecencia ante ellas de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento, según lo

dispuesto por el Reglamento.

Las Comisiones podrán delegar en sus respectivas Mesas la competencia para la adopción de los acuerdos.

II.5 - Tipos de Comisiones

La tipología que de las Comisiones Parlamentarias establece el Reglamento de la Asamblea de Madrid, según la clasificación de Florentina Navas, responde a tres criterios: su temporalidad, su actividad y la fuente de la que deriva su creación.

Partiendo de tales premisas, es posible clasificar los diferentes tipos de Comisiones existentes en la Asamblea de Madrid en dos grandes grupos: Comisiones Parlamentarias Permanentes y Comisiones Parlamentarias no Permanentes.

II.5.1 - Comisiones Parlamentarias Permanentes

El Reglamento de la Asamblea de Madrid establece en su artículo 62 que, “En la Asamblea se constituirán las Comisiones, permanentes y no permanentes, expresamente previstas en el presente reglamento y por los procedimientos formalmente establecidos en el mismo efecto”.

Atendiendo al criterio de la temporalidad, el carácter “Permanente”, parece definir las en cuanto a órganos. De tal manera, que las Comisiones Parlamentarias Permanentes no tienen, en principio, una duración limitada en el tiempo, con independencia de que el mandato de los miembros que las componen finalice al término de la Legislatura. Además, la Comisión no es creada para un asunto concreto.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid distingue dentro de la categoría general de las Comisiones Parlamentarias Permanentes, los siguientes tipos de Comisiones:

a) Comisiones Parlamentarias Permanentes creadas por los Reglamentos Parlamentarios. Subdividiéndose éstas, a su vez, atendiendo al

criterio de la actividad, en: Comisiones Parlamentarias Permanentes Legislativas y Comisiones Parlamentarias Permanentes no Legislativas.

b) Comisiones Parlamentarias Permanentes no Legislativas creadas por disposición Legal.

En el ámbito autonómico, el grueso de las Comisiones Parlamentarias Permanentes, han sido creadas, por los Reglamentos Parlamentarios, pudiéndose observar como, con carácter general, la regulación contenida por éstos, guarda un cierto mimetismo con la contemplada por los Reglamentos del Congreso de los Diputados o del Senado.

1. Las Comisiones Parlamentarias Permanentes Legislativas en la Asamblea de Madrid.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid, separándose de la regulación contenida, a estos efectos, tanto en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, como del resto de las Asambleas Legislativas autonómicas, establece un sistema mixto de creación de las Comisiones Parlamentarias Permanentes Legislativas. En efecto, a tenor de su artículo 72 es posible distinguir:

a) Las Comisiones Parlamentarias Permanentes Legislativas creadas reglamentariamente, y que son:

- La Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado, que conocerá de los Proyectos y Proposiciones de Ley, iniciativas y asuntos relacionados con el desarrollo institucional del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y con el estatuto jurídico de los Diputados.

- La Comisión de Presupuestos, que acomodará su denominación y competencias al ámbito funcional propio de la Consejería competente en materia presupuestaria.

- La Comisión de Mujer.

- Comisión de Juventud.

b) Las Comisiones Parlamentarias Permanentes Legislativas que se constituyan al inicio de la Legislatura, por acuerdo de la Mesa, previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, de conformidad con la estructura orgánica departamental del Consejo de Gobierno. En dicho acuerdo se establecerán los criterios de distribución de competencias entre las distintas Comisiones. Durante la correspondiente Legislatura se podrá acordar la modificación o disolución de tales Comisiones. En este caso, el acuerdo de la Mesa podrá adoptarse de oficio o a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los miembros de la Asamblea y deberá contener, en todo caso, los criterios de distribución de competencias entre las Comisiones Permanentes que pudieran resultar afectadas.

La Asamblea de Madrid, a través de las Comisiones Legislativas Permanentes, canaliza el grueso de su trabajo legislativo lo que las convierte órganos especializados y estables que incrementan la capacidad de acción del Parlamento autonómico.

La importancia de las Comisiones Permanentes Legislativas dice relación con las competencias que se le confieren; competencias que, de conformidad con el Reglamento de la Asamblea de Madrid, pueden ser de dos tipos:

- Competencia dictaminadora. En este caso, a la Comisión Legislativa Permanente le corresponderá, únicamente, emitir un dictamen sobre el que necesariamente deberá pronunciarse el pleno.
- Competencia Legislativa plena. Competencia prevista en el artículo 165 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, a tenor del cual, el Pleno, por mayoría absoluta, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, o a iniciativa de esta, podrá delegar en las Comisiones Permanentes Legislativas la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, sin necesidad, entonces, de la intervención del Pleno.

