

Comparecencias ante las Comisiones de la Asamblea de Madrid

Sumario: I.- INTRODUCCIÓN. II.- CONTROL PARLAMENTARIO E INFORMACIÓN. III.- DERECHO COMPARADO ESPAÑOL. IV.- DERECHO AUTÓNOMICO MADRILEÑO 1. Regulación estatutaria. 2. Regulación reglamentaria. 2.1. Regulación reglamentaria anterior. 2.2. Regulación reglamentaria vigente. V.- COMPARECENCIAS DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 1. Sujetos. 1.1. Destinatario del requerimiento de comparecencia. 1.2. Peticionario de la comparecencia. 2. Objeto. 3. Procedimiento. VI.- COMPARECENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. 1. Sujetos. 1.1. Destinatario del requerimiento de comparecencia. 1.2. Peticionario de la comparecencia. 2. Objeto. 3. Procedimiento. VII.- COMPARECENCIAS DE OTRAS PERSONAS. 1. Sujetos. 1.1. Destinatario del requerimiento de comparecencia. 1.2. Peticionario de la comparecencia. 2. Objeto. 3. Procedimiento. VIII.- BREVE EXCURSUS SOBRE LA RESPONSABILIDAD POR INCOMPARECENCIA. IX. DIVERSAS PECULIARIDADES. 1. Comparecencias del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid. 2. Comparecencias en sesión conjunta. 3. Comparecencias en la tramitación de los Presupuestos.

I. INTRODUCCIÓN

Escribía Stuart Mill¹ que «el verdadero oficio del parlamentario es vigilar y fiscalizar la acción del Gobierno». Diversos y de muy heterogéneo tipo son los instrumentos que en sazón prevé el ordenamiento jurídico para controlar la acción gubernamental. Entre ellos, como más adelante trataremos de demostrar, figuran las comparecencias, que son las Cenicientas del tratamiento doctrinal.

En efecto, si sobre otros mecanismos de control parlamentario (tales como preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación y mociones) se han vertido ríos de tinta, las comparecencias han caído en el olvido doctrinal. Al

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ Stuart Mill, J: *Considerations on representatives Government*. Chicago, 1962.

margen de las breves referencias de los manuales generales de Derecho parlamentario y de las obras destinadas al control parlamentario —en muchas de las cuales ni siquiera reciben consideración—, son escasos los estudios² sobre la materia, a pesar de constituir la tercera modalidad de iniciativa parlamentaria, en importancia numérica, de cuantas se presentan en el Parlamento³.

No pretende el presente artículo cubrir esta laguna, elaborando una teoría general sobre las comparecencias aplicable *sine tempore et sine loco*. No es tan osada quien estas líneas escribe. Por el contrario, el objetivo es mucho más modesto; tan sólo pretendemos facilitar el acercamiento a la realidad de las comparecencias en las Comisiones del Parlamento madrileño, mediante el análisis del régimen jurídico aplicable, su comparación con el de otros Parlamentos españoles y su realización efectiva. Si logramos ofrecer una panorámica general de las comparecencias en el Derecho español y plasmar que en el desarrollo de las mismas *normalidad* y *normatividad* no siempre caminan de la mano, que el *ser* y el *deber ser*, que tanto ocupó y preocupó a Kelsen, se encuentran en no pocas ocasiones en una relación de tensión, habremos alcanzado nuestro propósito.

Por otra parte, el presente trabajo se circunscribe a las comparecencias en sentido estricto, es decir, a las iniciativas parlamentarias que reciben tal denominación. Por tanto, se excluyen, deliberadamente y por razones de espacio, aquellas otras presencias en el Pleno o en las Comisiones de los miembros del Gobierno o de otras autoridades que tienen lugar con ocasión del debate de informes, comunicaciones, programas o planes que se han de presentar ante el Parlamento. Asimismo, desborda los límites del trabajo la comparecencia ante las Comisiones de investigación, dada la especialidad de éstas⁴.

² Gil-Robles Gil-Delgado, José María: *Las Comparecencias ante las Comisiones de las Cortes: ¿control o información?*, en AA.VV.: *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*. Vol VIII. Editorial Complutense, págs. 1949-1968, constituye el único trabajo específico sobre la materia junto con los comentarios al artículo 110 de la Constitución en diversas obras dedicadas a comentar sistemáticamente la Carta Magna.

³ En la Asamblea de Madrid, tras el liderazgo indiscutible de las preguntas de respuesta escrita, las comparecencias y las peticiones de información se disputan el segundo puesto, como se desprende del cuadro adjunto.

	PE	PI	C	PCOP	CPIC	PNL	I	PL	M	PROPL
1997	49,3%	14,2%	16,9%	8,3%	7,7%	1,7%	1,0%	0,6%	0,3%	0,1%
1997	50,67%	13,04%	17,89%	7,35%	7,14%	1,8%	1,97%	0,81%	0,27%	0,05%
1997	47,54%	13,19%	13,62%	10,72%	8,26%	2,17%	1,59%	2,17%	0,29%	0,43%

PE: preguntas de respuesta escrita; PI: petición de información; C: comparecencia; PCOP: pregunta de respuesta oral en Pleno; PCOC: pregunta de respuesta oral en Comisión; PNL: proposición no de ley; I: interpelación; PL: proyecto de ley; M: moción; PROPL: proposición de ley

* Datos extraídos de la Memoria de actividad Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

⁴ En relación a las Comisiones de investigación y las comparecencias que pueden sustanciarse ante ellas nos remitimos a la extensa bibliografía existente sobre la materia, especialmente al magistral trabajo de Arévalo Gutiérrez, Alfonso: *Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legis-*

II. CONTROL PARLAMENTARIO E INFORMACIÓN

Si sobre las funciones parlamentarias legislativa y financiera existe, en líneas generales, consenso doctrinal acerca de su concepto y contenido, no puede afirmarse lo mismo respecto de la función de control. Como ha puesto de relieve Chimenti⁵ se habla del control parlamentario sin existir un previo acuerdo sobre el significado del concepto.

En efecto, las discrepancias comienzan en la delimitación misma de la noción de control, pudiéndose distinguir dos grandes teorías:

- Por una parte, quienes, como el propio Chimenti, Galeotti y Santaolalla⁶, han tratado de acotar una específica función de control no limitada a la simple fiscalización o mera presión del Parlamento sobre el Gobierno.
- En las antípodas doctrinales se sitúan los que defienden un concepto amplio de control, de tal suerte que «la llamada “función de control” no se circunscribe a procedimientos determinados sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias»⁷; posición mantenida por Duguít⁸, Mortati⁹, Manzella¹⁰ y entre nosotros por Rubio Llorente¹¹ y Aragón Reyes¹².

Mas no sólo el concepto de control es polémico, sino también su naturaleza jurídica, enfrentándose dos grandes posiciones doctrinales:

- La que defienden García Morillo¹³ y Santaolalla López, que apoyándose en un sector de la doctrina italiana (Galeotti, Chimenti, Ferrari) afirman el carácter jurídico del control parlamentario, sobre la base de que:
 - está regulado por el Derecho¹⁴ y
 - el parámetro de control es, asimismo, jurídico porque viene integrado por la Constitución, los Reglamentos de las Cámaras y las leyes (que son normas jurídicas).

lativas de las Comunidades Autónomas en Revista española de Derecho Constitucional. Año 15, n.º 43, enero-abril 1995, págs. 113 y ss.; y a los más recientes de Arce Janáriz, Alberto: *Las Comisiones de investigación en las Asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo Código Penal en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 3, 1997, y de Torres Muro, Ignacio: *Las Comisiones parlamentarias de investigación.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

⁵ Chimenti, Carlo: *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milán, 1974, págs. 4-7.

⁶ Santaolalla López, Fernando: *El Parlamento y sus instrumentos de información.* Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1982.

⁷ *Vid.* el excelente trabajo de Aragón Reyes, Manuel: *El control parlamentario como control político en Revista de Derecho Político*, n.º 23, 1986, pág. 25.

⁸ Duguít, L.: *Traité du Droit Constitutionnel*, 2.ª ed., París, 1924.

⁹ Mortati: *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Vol. I, CEDAM, Padova, 1975.

¹⁰ Manzella, Andrea: *Il Parlamento*. Ed. Il Mulino, Bolonia, 1977.

¹¹ Rubio Llorente, Francisco: *El control parlamentario en Revista parlamentaria de habla hispana. Cortes generales*, Madrid, n.º 1, 1985.

¹² Aragón Reyes, Manuel: *El control parlamentario...*, *op. cit.*

¹³ García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español. Monografías del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1985.

¹⁴ Al respecto afirma García Morillo: «no parece tener fundamento, por consiguiente, negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos». *Op. cit.*, pág. 63.

No obstante, se aprecian diferencias, pues mientras para Santaolalla¹⁵ el control comporta siempre sanción, de ahí que excluya del concepto de control a las preguntas, interpelaciones y mociones; García Morillo¹⁶ desliga los términos control y sanción, que son dos fases del complejo y más amplio concepto de garantía.

- En el polo opuesto se sitúa otro sector doctrinal encabezado por Aragón Reyes, defensor de la naturaleza política del control parlamentario porque:
 - aun cuando es susceptible de análisis jurídico y se encuentra regulado por el Derecho, estas circunstancias no convierten al control en jurídico;
 - el parámetro de control no es fijo ni predeterminado, sino que el control parlamentario se apoya en un parámetro valorable de oportunidad cual es el programa político del Gobierno¹⁷; y
 - por último, el control no puede desligarse de sus efectos, de modo que la sanción sí forma parte del control, aunque no siempre será directa e inmediata. Esta idea ha sido con sumo acierto expresada por Aragón Reyes al afirmar que «la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la acción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral [...]. No siempre habrá sanción, pero siempre habrá, al menos, esperanza de sanción»¹⁸.

Concebir en términos estrictos las nociones de control y sanción conlleva, como parece deducirse de la posición de Santaolalla¹⁹, reducir los actos de control parlamentario a la moción de censura, la cuestión de confianza, el control de la legislación delegada, la convalidación de los Decretos-leyes, la autorización para la celebración de referéndum, la intervención en los estados de alarma, excepción y sitio, y el control de las medidas coactivas sobre las Comunidades Autónomas. Este planteamiento, trasladado al ámbito autonómico, supone circunscribir el control a los tres primeros. Si así fuera, no podríamos sino contemplar con desolación cómo la función estatutariamente atribuida a los Parlamentos autonómicos es casi puramente nominal por carecer de realización práctica.

¹⁵ En relación a las preguntas señala Santaolalla: «no hay control porque no provocan una sanción sobre la situación criticada». *Op. cit.*, pág. 23.

¹⁶ García Morillo considera que la estructura del control se agota en tres elementos: el parámetro fijo y predeterminado, que se haya producido la actividad controlada, y la comparación entre dicha actividad y el parámetro. *Op. cit.*, pág. 52.

¹⁷ Aragón Reyes defiende que «en el control parlamentario no hay parámetro normativo, objetivado, indisponible, no hay razonamiento jurídico necesario. Son los principios de libertad y oportunidad los que rigen tanto la composición del parámetro como la formulación del juicio valorativo o de adecuación». *Op. cit.*, pág. 23.

¹⁸ Aragón Reyes, Manuel: *Op. cit.*, pág. 25.

¹⁹ Santaolalla López, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990, págs. 333 y ss. y 357 y ss.

Sin embargo, no creemos que sea así. Si bien la moción de censura y la cuestión de confianza son los instrumentos de control más severos, pues la aprobación de la primera o el rechazo de la segunda provocan la caída del Gobierno, no son, ni mucho menos, los únicos. A través de las preguntas, interpelaciones, Comisiones de investigación y comparecencias, no se puede directamente derrocar al Gobierno, pero sí verter críticas, en no pocos casos feroces, a la actividad gubernamental que contribuyen a erosionarle y desgastarle políticamente, tanto más eficazmente cuanto mayor es la publicidad que los medios de comunicación dan a esas críticas. Por tanto, estas técnicas de control, aunque no son tan agresivas como aquéllas, en absoluto son despreciables. La sola previsión de estos mecanismos constituye una espada de Damocles para el Gobierno, sabedor de que cualquiera de sus acciones puede ser objeto de discusión parlamentaria, con la consiguiente repercusión que en el electorado puede tener.

En numerosas ocasiones al formular una pregunta o solicitar la comparecencia de un miembro del Gobierno o de una autoridad o funcionario no se pretende recibir una información que es desconocida, sino que, por el contrario, ya se conoce de antemano la respuesta que se va a recibir o el contenido de la deposición del compareciente, siendo la finalidad del autor de una u otra someter a juicio crítico y a confrontación de posiciones la actuación gubernamental.

Esta apreciación no significa abandonar el enfoque jurídico de la cuestión, pero tampoco puede olvidarse que en el Derecho parlamentario la mixtión de lo jurídico y lo político es una de sus peculiares características, pues con razón afirma Negri²⁰ que «el Derecho parlamentario trasciende la pura técnica procesal o procedure. La sustancia política y funcional del instituto parlamentario, fruto de una sedimentación de siglos y expresión de valores más o menos remotos, no puede reducirse a meras formas jurídicas».

Por otra parte, concebir las preguntas, interpelaciones, Comisiones de investigación y comparecencias como integrantes de una actividad parlamentaria de información con sustantividad propia, supone sacarse de la chistera una nueva función parlamentaria, cuando ni en el artículo 66 de la Constitución, ni en los correspondientes de los Estatutos de Autonomía se atribuye a las Cortes Generales o a los Parlamentos autonómicos, respectivamente, la función de obtener información.

Por esta razón quizás sería conveniente huir de planteamientos que supongan una contraposición dialéctica entre instrumentos de control e instrumentos de información. En este sentido afirma Embid Irujo²¹ que «en un sistema de este tipo (se refiere al sistema de gobierno parlamentario) es absolutamente artificial, alejado de la realidad diaria, pensar que una técnica, una potestad del Parlamento o del diputado individual, pueda estar orientada, exclusivamente, a la adquisición de información». El que a través de una determinada técnica jurídica pueda obtenerse información no permite, sin más, calificarlo

²⁰ Negri, Giuglielmo: *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, en AA.VV.: *Scritti in onore di G. Ambrosini*, Milán, Giuffrè 1970, vol. II, pág. 1414.

²¹ Embid Irujo, Antonio: *El derecho a la información del Parlamento y de los parlamentarios. Nuevas reflexiones a la luz de las innovaciones del ordenamiento jurídico* en *Revista de las Cortes Generales* n.º 35, 1995, pág. 87.

de técnica de obtención de información, sino como instrumento para aquella finalidad a la que principalmente sirve la información obtenida, en este caso, como instrumento de control; sin perjuicio de que circunstancialmente pueda emplearse la información para otra función parlamentaria.

III. DERECHO COMPARADO ESPAÑOL

En el ámbito estatal, la Constitución al disciplinar las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales en su Título V ofrece, en el artículo 110, base jurídica para las comparecencias de los miembros del Gobierno.

Por su parte, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 atribuye, en su artículo 44, a las Comisiones la facultad de recabar la presencia ante ellas de:

- los miembros del Gobierno,
- autoridades y funcionarios públicos,
- otras personas.

Esta genérica referencia se completa con la inclusión, dentro del Título XI, rubricado «Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes», de un Capítulo —el Cuarto— que lleva por rúbrica «De las informaciones del Gobierno», cuyos artículos 202 y 203 regulan sendas modalidades de comparecencia de los miembros del Gobierno, a saber:

- comparecencias para celebrar sesiones informativas de carácter general (artículo 202), y
- comparecencias para informar sobre un asunto determinado (artículo 203).

Mas no sólo el objeto de la comparecencia las hace diferentes. En efecto, mientras que las primeras se desarrollan siempre en Comisión y pueden tener lugar tanto a petición propia del miembro del Gobierno, como a solicitud de la Comisión correspondiente; las segundas pueden sustanciarse en el Pleno o en Comisión, bien a petición propia, bien por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, a iniciativa de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión.

Asimismo, deben tenerse presentes diversas normas parlamentarias:

- Resolución de la Presidencia de 25 de enero de 1983, sobre trámite previsto en el artículo 203 del Reglamento en materia de comparecencias, que regula el turno excepcional previsto en el apartado 3 del meritado precepto.
- Resolución de la Presidencia de 2 de noviembre de 1983, sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refiere el artículo 44 del Reglamento.

El hecho de que estas cuestiones, u otras, se regulen por resolución presidencial y no por la norma reglamentaria no es baladí, habida cuenta que ésta

última goza de una rigidez de la que no dispone aquélla, que puede ser modificada por la sola voluntad del Presidente con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, en tanto que la reforma reglamentaria requiere seguir el procedimiento legislativo y una votación final de totalidad con mayoría absoluta.

Por su parte, el Reglamento del Senado (Texto Refundido de 3 de mayo de 1994) es más parco en su regulación, limitándose los artículos 66 y 67 a otorgar a la Comisión la facultad de reclamar la presencia de los miembros del Gobierno, recabar la información y ayuda del Gobierno y de cualquier autoridad, y solicitar la presencia de otras personas; y al Gobierno la de solicitar la celebración de una sesión informativa.

A este marco normativo senatorial hay que añadir la Norma interpretativa, de 23 de mayo de 1984, sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refieren los artículos 66.1 y 67 del Reglamento del Senado.

El esquema diseñado por el Reglamento de la Cámara Baja ha sido reproducido, casi miméticamente, por la mayor parte de los Reglamentos parlamentarios autonómicos. Es común a todos, con la salvedad del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, la inclusión de un precepto genérico que, con ocasión de la normación de las Comisiones confieran a éstas la facultad de requerir, con terminología variada, la presencia de los miembros del Gobierno, de autoridades y funcionarios públicos, y de otras personas²².

Atendiendo a la sistematización de la regulación cabe clasificar los Reglamentos parlamentarios autonómicos en tres grandes grupos, sin perjuicio de alguna peculiaridad concreta:

- La mayor parte regulan las comparecencias en un Capítulo que suele llevar por rúbrica «informaciones del Gobierno» o «sesiones informativas del Gobierno», incluido en el Título relativo al examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes²³.