La importancia de la segunda de las competencias citadas es obvia por dos razones fundamentalmente: en primer lugar, por prever la posibilidad de aprobación de proyectos o proposiciones de ley en Comisión,

sin intervención del Pleno de la Asamblea, dando lugar a un procedimiento legislativo al que denominamos “delegado”; y en segundo lugar, por atribuir, en exclusiva la competencia legislativa plena a las “Comisiones Permanentes Legislativas”, no pudiendo ser llevada a cabo, por tanto, por ningún otro tipo de Comisión Parlamentaria.

2. Comisiones Parlamentarias Permanentes No Legislativas

El Reglamento de la Asamblea de Madrid, prevé, expresamente, la existencia de una Comisión Permanente no Legislativa: la “Comisión de Vigilancia de las Contrataciones”.

Señala así el artículo 72.2.b) que serán comisiones Permanentes No Legislativas:

- Comisión de Vigilancia de las Contrataciones, a la cual le compete conocer de las iniciativas y asuntos no legislativos relacionados directamente con la actividad contractual de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid.
- Las que se constituyan en virtud de disposición legal, es decir aquéllas establecidas por ley para actividades diversas a la función legislativa.

II.5.2 - Comisiones Parlamentarias No Permanentes

El Reglamento de la Asamblea de Madrid prevé otro tipo de Comisiones: las Comisiones no Permanentes. Así, a tenor del artículo 74 del Reglamento de la Asamblea de Madrid:

- Serán Comisiones No Permanentes las que se creen eventualmente para un fin concreto. Se extinguirán a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la Legislatura.
- Las Comisiones No Permanentes podrán ser Comisiones de Investigación o Comisiones de Estudio.

Se trata de esta manera, de Comisiones cuya vida como órganos

esta limitada en el tiempo. La delimitación temporal viene determinada, fundamentalmente, por la finalización del trabajo que se les hubiere encomendado. De tal manera, que podrían extinguirse automáticamente al concluir su trabajo, incluso, antes de que la Legislatura llegara a su fin.

La Comisión es creada para un asunto concreto, característica fundamental de este tipo de Comisiones.

1. Comisiones de Investigación

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no regula, explícitamente, las Comisiones de Investigación, de ahí, que debamos acudir a la regulación, que a estos efectos, se contiene en su Reglamento Parlamentario.

En efecto, el artículo 75.1 dispone:

La Mesa, a propuesta de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea acordará la creación de una Comisión de Investigación⁷ sobre un asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid. En todo caso, la propuesta deberá contener las reglas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Investigación así como el plazo de finalización de sus trabajos, correspondiendo a la Mesa resolver definitivamente sobre tales extremos.

2. Comisiones de Estudio

La creación de Comisiones de Estudio⁸ puede ser la consecuencia de toda una diversidad de razones. Así, por ejemplo, a través de su creación puede que la Cámara quiera dejar constancia de su preocupación por un determinado problema, también puede servir para descargar de trabajo a las Comisiones Permanentes, o para reunir en una sola Comisión a especialistas sobre una materia específica.

La importancia de estas Comisiones es tal, que de hecho, encontramos en el ámbito del Derecho Comparado algunos ejemplos de

⁷ Actualmente no hay constituidas Comisiones de Investigación en la Asamblea de Madrid.

⁸ En la Asamblea de Madrid está constituida la Comisión de Estudio sobre la Inmigración en la Comunidad de Madrid.

Comisiones Especiales distintas a las Comisiones de Investigación que, creadas de Legislatura en Legislatura, vienen funcionando en la práctica como auténticas Comisiones Permanentes, la situación descrita comienza a ser bastante frecuente, por ejemplo, en la Cámara de los Comunes.

Pues bien, el Reglamento de la Asamblea de Madrid, prevé, con carácter expreso, la posibilidad de crear en su seno este tipo de Comisión Parlamentaria no Permanente, diferenciando en el procedimiento de su creación las dos fases siguientes (art.76):

1. *Propuesta de constitución.* Que corresponde a la Mesa de la Asamblea previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, pudiendo dicha propuesta realizarse a iniciativa propia o a instancia de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los miembros de la Asamblea.