²² Véase artículo 45.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 26 de abril de 1995; artículo 56.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997; artículo 67.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997; artículo 42 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991, afectado por la reforma de 14, 15 y 16 de abril de 1999; artículo 42 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 5 de marzo de 1999; artículo 54 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 16 de octubre de 1997; artículo 43.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990; artículo 40.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, texto refundido de 20 de octubre de 1987; artículo 42.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 14 de septiembre de 1983; artículo 44.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia, de 14 de julio de 1983; artículo 43 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 4 de junio de 1986; artículo 35.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 27 de febrero de 1987; artículo 70 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997; artículo 56 del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995; artículo 37 del Reglamento del País Vasco, de 11 de febrero de 1983; y artículo 42.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994.

²³ Así sucede en los Reglamentos del Parlamento de Andalucía (Capítulo IV del Título VII), de la Junta General del Principado de Asturias (Capítulo II del Título X), del Parlamento de Canarias (Capí-

- Un segundo grupo lo constituyen los Reglamentos en los que la regulación se incluye en el Título dedicado al impulso y control de la acción de gobierno²⁴.
- Por último, los Reglamentos que dedican a esta materia un Título específico, con la rúbrica «De las comparecencias»²⁵.

Tanto los Reglamentos del primer grupo como los del segundo disciplinan únicamente las comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno, con la salvedad del Reglamento de las Cortes de Castilla y León y el de las Cortes de Castilla-La Mancha, que también regulan las comparecencias de los altos cargos.

La tendencia general es la de normar las comparecencias en torno al eje vertebrador sesión informativa/comparecencia sobre asunto determinado. Entre los Reglamentos que trazan esta distinción cabe diferenciar:

- Los que vinculan la sesión informativa a su tramitación en Comisión, y la comparecencia sobre asunto determinado al Pleno: Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias, de las Cortes de Castilla-La Mancha, de las Cortes de Castilla y León, del Parlamento de las Islas Baleares y del Parlamento de La Rioja.
- Los que circunscriben el ámbito de la sesión informativa a las Comisiones, en tanto que las comparecencias sobre asunto determinado pueden sustanciarse tanto en Pleno como en Comisión: Reglamentos del Parlamento de Canarias, del Parlamento de Cantabria, de la Asamblea de Extremadura, del Parlamento de Galicia y de las Cortes Valencianas.

Por el contrario, otras normas reglamentarias autonómicas no contienen la meritada distinción, normando solamente sesiones informativas, que se sustancian:

- en Comisión, como es el caso del Parlamento de Cataluña y del Parlamento de Navarra,
- o que pueden hacerlo tanto en Pleno como en Comisión; así sucede en el Parlamento de Andalucía y en la Asamblea Regional de Murcia.

tulo IV del Título XIV), del Parlamento de Cantabria (Capítulo IV del Título XI), de las Cortes de Castilla-La Mancha (Capítulo III del Título XI), de la Asamblea de Extremadura (Capítulo III del Título VIII), del Parlamento de Galicia (Capítulo III del Título VIII), del Parlamento de las Islas Baleares (Capítulo V del Título X), del Parlamento de Navarra (Capítulo III del Título XIII) y de las Cortes Valencianas (Capítulo III del Título X).

²⁴ En este grupo se insertan los Reglamentos de las Cortes de Castilla y León (Sección 3ª del Capítulo I del Título IX), del Parlamento de La Rioja (Capítulo V del Título VII), y de la Asamblea Regional de Murcia (Capítulo IV del Título VII). En el Reglamento del Parlamento de Cataluña las sesiones informativas se incluyen en la Sección V («De los programas, planes, comunicados e informaciones del Gobierno») del Capítulo III («Del impulso y control de la acción política y de gobierno») del Título IV («Del funcionamiento del Parlamento»)

²⁵ Este es el caso de los Reglamentos de las Cortes de Aragón (Título X) y de la Asamblea de Madrid (Título XIII).

IV. DERECHO AUTONÓMICO MADRILEÑO

1. Regulación estatutaria

A diferencia de lo previsto en la Constitución respecto de las Cortes Generales, no contenía el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su redacción originaria (aprobado mediante la LO 3/1983, de 25 de febrero) ningún precepto relativo a la posibilidad de la Asamblea de requerir la presencia de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid en sus Comisiones. No obstante, dicha ausencia no privaba de apoyatura estatutaria a este tipo de iniciativa parlamentaria, toda vez que de acuerdo con el artículo 9 de la «norma de cabecera», en terminología de Santamaría Pastor²⁶, del subsistema normativo autonómico madrileño, «la Asamblea de Madrid [...] impulsa, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno [...]».

Tampoco con la reforma del Estatuto de Autonomía operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, se introdujo un precepto equivalente al artículo 110.1 de la Constitución. Sin embargo, sí se reforzó el engarce de la regulación reglamentaria de las comparecencias en la norma estatutaria, al disponer el artículo 16.2 de ésta última que «el Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones».

2. Regulación reglamentaria

2.1. Regulación reglamentaria anterior

El Reglamento de la Asamblea de Madrid (en adelante RAM) de 18 de enero de 1984, en su artículo 44, atribuía genéricamente a las Comisiones, por conducto de la Presidencia, la facultad para recabar la presencia ante ellas de los miembros del Consejo de Gobierno, de autoridades y funcionarios públicos y la comparecencia de otras personas. Sólo la comparecencia de los primeros recibió desarrollo reglamentario en el Título X («Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Consejo de Gobierno y otros informes»), en cuyo Capítulo IV, rubricado «De las informaciones del Consejo de Gobierno», los artículos 163 y 164 incluían sendas normaciones en materia de comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno.

Estos preceptos, reproducción cuasi literal de los artículos 202 y 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados, diferenciaban:

- las sesiones informativas de los miembros del Gobierno ante las Comisiones, a petición propia o a solicitud de la correspondiente Comisión,
- de las comparecencias ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado, a petición propia de los miembros del Consejo de Gobierno o por acuerdo de la Mesa y de la

²⁶ Santamaría Pastor, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, pág. 325.

Junta de Portavoces, a iniciativa de los Grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos.

La tramitación en el primer caso consistía, sumariamente, en la exposición oral del Consejero, suspensión de la sesión por un tiempo máximo de treinta minutos para la preparación por los Diputados y los Grupos Parlamentarios de preguntas u observaciones, y ulterior contestación por el Consejero, que podía comparecer asistido de autoridades y funcionarios de su departamento.

En el segundo supuesto, tras la exposición de los Diputados y del Consejero podían intervenir los representantes de los Grupos para formular preguntas, fijar posiciones o realizar observaciones, a responder por el Consejero, pudiendo excepcionalmente la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, abrir un turno para la formulación escueta de preguntas o la solicitud de aclaraciones.

La necesidad de agilizar el trabajo parlamentario desembocó en la Circular de la Mesa de la Asamblea, de 17 de mayo de 1988, por la que se estableció la facultad de las Comisiones de delegar en sus respectivas Mesas la adopción de los acuerdos de comparecencia previstos en el artículo 44 del Reglamento; circular que fue institucionalizada mediante Resolución de la Presidencia de 21 de octubre de 1991, que extendió la delegación no sólo a la solicitud de comparecencias, como la circular de 1988, sino también a la facultad de recabar información y documentación del Gobierno y de la Administración, pudiendo, en su caso, ser oídos los portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión. Los acuerdos adoptados en virtud de la meritada delegación se tramitarían por conducto de la Presidencia, previo conocimiento de la Mesa de la Cámara.

Un paso más se dio con la Resolución de la Presidencia, de 23 de noviembre de 1994, sobre tramitación de las comparecencias ante el Pleno y las Comisiones de la Cámara, que anuncia la estructura y el contenido de la regulación vigente al disciplinar en Títulos distintos las comparecencias de los miembros del Gobierno, de las autoridades y funcionarios de la Comunidad de Madrid, y, por último, de otras personas, en términos que en buena medida serán recogidos posteriormente en el Reglamento de 1997, con algunas variaciones que serán reseñadas a lo largo de la exposición.

Lo que en estos momentos importa destacar es la dudosa legitimidad del cambio de regulación de las comparecencias de los miembros del Gobierno operado mediante resolución presidencial. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.2 del Reglamento de 1984 «corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión». Por lo que respecta a las comparecencias de autoridades y funcionarios y de otras personas la resolución presidencial no presenta problemas, toda vez que, al margen de la mera referencia contenida en el artículo 44, era mudo el Reglamento en cuanto a su sustanciación. Esta omisión reglamentaria legitima la resolución presidencial en esta materia, que por tal motivo adquiere carácter supletorio, y por tanto es encajable en la literalidad del artículo 31.2. Cuestiones distintas, sobre las que no podemos

entrar, son la de si de *lege ferenda* debería atribuirse a la Presidencia facultades supletorias del Reglamento y la paradoja, apuntada por Pau i Vall²⁷, que deriva del hecho de que puedan dictarse normas supletorias cuando no haya normativa previa alguna y que, sin embargo, no puedan dictarse para desarrollar normas reglamentarias previamente establecidas, según se deriva de la jurisprudencia constitucional.

Empero, mayores objeciones merece la resolución de la Presidencia en cuanto a la normación de las comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno, porque, en este caso, estamos ante una nueva regulación, distinta de la anterior, pero emanada sin observar los cauces procedimentales de reforma reglamentaria. En efecto, la norma presidencial —para cuya emanación sólo se requiere el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces— prescinde de la característica distinción reglamentaria entre sesiones informativas sobre asuntos genéricos y comparecencias sobre asunto determinado, unificando el tratamiento jurídico dispensado, por lo que la tramitación de las comparecencias contenida en el artículo 163 del Reglamento dejó de tener operatividad práctica, siendo fácticamente sustituidos los preceptos reglamentarios por la norma presidencial.

2.2. Regulación reglamentaria vigente

El vigente Reglamento, que data de 30 de enero de 1997, contiene una genérica referencia a las comparecencias al enumerar, en su artículo 70.1, las competencias de las Comisiones, si bien su régimen jurídico es objeto de un título entero, el Título XIII, que lleva por rúbrica «De las comparecencias».

En los apartados c), d) y e) del artículo 70 RAM se vislumbra ya una clasificación de las comparecencias que será empleada para estructurar el meritado Título. El criterio clasificatorio no es otro que el subjetivo. Atendiendo a la persona destinataria de la solicitud de comparecencia cabe efectuar la siguiente distinción:

- Comparecencias de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid (Capítulo I, dividido a su vez en dos Secciones en función de que la comparecencia tenga lugar ante el Pleno —Sección Primera, artículo 208— o ante las Comisiones —Sección Segunda, artículo 209—).
- Comparecencias de autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid (Capítulo II, artículo 210).
- Comparecencias de otras entidades o personas (Capítulo III, artículo 211).

La importancia cuantitativa de cada una de las modalidades de comparecencia se aprecia en el siguiente cuadro que recoge el número de comparecencias presentadas en el Registro General de la Cámara, según el cauce a seguir para su tramitación.

²⁷ Pau i Vall, Francesc: *La sumisión a Derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias* en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 25, 1992, págs. 41 y 42.

	Art. 209	Art. 210	Art. 211
Año 1997	304	166	47
Año 1998	284	173	68
Enero-mayo 1999 ²⁸	48	20	3

Procedamos a abordar cada una de las merítadas clases de comparecencias, mediante el análisis de los siguientes aspectos: 1. sujetos, 2. objeto y 3. procedimiento.

V. COMPARECENCIAS DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

1. Sujetos

Desde la perspectiva subjetiva, dos son las cuestiones a tratar: el destinatario de la solicitud de comparecencia (1.1) y el sujeto peticionario de la comparecencia (1.2).

1.1. Destinatario del requerimiento de comparecencia

El artículo 209 RAM norma las comparecencias de «los miembros del Consejo de Gobierno», denominación que, tras la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante EACM), llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, debe entenderse referida al «Gobierno de la Comunidad de Madrid» (artículo 22 EACM).

Si se tiene en cuenta el apartado 2 del citado artículo estatutario, de acuerdo con el cual «el Gobierno estará compuesto por el Presidente, el o los Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros», la consecuencia que inmediatamente se extrae es la de que todos estos sujetos son potenciales comparecidos *ex* artículo 209. Sin embargo, alguna matización merece tal afirmación.

No parece existir inconveniente en admitir la comparecencia del Consejero del ramo en la Comisión correspondiente al amparo del artículo 209. Ahora bien, mayores obstáculos plantea la admisión del Presidente y, en caso de haberlo, del o los Vicepresidentes como posibles destinatarios de una comparecencia en Comisión.

Quien defienda esta tesis tiene en su haber el argumento literal, por cuanto que si la expresión «miembros del Consejo de Gobierno» es comprensiva de una pluralidad de individuos, la regulación del citado precepto será aplicable a todos y cada uno de los integrantes del órgano colegiado.

La contundencia de este razonamiento se desvanece si se toman en consideración otros datos reglamentarios. El apartado 3 del artículo 209 RAM admite la posibilidad de que el compareciente goce de la asistencia de autoridades y funcionarios públicos «de sus respectivos departamentos» durante la

²⁸ El número de comparecencias presentadas de enero a mayo de 1999 no es significativo por coincidir con el final de la IV legislatura.

tramitación de la comparecencia. Sin entrar en el análisis profundo de esta cuestión, baste en este momento reseñar que la referencia a «sus respectivos departamentos» presupone, obviamente, que el sujeto compareciente es titular de un departamento y únicamente ostentan tal titularidad los Consejeros. Ni el Presidente ni el Vicepresidente dirigen un departamento, salvo en el supuesto de Vicepresidencia con cartera; en semejante circunstancia sí podría el Vicepresidente comparecer en Comisión, pero no por su condición de Vicepresidente, sino por la de Consejero.

No cabe contra argumentar que se trata de un despiste del legislador al incluir la referencia a los departamentos, ya que la misma expresión se contiene en el apartado 4 del artículo al hilo de la facultad de delegación de la comparecencia de los miembros del Gobierno en los altos cargos de «sus respectivos departamentos».

Posiblemente en este punto resultaba algo más clara la regulación del anterior Reglamento, en cuyo artículo 44.2.º la vinculación del destinatario de la comparecencia («los miembros del Consejo de Gobierno») con el objeto de la misma (informar «sobre asuntos relacionados con sus respectivas Consejerías»), conduce a la restricción del primero a los miembros del Gobierno que ostentan la condición de Consejeros.

Son, sobre todo, consideraciones de índole práctica las que abonan esta interpretación restrictiva de los sujetos destinatarios de un requerimiento de comparecencia parlamentaria *ex* artículo 209 RAM. La eventual admisión de una comparecencia del Presidente autonómico abriría la puerta a un rosario indefinido, que sin duda se produciría, de solicitudes de comparecencia del Presidente —pues a nadie se le escapa que la repercusión política y periodística de las informaciones proporcionadas por el Presidente de la Comunidad es mucho mayor que las de cualquier Consejero, con la consiguiente rentabilidad política que la oposición o el grupo parlamentario sustentador del Gobierno, según el caso, podrían obtener de ella—, lo que resultaría inviable desde el punto de vista práctico, salvo que se goce del don de la ubicuidad. A mayor abundamiento, la *praxis* parlamentaria avala la interpretación que aquí se sostiene.

En otro orden de cosas, el Reglamento de la Asamblea de Madrid es original al incorporar, en el apartado 4 del artículo 209, la facultad del Consejero de delegación de la comparecencia en los altos cargos de su departamento. Se trata de una novedad del texto de 1997, que contrasta abiertamente con el régimen anterior de las comparecencias, por cuanto que la Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 1994, sobre tramitación de comparecencias ante el Pleno y las Comisiones de la Cámara se expresaba con la siguiente rotundidad en su artículo 6: «[...] bajo ningún concepto cabrá la delegación de la potestad de comparecencia de los miembros del Consejo de Gobierno ante las Comisiones en autoridades o funcionarios de sus respectivos Departamentos». Con la actual regulación se resuelven no pocos problemas de agenda de los miembros del Gobierno para comparecer ante las Comisiones, derivados del ejercicio de sus funciones de gobierno y de dirección política.

Los Reglamentos parlamentarios autonómicos guardan silencio sobre el particular, con dos salvedades, a saber:

- El Reglamento del Parlamento de Canarias, que en su artículo 171, concerniente a las comparecencias para informar sobre asunto determinado, permite la comparecencia del Viceconsejero, pero condicionado a la solicitud del Grupo Parlamentario autor de la iniciativa, por lo que, de ningún modo, puede equipararse a la norma madrileña.
- Más próximo es, al menos en su *ratio*, el artículo 146.3 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia que, aun cuando tampoco prevé la facultad de delegación, sí un mecanismo dirigido a combatir el mismo problema. El citado precepto permite, sin someterlo a límites temporales, el aplazamiento de la comparecencia cuando ésta proceda de la iniciativa parlamentaria.

Dejando al margen la norma canaria, tanto la previsión murciana como la madrileña presentan sendas ventajas. Por una parte, el aplazamiento resulta ser más respetuoso con la voluntad del autor de la iniciativa, por cuanto que será, en todo caso, el Consejero quien comparecerá, aunque en un momento posterior al solicitado. Por otra, la posibilidad de delegación actúa en aras del desarrollo ordinario del trabajo parlamentario, no retrasando el debate de asuntos que pueden perder actualidad si se postergan.

Debe hacerse notar que para el Ejecutivo es más beneficiosa la regulación madrileña que la murciana. En la Asamblea Regional de Murcia no será admisible la pretensión de un Consejero de delegar la comparecencia en un alto cargo de su Consejería, salvo que se violente el espíritu del Reglamento. Sin embargo, en la Asamblea de Madrid, pese a que so está expresamente previsto el aplazamiento, el Consejero correspondiente puede conseguir el mismo efecto acudiendo al expediente de alegar la imposibilidad de asistencia y mostrar su vivo interés personal en tratar *in personam* el asunto objeto de la comparecencia y no mediante delegados. Formalmente no se trata de un aplazamiento pero materialmente lo es.

Para conciliar ambas perspectivas, la subjetiva y la temporal, de forma tal que ninguna quede inexorablemente sacrificada, quizá sería conveniente una norma que posibilitara los dos mecanismos: el aplazamiento y la delegación, quedando a la voluntad del autor de la iniciativa, ante la imposibilidad injustificada de la presencia del Consejero correspondiente en una sesión determinada, el optar en cada caso concreto entre uno y otra.