2. *Acuerdo de creación del Pleno.* Al no especificarse el quórum exigido para la adopción de dicho acuerdo, parece no requerirse mayoría cualificada alguna, aplicándose, por ello, la regla general de la mayoría simple establecida en el Reglamento Parlamentario.

Por lo demás, la propuesta de creación de la Comisión de Estudio deberá contener la composición, las reglas de organización y funcionamiento de la Comisión, así como el plazo en el que deberá finalizar su trabajo. Por lo que el acuerdo de creación de este tipo de Comisiones puede configurar *ad hoc* un régimen distinto al del resto de las Comisiones que se constituyen en el seno de la Asamblea de Madrid.

III. LA COMPARECENCIA DE PERSONAS AJENAS A LA ADMINISTRACIÓN ANTE EL PODER LEGISLATIVO

En cuanto a los miembros del gobierno, la Constitución Española, artículo 110, establece las normas para su comparecencia ante el Parlamento. Sin embargo, no dice nada en cuanto a las personas ajenas a la Administración, lo que sí se contiene en el Reglamento del Congreso de Diputados de 10 de febrero de 1982, artículo 44, y en el Reglamento del Senado, artículos 66 y 67. Esos 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, en su artículo 211.

III.1 - El Congreso de Diputados

El artículo 44 del Reglamento del Congreso de Diputados establece la facultad de las comisiones de recibir miembros del gobierno, funcionarios y personas ajenas a la Administración como instrumentos de auxilio en las actividades 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 Castillo⁹, 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.

⁹ NAVAS CASTILLO, Florentina. *La tipología de las comisiones parlamentarias en la Asamblea de Madrid*. ob. cit. 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 incluir la participación de otras personas, no sólo para asesorar e informar, sino también para ser oídas como testigos u objetos de las investigaciones. Tales personas serán notificadas y podrán comparecer con sus abogados, como ocurre en los procedimientos judiciales. Así se establece 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.

III.2 - El Senado

El Reglamento del Senado, por su parte, es un poco más débil en su regulación que el Reglamento del Congreso de Diputados, ya que no establece un procedimiento para la comparecencia de terceros.

Prevé, en el artículo 67, la intervención de personas ajenas al gobierno, en todas las comisiones, incluso en las no permanentes como las de

investigación.

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, de que son especialistas, salvo en las comisiones de investigación, donde se puede oír a esas personas como testigos u objeto de investigación, como ocurre en el Congreso de Diputados. Se observa que, como ocurre en el Congreso de Diputados, las solicitudes de las comisiones para la invitación de terceros son efectuados por intermedio del Presidente del Senado, que es el representante interno y externo de esa Casa Legislativa.

III.3 – La Asamblea de Madrid

Se hizo referencia más arriba a la función de control ejercida por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, como también a la reciente necesidad de especialización de los Poderes del Estado ante el incremento de sus funciones. Tales características vienen a fundamentar la existencia de las Comisiones en el Legislativo, como también la posibilidad de que terceras personas, ajenas al mismo, comparezcan ante sus Comisiones, con el objetivo de prestar información, presentar datos o contribuir con su conocimiento especializado en determinada materia, de alguna manera útil al ejercicio de las funciones del Legislativo.

Las comparecencias tanto pueden ser de miembros del Gobierno, como de autoridades y funcionarios públicos y también de terceras personas, ajenas a la Administración.

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.

Considerando las relaciones entre Poderes en el Estado y el principio de la responsabilidad política del Gobierno ante el Legislativo, se verifica la posibilidad de que las comparecencias de los miembros del Gobierno ocurran por iniciativa de los comparecientes mismos. Tal situación no se da para la comparecencia de las autoridades y funcionarios públicos, tampoco para las personas ajenas a la Administración, en que se exige la solicitud del propio Legislativo.

Según el artículo 211 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, se trata de legitimidad colectiva la iniciativa de solicitar la comparecencia de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente.

Es atribución de la Mesa de la Comisión la admisión o inadmisión a trámite de la solicitud parlamentaria (artículo 49.1.c del Reglamento de la Asamblea de Madrid). En seguida, como regla general, será de competencia de la propia Comisión, a través de un acuerdo, decidir si se solicita o no la comparecencia. No obstante, visando mayor agilidad al procedimiento, el artículo 70.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid admite que la Comisión delegue a la respectiva Mesa competencia para la adopción del acuerdo de comparecencia. Se mantiene a la Comisión, en todo caso, la posibilidad de revocar en cualquier momento la delegación o avocar dicha competencia a sí en determinado caso concreto, mediante iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los miembros de la Comisión.