Las posibilidades de delegación se encuentran sometidas a condiciones. En primer lugar, ha de efectuarse en forma singular. La utilización de la expresión «cada comparecencia» veda la admisibilidad de toda delegación genérica. Si el fundamento de la facultad de delegación es facilitar el desarrollo de la comparecencia para no dejar a los parlamentarios huérfanos de la información requerida en el supuesto de imposibilidad del Consejero de asistencia a la sesión en que fuera a tramitarse, dicha finalidad perdería su razón de ser con la delegación genérica, porque sólo en relación a cada comparecencia se podrá determinar la posibilidad o imposibilidad de la presencia del miembro del Gobierno, y, porque, determinada la imposibilidad, sólo en relación a cada comparecencia podrá decidirse en quién es oportuno delegar en función del objeto de aquélla.

En segundo lugar, la delegación se supedita a la «previa autorización concedida al efecto por la Mesa de la Comisión competente». Con ello el legislador reglamentario ha pretendido evitar que quedara la delegación al albur del comparendo. Ahora bien, si se tiene en cuenta que las Mesas de las Comisiones (compuestas por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario), dado el sistema de designación, pueden contar, cuando el partido del Gobierno posee la mayoría absoluta, con dos miembros pertenecientes al Grupo Parlamentario mayoritario, rara vez se denegará la autorización para la delegación.

En la práctica se ha agilizado de forma extraordinaria este trámite procedimental por la vía de la autorización tácita, quedando reducido a la simple exigencia formal del envío de un escrito de delegación que la Presidencia de la Comisión se limita a comunicar a ésta al inicio de la tramitación de la comparecencia.

Por último, la delegación puede efectuarse en los altos cargos de la Consejería correspondiente. Con el empleo del genérico concepto de alto cargo el legislador reglamentario ha obviado la enumeración de los sujetos que ostentan tal condición y en los que, por tanto, puede recaer la delegación. Esta circunstancia contrasta con otras previsiones reglamentarias como la del artículo 196.2 RAM, que, en un afán algo más codificador, permite que las preguntas de respuesta oral en Comisión puedan ser contestadas por los Viceconsejeros y los Directores Generales, sin perjuicio de la inclusión de la cláusula abierta «u otros cargos asimilados en rango a éstos». Con todo, la precisión de este precepto es mayor que la del artículo 209.4.

Con el objetivo de singularizar las personas que ostentan la condición de alto cargo en la Comunidad de Madrid, dada la inexistencia de una normativa que, con carácter general, atribuya dicha condición, es preciso traer a colación dos normas sectoriales: la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid y el Decreto 23/1984, de 16 de febrero, regulador del régimen asistencial de los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.

La Ley citada extiende su ámbito de aplicación, a tenor del artículo 2, a los siguientes altos cargos: «al Presidente del Consejo de Gobierno; al Vicepresidente o Vicepresidentes del Consejo de Gobierno; a los Consejeros, Viceconsejeros, Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos y demás cargos de rango igual o superior al de Director General de las distintas Consejerías; al Interventor General de la Comunidad de Madrid; al Tesorero General de la Comunidad de Madrid; al Director del Gabinete de Presidencia; a los Gerentes, Presidentes Ejecutivos, Directores Generales, Consejeros Delegados y demás cargos equivalentes, cualquiera que sea su denominación, de los órganos de gestión, organismos autónomos entidades públicas y sociedades mercantiles con participación mayoritaria en su capital social de la Comunidad de Madrid.»

Por su parte el artículo 1 del Decreto 23/1984 dispone que «a los efectos del presente Decreto se consideran altos cargos de la Comunidad de Madrid, además del Presidente, Consejeros, Viceconsejeros, Secretarios generales técnicos, Directores generales y asimilados, los Directores de Servicio y los

Gerentes de los Organismos Autónomos y de los Órganos de Gestión que dependen de la Comunidad de Madrid».

El juego combinado de estos preceptos y la exigencia reglamentaria de que los altos cargos en que se delegue sean del departamento que encabeza el Consejero permite considerar como altos cargos en los que es delegable la comparecencia los siguientes: Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y demás cargos con rango equivalente al de éstos, Gerentes, Consejeros Delegados, Directos Generales o cargos asimilados de los entes institucionales dependientes de la respectiva Consejería.

1.2. *Peticionario de la comparecencia*

Las comparecencias de los miembros del Gobierno pueden tener lugar por dos vías distintas, a saber: a petición propia o por acuerdo de la Comisión competente.

En efecto, el primer sujeto facultado para solicitar una comparecencia *ex* artículo 209 es el propio destinatario de la misma. La razón que explica esta facultad estriba en el hecho de que si corresponde al Ejecutivo la dirección política de la Comunidad (artículo 22.1 EACM) y responde políticamente ante la Asamblea (artículo 23.2 EACM) es lógico que en determinadas ocasiones sea el primer interesado en explicar su acción de gobierno ante la institución de la que recibe su legitimidad.

Este tipo de comparecencia a petición propia es frecuente al inicio de cada legislatura. Se ha generalizado la práctica de comparecencia de cada Consejero, a iniciativa propia, en la Comisión correspondiente por razón de la materia con el fin de explicar la política a desarrollar durante la legislatura que se comienza.

Mas las comparecencias de los Consejeros a iniciativa propia son, en términos cuantitativos, insignificantes respecto de aquellas que tienen lugar por acuerdo de la Comisión competente (desde la entrada en vigor del actual Reglamento —febrero de 1997— hasta el fin de la IV legislatura —mayo de 1999— únicamente se han tramitado cuatro comparecencias de Consejeros a petición propia, ante Comisión). Ahora bien, aunque el acuerdo para requerir la comparecencia ha de proceder de la Comisión (o de su Mesa, como veremos) la iniciativa para adoptar el citado acuerdo ha de provenir de un Grupo Parlamentario o de una quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión (artículo 209.1.b), párrafo 2). Se trata, por consiguiente, de una legitimación colectiva que responde, como ha puesto de manifiesto Martínez-Elipe²⁹ «a la necesidad de salvaguardar la acción gubernamental de la anarquía parlamentaria a que daría lugar el hecho de que los ministros tuvieran que atender las exigencias de presencia formuladas particularmente por los parlamentarios, quienes, a tal fin, ya gozan de los ordinarios instrumentos de control de las preguntas e interpelaciones».

La organización grupal sobre la que descansan los Parlamentos contemporáneos, en los que la figura del parlamentario ha quedado eclipsada por el

²⁹ Martínez-Elipe, León: *Artículo 110. La presencia ministerial en las Cámaras* en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas*, Tomo VIII, Editoriales de Derecho Reunidas, pág. 509.

estrellato de los grupos, presenta cumplida muestra en este punto. Aun cuando se permite reglamentariamente que la iniciativa de comparecencia proceda de una quinta parte de los miembros de la Comisión, la *praxis* parlamentaria manifiesta palmariamente el desuso de esta posibilidad, siendo el autor habitual de la iniciativa el Grupo Parlamentario. Desde febrero de 1997 a mayo de 1999 ninguna solicitud de comparecencia fue presentada por una quinta parte de los miembros de una Comisión. La rotundidad de este dato permite hacer extensivo al ámbito autonómico madrileño la calificación de «grupocrática» que Manzella³⁰ realizó de las Cortes españolas.

Presentada la iniciativa y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 49.1.c) RAM, corresponde a la Comisión decidir si se solicita o no la comparecencia del Consejero. No obstante, el artículo 70.2 RAM ha previsto la posibilidad de delegar esta competencia en la respectiva Mesa, con lo que se agiliza y racionaliza extraordinariamente el trabajo parlamentario. Con esta previsión se inserta el Reglamento de la Asamblea de Madrid en la orientación de algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos, que prevén la citada posibilidad o, directamente, atribuyen la competencia a la Mesa de la Comisión³¹.

Existe una práctica generalizada en el uso de la meritada facultad de delegación, ya que tanto en los momentos posteriores a la entrada en vigor del vigente Reglamento, como al inicio de la presente legislatura se efectuaron sendas delegaciones genéricas de las Comisiones en sus respectivas Mesas.

Cabe cuestionarse si, una vez tomado el acuerdo de delegación y ante una alteración en la composición de la Mesa de la Comisión durante el transcurso de la legislatura, sería preciso renovar o ratificar la delegación. Somos partidarios de la tesis negativa. Sostener lo contrario conduciría, sin solución de continuidad, a tener que ratificar el acuerdo de delegación no sólo en el caso de variación en la composición de la Mesa, sino también en el, más frecuente, de cambio de alguno de los Diputados miembros de la Comisión. Pero, lo que es más decisivo es que la delegación la efectúa un órgano (la Comisión) en otro (la Mesa), con independencia de su composición concreta. Distinto es que el acuerdo de delegación haya de renovarse con cada legislatura, pues las Comisiones se constituyen al inicio de la misma, y no pueden quedar vinculadas por la decisión de otras distintas.

No obstante, debe hacerse notar que, como toda delegación, ésta también es revocable, en cualquier momento, e, incluso, es posible la avocación por la

³⁰ Manzella, Andrea: *Las Cortes en el sistema constitucional español* en Predieri, Alberto y García de Enterría, Eduardo (dir.): *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1980, pág. 459 y ss.