La solicitud de comparecencia puede dirigirse a cualquier persona, física o jurídica, a través de su representante legal, que posea conocimientos o informaciones útiles al ejercicio de las funciones de la Comisión, independientemente del lugar en que se encuentre. Sobre este último punto, Pino Carazo¹⁰ señala:

¹⁰ PINO CARAZO, Ana del. Comparecencias ante las comisiones de la Asamblea de Madrid. In: *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, num. 2, diciembre 1999, p. 182.

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.

El objeto de la comparecencia serán las materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid. Es decir, las materias incluidas en las normas de competencia de ésta, como también las que, aunque no directamente de competencia de la Comunidad Autónoma, resulten relevantes a la ejecución de lo que sea de su competencia.

La comparecencia de terceras personas ante las Comisiones no presenta naturaleza obligatoria, a excepción de lo que ocurre ante las Comisiones de Investigación, lo que trataremos más adelante. Por lo tanto, se trata de mera invitación hecha por conducto del Presidente de la Asamblea, con la posibilidad de ser recusada por el invitado sin que eso implique responsabilidad para éste.

En caso de aceptación por parte del invitado, los Grupos Parlamentarios tendrán el plazo de tres días para presentar por escrito las cuestiones concretas sobre las que deberá informar el compareciente. Solamente después de esto, la comparecencia será incluida en el orden del día de la Comisión (artículo 211.2 del RAM).

En el día efectivamente de la comparecencia, el invitado intervendrá primeramente por el plazo de quince minutos sobre las cuestiones que se le fueron presentadas. En seguida intervendrán los representantes de los Grupos Parlamentarios con el objetivo de solicitar mayores aclaraciones, por el tiempo máximo de diez minutos para cada Grupo. Finalmente el invitado contestará a las intervenciones de los Grupos Parlamentarios por el plazo máximo de diez minutos (artículo 211.3 del RAM).

Nótese, por tanto, que los Parlamentarios no intervienen en ningún momento del procedimiento individualmente, tan sólo a través del representante del Grupo Parlamentario.

III.3.1 - Comparecencia en sesión conjunta de Comisiones

No existe ninguna objeción a que la comparecencia ocurra ante sesiones conjuntas de Comisiones que tienen como finalidad tratar el mismo asunto, de competencia de ambas.. Tal hecho ocurrirá cuando se requiera la comparecencia de la misma persona, con el objeto de aclarar las mismas cuestiones, en Comisiones diferentes, siendo recomendable la unión de las sesiones por economía procedimental.

Cada Comisión, o su respectiva Mesa, deberá acordar la realización de la sesión conjunta, así como también la Mesa de la Asamblea, ya que es responsable por la organización general del trabajo parlamentario.

Habrá que decidir también sobre la conducción de los trabajos en la sesión conjunta y la Presidencia de la Mesa, siendo posibles dos criterios: de la antigüedad, es decir, será el Presidente de la sesión el Presidente más antiguo de entre las Comisiones; o de la orden de prelación existente entre las Comisiones, presidiendo la sesión conjunta el Presidente de la Comisión preferente en la materia.

III.3.2 - Comparecencia en las Comisiones de Investigación de la Asamblea de Madrid

Las Comisiones de Investigación, además de los poderes tratados anteriormente, gozan de otros. Entre ellos está la potestad de requerir la comparecencia personal de cualquier persona, física o jurídica, que sea útil a la investigación que se realiza, sea miembro del Gobierno, autoridad o funcionario público o personas ajenas a la Administración.

La notificación deberá ocurrir con, al menos, tres días de antelación a la fecha de comparecencia, que tendrá carácter obligatorio. Si el

compareciente es funcionario público, copia de la citación será encaminada a su superior jerárquico para efectos de su conocimiento.

Según el artículo 75 del RAM y sus apartados, los requerimientos de comparecencia se darán mediante citación fehaciente, por conducto de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, en que deberán constar:

I – la fecha del acuerdo y la Comisión de Investigación respectiva;

II – el nombre y apellidos del compareciente y las señas de su domicilio;

III – el lugar, el día y la hora de la comparecencia, con el apercibimiento de las responsabilidades en que se pudiera incurrir en caso de incomparecencia;

IV – los extremos sobre los que se debe informar;

V – la referencia expresa a los derechos reconocidos al compareciente.

Visto que la comparecencia ante las Comisiones de Investigación es obligatoria, su incumplimiento se encuentra tipificado en el artículo 502, nº 1 del Código Penal como delito de desobediencia. Será impuesta también la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años si el reo es autoridad o funcionario público.

Importante es añadir que la mayor parte de la doctrina¹¹ entiende que la obligación de comparecer se refiere también a la obligación propiamente de declarar, además de la comparecencia personal mismo.

En caso del requerido presentar causas que justifiquen su incomparecencia, a juicio del Presidente, se permitirá una segunda citación, en los mismos términos de la citación anterior (artículo 75.4).

El compareciente podrá actuar acompañado de persona que se lo asista y tendrá los gastos hechos por la comparecencia abonados, después de la justificación debida, con cargo al Presupuesto de la Asamblea.

¹¹ FERNANDEZ, ANA GUDE. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación*. Universidad de Santiago de Compostela, publicaciones. 2000. p.239-240.

Las declaraciones podrán versar sobre hechos personales del declarante o de terceras personas, manteniendo únicamente como límites a esa obligación los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Así, no hay obligación de declarar acerca de la ideología, religión o creencias propias (artículo 16 de la Constitución Española); sobre hechos que pudieran llevarles a la auto-incriminación; sobre hechos a que están obligados a mantener el secreto profesional (artículo 24.2 de la Constitución).

Igualmente el derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen no pueden ser afectados por la obligación de prestar la información requerida, salvo ante la constatación previa de la relevancia pública de la información y la veracidad de los hechos y afirmaciones contenidas en esa información, en un juicio de ponderación que ocurrirá caso a caso.

El falso testimonio se encuentra tipificado en el Código Penal en su artículo 502, nº 3, con pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce meses.

Por lo tanto, esas 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.

IV. CONCLUSIONES

Este trabajo ha analizado, en un primer momento, las Comisiones en la Asamblea de Madrid, sus tipos, como se forman y como ejercen sus actividades. La importancia hoy de las comisiones en las Casas Parlamentarias ha sido uno de los puntos discutidos, pues históricamente se ha evolucionado de un Parlamento de Pleno a un Parlamento de Comisiones. Ahí se encuentran no sólo gran parte de los trabajos de producción legislativa, sino también el desarrollo de la función de control y fiscalización de los Poderes Públicos.

En seguida, se ha analizado la comparecencia de personas ajenas a la Administración en las Comisiones de la Asamblea de Madrid. Sin embargo, en forma previa se ha hecho un examen de la situación en el Congreso de Diputados y en el Senado, pues fueron en sus reglamentos donde surgió esa posibilidad. Después, se ha analizado el caso de la Asamblea de Madrid, de forma más pormenorizada, con los procedimientos y aspectos de esa importante posibilidad que existe a disposición de los Parlamentos modernos.

El Parlamento, sin duda, tiene en la comparecencia de otras personas, ajenas al gobierno, una posibilidad más de ejercer de forma responsable sus funciones de producción legislativa y de control de los Poderes Públicos. Se puede buscar entre técnicos y profesionales destacados, en la sociedad las informaciones y consejos para el desempeño que los ciudadanos esperan de sus representantes políticos. Los diputados no deben contentarse con explicaciones dadas por miembros del gobierno, así como no pueden tener técnicos especializados en todas las áreas del conocimiento en su cuadro funcional. Hay que buscar soluciones y explicaciones fuera del medio político.

Por eso, la comparecencia de personas ajenas a la Administración, es un instrumento que probablemente será cada vez más utilizado por los miembros del Parlamento. Y será en las comisiones el mayor desarrollo de ese medio de auxilio técnico, motivo por lo cual esas cámaras deben abrir espacios más amplios en sus reglamentos para esa posibilidad. Con ello, el Poder Legislativo podrá construir un sistema más perfecto para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, así como responder de modo más eficaz a los deseos de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

Legislación

Constitución española.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Reglamento de la Asamblea de Madrid

Reglamento del Congreso de los Diputados

Reglamento del Senado

Doctrina

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

FERNANDEZ, ANA GUDE. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación*. Universidade de Santiago de Compostela, publicaciones. 2000.

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*. In: *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*. 1ª Ed., Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003.

PINO CARAZO, Ana del. *Comparecencias ante las comisiones de la Asamblea de Madrid*. In: *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, num. 2, diciembre 1999.

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.