³¹ Véase al respecto el artículo 56.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón, que otorga a las Comisiones la facultad de delegar en sus Mesas; el artículo 67.3 y 4 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, que atribuye el ejercicio de la facultad de recabar comparecencias a las Mesas de las Comisiones, si bien se precisa el acuerdo de la Comisión si así lo requiere cualquier Grupo Parlamentario mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, no requiriéndose el acuerdo ni de uno ni de otro órgano si la propuesta de comparecencia es suscrita por dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Comisión; el artículo 42 del Reglamento del Parlamento de Canarias, en la redacción dada por la reforma de 14, 15 y 16 de abril de 1999, que atribuye la competencia a las Mesas de las Comisiones; y el artículo 43.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, que otorga la competencia, indistintamente, a las Comisiones o a sus respectivas Mesas.

Comisión para el ejercicio de la función delegada en un caso concreto (artículo 70.2 RAM). Ahora bien, mientras que la iniciativa para el acuerdo de delegación la ostenta la propia Mesa de la Comisión, la iniciativa para los acuerdos de revocación o de avocación no puede atribuirse al órgano delegado, por lo que se otorga a un Grupo Parlamentario o a la quinta parte de los miembros de la Comisión.

2. Objeto

El objeto de la comparecencia de los Consejeros ante las Comisiones es «informar sobre un asunto determinado de su competencia». Esta exigencia de que la comparecencia verse sobre una materia competencia del compareciente motivaría la inadmisión a trámite de la iniciativa parlamentaria por la Mesa de la Asamblea en el supuesto de no concurrir el citado requisito.

Además se precisa que el objeto de la comparecencia sea, asimismo, competencia de la Comisión ante la que se solicita su tramitación, ya que por mor del artículo 69.1 RAM «las Comisiones conocerán de las iniciativas o asuntos que la Mesa de la Asamblea les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia»³². Por este motivo, en el ejercicio de las funciones calificadoras que el artículo 49.1.c) RAM atribuye a la Mesa de la Cámara, puede ésta decidir, sin estar vinculado por la voluntad del autor de la iniciativa, la tramitación de la comparecencia ante la Comisión que estime competente; sin perjuicio de que el Grupo Parlamentario o los Diputados autores de la iniciativa que discrepen del acuerdo del órgano rector puedan solicitar la reconsideración del acuerdo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 49.2 RAM.

Por otra parte, siguiendo la redacción empleada en el artículo 164 del Reglamento de 18 de enero de 1984, el vigente Reglamento prescribe que el asunto sea «determinado». Ahora bien, mientras que el antiguo artículo 164 contenía el régimen jurídico de las comparecencias sobre «asunto determinado», en contraposición al artículo 163 del mismo cuerpo normativo, que disciplinaba las «sesiones informativas» (se supone que sobre contenido genérico), la vigente norma reglamentaria no incorpora la dualidad asunto genérico/asunto determinado o concreto. El vacío normativo producido por una interpretación literal de los términos del artículo 209.1 —que reduce a cuestiones concretas el objeto de la comparecencia— ha sido cubierto por una generosa interpretación por parte de la Mesa de la Cámara, que admite a trámite peticiones de comparecencia relativas a la «política general» u «objetivos» a desarrollar por el compareciente en su radio de acción. Es ésta una manifestación clara de la flexibilidad que caracteriza al Derecho Parlamentario y que llevó a Tosi a afirmar que el Derecho parlamentario adapta la estática constitucional a la dinámica política.

³² Téngase en cuenta el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 9 de julio de 1999 por el que se efectúa la distribución de competencias entre las Comisiones permanentes.

3. Procedimiento

El tercero de los aspectos que permite un acercamiento al mundo de las comparecencias es el procedimental.

Formulada una solicitud de comparecencia, se ha de superar un trámite inicial de admisión —común a todos los documentos parlamentarios— que corresponde sustanciar a la Mesa de la Asamblea en tanto que órgano rector (artículo 48.1 RAM) al que se le encomiendan funciones calificadoras, de resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite de los escritos de índole parlamentaria y de decisión sobre su tramitación (artículo 49.1.c) RAM).

Si la Mesa decide su inadmisión a trámite, por no reunir los requisitos reglamentariamente exigidos, muere aquí el procedimiento y la comparecencia no tendrá realización práctica. En caso contrario, en el supuesto de admisión, la Mesa de la Cámara ordenará su traslado a la Comisión solicitada por el peticionario de la comparecencia o, en su caso, a la que estime competente por razón de la materia.

Si la comparecencia es a petición del propio Consejero, un vez remitida a la Comisión por la Mesa se encuentra en condiciones de ser incluida en el orden del día de la sesión de aquélla. Sin embargo, si la iniciativa de comparecencia es de origen parlamentario se requiere previamente el acuerdo de la Comisión o, como se reseñó más atrás, de su Mesa por delegación de aquélla.

Recuerda este último trámite al de toma en consideración de las proposiciones de ley. Mientras que los proyectos de ley gozan de una presunción de relevancia, las proposiciones de ley han de superar el trámite de toma en consideración que, como sostiene Santaolalla López³³, «sirve de filtro para eliminar aquellas proposiciones de ley que no sean consideradas oportunas o que contienen principios contrarios a los sustentados por la mayoría», significado que, *mutatis mutandis*, es predicable del acuerdo de la Comisión, respecto de las comparecencias a iniciativa parlamentario.

Una vez adoptado el meritado acuerdo, la comparecencia es susceptible de ser incluida en el orden del día de la sesión de la Comisión. Ahora bien, el requerimiento de comparecencia no se lleva a cabo directamente por la Comisión, sino que tiene lugar por conducto del Presidente (artículo 70.1 RAM). Esta previsión, que es común a todos los Reglamentos parlamentarios españoles, no es más que una consecuencia de la condición de «portavoz de la Cámara», en terminología de Torres Muro³⁴, que ostenta la Presidencia, a la que se le atribuye la representación unipersonal de la Cámara y, por ende, la manifestación *ad extra* de la voluntad de la Asamblea o la de alguno de sus órganos.

La mediación del Presidente de la Cámara no puede traducirse en un control material del acuerdo de comparecencia. No puede la Presidencia pronunciarse sobre la oportunidad de tramitar o no la comparecencia ni efectuar juicio alguno sobre su objeto. No obstante, dado que a la Presidencia corresponde «cumplir y hacer cumplir el Reglamento» (artículo 55.2 RAM), sí está

³³ Santaolalla López, Fernando: *Derecho parlamentario español*, op.cit., pág.267.

³⁴ Torres Muro, Ignacio: *Los órganos de gobierno de las Cámaras*. Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pág. 92 y ss.

en su mano un control formal, pudiendo verificar la inexistencia de vicios procedimentales.

En la Comisión, el desarrollo de la comparecencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209.2 RAM, se ajustará a los siguientes trámites:

«a) En su caso, exposición oral del Grupo Parlamentario o de uno de los Diputados miembros de la Comisión competente autores de la iniciativa, por tiempo máximo de cinco minutos, al exclusivo objeto de precisar las razones que motivan la comparecencia.

b) Intervención del miembro del Consejo de Gobierno, por tiempo máximo de quince minutos.

c) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, fijando posiciones, haciendo observaciones o formulando preguntas.

d) Contestación del miembro del Consejo de Gobierno, por tiempo máximo de diez minutos.

e) En casos excepcionales, el Presidente de la Comisión correspondiente podrá abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente pedir aclaraciones, a las que contestará el miembro del Consejo de Gobierno. En su caso, el Presidente de la Comisión respectiva fijará al efecto el número y tiempo máximo de las intervenciones, que en ningún caso podrá exceder de quince minutos en cómputo global.»

Varias consideraciones merece este precepto a la luz de la práctica parlamentaria:

- La flexibilidad que suele caracterizar a los Presidentes de las Comisiones en la aplicación de los tiempos reglamentariamente previstos explica que en la mayor parte de las ocasiones se rebasen los mismos, salvo en el turno inicial de exposición de las razones que justifican la solicitud de comparecencia, que generalmente se reduce a la lectura de la iniciativa acompañada, si acaso, de la breve indicación de algún hecho.
- Lo que da vitalidad y riqueza al debate es el turno de los Grupos Parlamentarios y la posterior contestación del miembro del Gobierno. En efecto, hasta entonces el «debate» incurre en el vicio de la lectura de textos, a veces ni siquiera preparados por el propio compareciente, con el que tan crítico se mostró Bentham³⁵. Únicamente desde el momento de la participación de los distintos Grupos (que tiene lugar en orden inverso a su importancia numérica en la Asamblea —artículo 113.3 RAM—) se produce un auténtico debate que se torna más incisivo y vivo cuando se abre el turno excepcional de preguntas o aclaraciones.

Esta circunstancia permite distinguir dos fases claramente diferenciadas en la tramitación de la comparecencia, a saber: una primera, orientada a proporcionar información sobre el asunto objeto de comparecencia y, la segunda, en la que se somete a debate y a examen crítico la actuación gubernamental sobre la que se ha informado.

³⁵ Bentham, Jeremy: *Tácticas Parlamentarias. Textos Parlamentarios Clásicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 203 y ss.

- Especial consideración merece el turno previsto en el apartado e) del artículo 209.2 RAM. La característica más importante de este turno, a la vista del precepto reglamentario, es la excepcionalidad. Si por excepcional se entiende, siguiendo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua Española, «que constituye excepción a la regla común, que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez», el citado turno de intervención podrá calificarse de otras cosas, mas no de excepcional.

Ciertamente, cualquier espectador medianamente atento, asiduo a las sesiones de las Comisiones, o un lector de los Diarios de Sesiones no conocedor de las disposiciones normativas llegaría a la conclusión de que el último turno es un trámite necesario en el desarrollo de las comparecencias.

No obstante la exageración de esta afirmación, lo que se pretende significar con ella es la generalización del empleo del precitado turno. Expresado en otros términos, lo realmente excepcional en la práctica es que no se abra el turno que el Reglamento configura como excepcional, si lo solicita algún miembro de la Comisión. La mayor parte de las veces que no se abre este turno es debido, principalmente, a que ningún Diputado desea tomar la palabra, pero no porque no se ofrezca la oportunidad para ello.

Sin embargo, esta flexibilidad sirve al enriquecimiento y fortalecimiento del debate parlamentario, por cuanto que permite la intervención de cualquier Diputado miembro de la Comisión, ya que mientras que el apartado c) del artículo 209.2 RAM regla el turno de los Grupos Parlamentarios (una intervención por cada Grupo), el turno excepcional tiene como sujetos a los Diputados *uti singuli* y con independencia del Grupo al que pertenecen, por lo que es posible que en el uso del referido turno tomen la palabra varios Diputados del mismo Grupo. La finalidad es, consiguientemente, posibilitar que los miembros de la Comisión que no sean portavoz del Grupo en la misma asuman un papel activo, aunque la aplicación rigurosa de la excepcionalidad con la que reglamentariamente se concibe este turno dificultaría la consecución de dicho fin.

No obstante, la necesidad de conciliar la intervención de los parlamentarios con la racionalidad en el desarrollo del trabajo parlamentario ha llevado a permitir limitar el número y tiempo de las intervenciones.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la apertura del turno que ahora nos ocupa es una potestad discrecional del Presidente de la Comisión. La trascendencia de las facultades de dirección de los debates de las Comisiones que a los Presidentes de las mismas se atribuye (artículo 66.2 RAM) se refleja en este punto con suma transparencia. Queda en manos del Presidente de la Comisión facilitar un debate fluido con participación plural o, por el contrario, relegar a los Diputados de la Comisión que no sean portavoces a una posición de mero oyente ajeno al debate.

La inexistencia de criterios reglamentariamente previstos que marquen fronteras a la discrecionalidad presidencial entraña el riesgo de

disparidad de prácticas parlamentarias simultáneas. Dependiendo de la personalidad o el talante del Presidente de cada Comisión o, incluso, de la pura conveniencia o inconveniencia política en un momento dado, un mismo Diputado puede ver cómo se le permite hacer uso de la palabra en la tramitación de una comparecencia en una Comisión y cómo en otra de la que también es miembro y en el desarrollo del mismo tipo de iniciativa se le deniega.

Con todo, las posibilidades de contraposición de puntos de vista y de riqueza del debate en la institución representativa del pueblo de Madrid son mayores que en otros Parlamentos autonómicos, cuyos Reglamentos ni siquiera prevén un turno excepcional o un turno de réplica. Así acontece en las Cortes de Aragón y de Castilla La Mancha, en los Parlamentos de Cataluña, de las Islas Baleares y de La Rioja o en la Asamblea Regional de Murcia. Por el contrario, otros Reglamentos siguen un patrón común, empleado también en el Reglamento de la Asamblea de Madrid de 1984, consistente en regular un turno excepcional para formular preguntas o solicitar aclaraciones en relación con las comparecencias sobre asunto determinado y guardar silencio al respecto cuando se trata de sesiones informativas³⁶. En estos Reglamentos el peso de la decisión presidencial es más reducido y su discrecionalidad menor, ya que la facultad de abrir el meritado turno se atribuye al Presidente, pero de acuerdo con la Mesa y oídos los portavoces, con la excepción del Reglamento de las Cortes Valencianas, que no precisa la audiencia de éstos últimos.

- En todo caso, cualquiera que sea el número de turnos, la tramitación de la comparecencia finaliza con la intervención del miembro del Gobierno, circunstancia que no es baladí. Poseer la última palabra permite olvidar, consciente o inconscientemente, el responder a determinadas cuestiones o minimizar los efectos negativos de ciertas observaciones realizadas por los parlamentarios de la oposición.

Posiblemente la regulación más progubernamental es la andaluza, pues a tenor de lo dispuesto en el artículo 150.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, a petición del Consejo de Gobierno el Presidente puede conceder un turno de réplica y dúplica a los intervinientes, es decir, la existencia de un mayor debate se condiciona a que lo solicite el Gobierno.

Insertándose en la tendencia general del Derecho Parlamentario autonómico³⁷, el artículo 209.3 RAM admite que el Consejero comparezca ante la Comisión asistido de autoridades y funcionarios públicos de su departamento. La *ratio* de esta previsión no es otra que favorecer el suministro de datos rigurosos y precisos con los que responder a las cuestiones planteadas por los

³⁶ Véanse los artículos 170 y 171 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 167 y 168 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 142 y 143 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 143 y 144 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 143 y 144 del Reglamento del Parlamento de Galicia y, 161 y 162 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

³⁷ Excepción de Murcia y del País Vasco.

Diputados, datos que son mejor conocidos por quienes trabajan directamente en los asuntos objeto de la comparecencia que por quienes dirigen un ámbito de acción relativamente amplio, como los Consejeros. Para evitar que la imposibilidad material de abarcar el conocimiento de todos los datos por parte del Consejero actúe en detrimento de la exactitud y precisión del contenido de su deposición, se permite que sea asistido por autoridades y funcionarios de su Consejería.

Especial mención merecen las solicitudes de comparecencia con remisión previa de documentación. Se trata de un instrumento jurídico que combina dos tipos de iniciativas, a saber: las peticiones de información, de un lado, y las comparecencias, de otro.

Con este mecanismo dual se permite que los Diputados integrantes de la Comisión dispongan con anterioridad a la tramitación de la comparecencia de la documentación relacionada con el objeto de aquélla, de modo tal que, tomando como punto de partida el conocimiento de los datos puedan éstos ser debatidos en la sesión de la Comisión. De esta forma, las posibilidades de control se multiplican:

- 1.º) Porque la disponibilidad previa de los datos permite al parlamentario un examen exhaustivo, favoreciéndose en mayor medida la confrontación de ideas y las posibilidades de rebatir la información ofrecida.
- 2.º) Porque si «lo que no está escrito no existe», según un viejo aforismo administrativo, *a sensu contrario*, lo que está escrito existe, y, por ende, no puede negarse por quien lo ha escrito ni pueden invocarse malas interpretaciones del receptor de la información.

La remisión de los documentos, datos o informes se configura por el artículo 209.1.a) RAM como una exigencia impuesta al Gobierno, y actúa como un *prius* para la sustanciación de la comparecencia. Es la Comisión competente o, su Mesa por delegación, la que solicita, por conducto del Presidente de la Asamblea, la información, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.a) RAM, al que se remite el artículo citado.

Para evitar que la exigencia de la remisión de la documentación sea empleada por el Gobierno *pro domo sua* como un medio dilatorio para retrasar *sine die* la tramitación de la comparecencia, el Reglamento somete a plazo el envío de los documentos. En efecto, el Gobierno dispone de un plazo máximo de treinta días (que se computarán en días hábiles por *mor* del artículo 129.1 RAM) para facilitar la información solicitada o, en su caso, manifestar las razones fundadas en Derecho que lo impidan.

Recibida la documentación solicitada o, en su caso, transcurrido el plazo fijado al efecto sin que el Gobierno la hubiera remitido, la comparecencia queda en condiciones de ser incluida en el orden del día de la sesión de la Comisión correspondiente para su tramitación.

Por aplicación de la regla general, común a todos los debates, contenida en el artículo 111 RAM, la documentación debe distribuirse a los Diputados miembros de la Comisión con una antelación mínima de veinticuatro horas a la celebración de la sesión en que haya de sustanciarse la comparecencia, plazo más breve que el de cuarenta y ocho horas que preveía el artículo 65 del

Reglamento de 1984; salvo que la Mesa de la Comisión autorice otro más reducido.

El desarrollo de esta modalidad de comparecencia en la Comisión se ajusta a los mismos trámites, ya analizados, que los previstos para aquellas que no van acompañadas de previa remisión de documentación. Hubiera sido más conveniente, de *lege ferenda*, introducir alguna variación tendente a permitir entrar directamente en el debate de los datos. Con ello, además, se evitarían duplicaciones, habida cuenta que la práctica revela que el primer turno de intervención del compareciente suele ser, en estos casos, una reiteración de la información ofrecida documentalment e, cuando ésta es muy amplia, un mero resumen de la misma.

VI. COMPARECENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La segunda clase de comparecencias que pueden sustanciarse ante las Comisiones parlamentarias son las de autoridades y funcionarios públicos, reguladas en el artículo 210 RAM en términos similares a como lo hacía la Resolución de la Presidencia, de 23 de noviembre de 1994, sobre tramitación de comparecencias ante el Pleno y las Comisiones de la Cámara.

1. Sujetos

1.1. *Destinatario del requerimiento de comparecencia*

A tenor de lo dispuesto en el artículo 210.1 RAM con este tipo de comparecencias se pretende la presencia en la Cámara de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia.

Por ende, la información no sólo y necesariamente puede ser ofrecida por el Gobierno, sino también por los empleados públicos, que en no pocas ocasiones son los mejores conocedores de los asuntos por hallarse cotidiana y directamente en contacto con ellos. Como con acierto sostiene, en relación a las Cortes Generales, Martínez-Elipe³⁸ «la idea de una Administración democrática tiene que implicar, recíprocamente, al Parlamento y a la Administración. Bien porque son representaciones parlamentarias, proporcionadas a la importancia de los diversos grupos, las que forman parte de los órganos administrativos —como sucede, por ejemplo, con el Consejo de Administración de Televisión Española—, o bien porque los funcionarios o empleados administrativos pueden ser requeridos por las Cámaras para que proporcionen documentos, datos, antecedentes, o informen verbalmente».

Por la vía del artículo 210 no puede requerirse la presencia de cualquier autoridad o funcionario, sino exclusivamente la de aquellos que pertenecen a la Comunidad de Madrid. Este límite territorial encuentra su justificación, de un lado, en la autonomía de las diversas Administraciones y la separación compe-

³⁸ Martínez-Elipe, León: *Artículo 110. La presencia ...*, op. cit., pág. 526.

tencial; y de otro, en el fenómeno hipostático que se produce entre el compareciente y el titular del departamento al que pertenece. Dicho fenómeno se aprecia más claramente en el caso de autoridades o altos cargos. Partiendo de la premisa de que a través de las comparecencias se controla la acción gubernamental, la comparecencia de una autoridad (Viceconsejero, Director General, Director-Gerente, ...) no cumple la finalidad de controlar al compareciente, que no está sujeto al control del Parlamento, sino al Gobierno en la medida en que la actuación de las autoridades es imputable al titular de la Consejería a la que aquéllas se hallan adscritas, que es quien impone las líneas de actuación del departamento y sobre quien recae la responsabilidad política por culpa *in eligendo* o *in vigilando*.

Por tanto, si a través de la comparecencia de autoridades y funcionarios se somete a valoración y a examen crítico al último eslabón de la cadena jerárquica —el Consejero— que es quien como miembro del Gobierno está sometido al control parlamentario, es necesario que la autoridad o funcionario sea de la Comunidad de Madrid.

Las autoridades o funcionarios de otras Administraciones podrán ser requeridos para comparecer, pero no por *mor* del artículo 210 sino *ex artículo* 211 y, consecuentemente, no en tanto que autoridad o funcionario, sino en tanto que particular no obligado a comparecer.

1.2. *Peticionario de la comparecencia*

A diferencia de lo que sucede con los miembros del Gobierno, las comparecencias de autoridades y funcionarios no pueden tener lugar a petición propia. Ello no es más que una consecuencia del principio de responsabilidad política del Gobierno. Siendo éste el único responsable ante el Parlamento, y no las autoridades y funcionarios que se hallan al servicio de la Administración, es sólo el primero el que, como contrapartida, puede comparecer a iniciativa propia.

Así pues, la solicitud de comparecencia de autoridades y funcionarios públicos sólo puede tener un origen parlamentario. Es la Comisión correspondiente la que en el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1.d) RAM, que también en este caso (como en el ya analizado de los miembros del Gobierno) son delegables en su Mesa, puede acordar requerir, por conducto del Presidente de la Asamblea, la comparecencia de estas personas. Ahora bien, al igual que ocurre respecto de la comparecencia de los Consejeros, el acuerdo de la Comisión —o de su Mesa— no es más que la aceptación de una iniciativa que procede ora de un Grupo Parlamentario, ora de una quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión. Por ser todos estos extremos idénticos para ambos tipos de comparecencias nos remitimos a lo dicho en el apartado V, en relación al acuerdo de la Comisión, la delegación en su Mesa y la iniciativa parlamentaria.

2. Objeto

Asimismo, son aplicables a las comparecencias que examinamos las indicaciones efectuadas con ocasión del análisis del objeto de las comparecencias de

los miembros del Gobierno, por cuanto que la comparecencia ha de versar sobre «un asunto determinado de su competencia» (de la de la autoridad o funcionario público).

Ahora bien, cabe plantearse cuál es la solución pertinente en los casos de falta de correspondencia entre la autoridad destinataria de la solicitud de comparecencia y la materia objeto de comparecencia, es decir, cuando el objeto de ésta no es competencia de aquélla sino de otra autoridad. Ante tal supuesto, planteado recientemente, caben dos alternativas:

- Una interpretación rigurosa de los términos reglamentarios conduciría, sin solución de continuidad, a la inadmisión a trámite por la Mesa de la Asamblea por no concurrir el requisito objetivo reglamentariamente exigido.
- Los efectos de esta drástica solución se pueden paliar, máxime teniendo en cuenta la flexibilidad con que opera la Mesa de la Cámara, reformulando ésta el destinatario de la comparecencia, lo que supone hacer primar el aspecto objetivo sobre el subjetivo de la comparecencia. Dicha reformulación puede tener lugar bien de oficio, bien a instancia del autor de la iniciativa parlamentaria.

La segunda solución, aunque menos respetuosa con la norma reglamentaria, es la más favorable al desarrollo de las funciones parlamentarias y quizás la más conveniente en aquellos casos en los que resulta evidente que la falta de correspondencia entre sujeto y competencia se debe a un error. En la práctica parlamentaria ésta ha sido la vía seguida, aunque parcialmente, dado que la reformulación del sujeto destinatario de la comparecencia ha tenido lugar a solicitud del Gobierno.

Empero una vez admitida a trámite la solicitud de comparecencia es el destinatario de la misma y no otra persona quien ha de comparecer. En otras palabras, si hubiera sido admitida a trámite la comparecencia pese a no ser el destinatario el competente en la materia y no habiendo sido reformulado el sujeto, no puede de *motu proprio* comparecer el competente por razón de la materia objeto de la comparecencia sin que se violenten los términos reglamentarios.

3. Procedimiento

Tanto la comparecencia de los miembros del Gobierno, como la de las autoridades o funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid gozan de idéntica tramitación ante las Comisiones. En efecto, la remisión intranormativa que el artículo 210.2 RAM efectúa al apartado 2 del artículo 209 unifica el tratamiento jurídico dispensado a ambos tipos de comparecencias, lo que facilita enormemente el conocimiento y la aplicación del mismo por parte de los Presidentes de Comisiones. Por tanto, cabe trasladar las consideraciones realizadas anteriormente en cuanto a la tramitación de las comparecencias de los miembros del Gobierno.

Sin embargo, sí debemos significar algunos silencios reglamentarios, en contraste con la regulación del artículo 209:

- En primer lugar, respecto de la facultad del compareciente de ser asistido por otras autoridades o funcionarios³⁹.
- En segundo lugar, en relación a la potestad de delegación de la comparecencia en autoridades o funcionarios jerárquicamente inferiores.
- Por último, en lo concerniente a la posibilidad de requerir la remisión previa de documentación.

Una interpretación sistemática conduce a pensar que estos silencios son conscientes, de modo que el legislador reglamentario únicamente ha querido conceder las precitadas facultades cuando expresamente lo ha hecho. No obstante, en la práctica parlamentaria se ha interpretado la tercera de las omisiones indicadas en sentido favorable a su admisibilidad, aplicándose por analogía el régimen previsto al respecto en el artículo 209 RAM.

VII. COMPARECENCIAS DE OTRAS PERSONAS

Por último, queda abordar las comparecencias de otras personas, previstas reglamentariamente con carácter residual. Es de destacar que el Reglamento de la Asamblea de Madrid contiene una detallada regulación en su artículo 211, de las comparecencias de otras personas, en claro contraste con otros Reglamentos parlamentarios autonómicos, que tan sólo prevén la facultad de las Comisiones de recabar la presencia de expertos o representantes de intereses de diverso tipo, pero sin contener el régimen jurídico aplicable a las mismas.

1. Sujetos

1.1: Destinatario del requerimiento de comparecencia

El aspecto subjetivo de este tipo de comparecencias presenta perfiles amplios, ya que el sujeto al que se dirige la solicitud de comparecencia puede ser no sólo una persona física, sino también una persona jurídica, a través de su representante. Además cualquier persona puede ser llamada a comparecer, siempre y cuando, por su condición de experto o conocedor de una materia, pueda suministrar información al respecto.

El anterior aserto nos conduce a la problemática de la posible limitación de la facultad de convocar por razón de la territorialidad de los Parlamentos autonómicos, esto es, si se circunscribe únicamente a las personas o entidades que ostenten la condición de ciudadano o residente de la Comunidad en cuestión.

En coherencia con la separación de Administraciones y con la delimitación competencial de las mismas, las normas reglamentarias exigen en el caso de las comparecencias de autoridades y funcionarios que éstos sean de la Comunidad de Madrid. Por otra parte, si a quien puede exigir el Parlamento autonó-

³⁹ Los artículos 201.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha y 142.5 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León sí prevén explícitamente la posibilidad de que los altos cargos, y no sólo los miembros del Gobierno, comparezcan en sesión informativa asistidos por asesores y funcionarios.

mico responsabilidad política es al Gobierno regional y si a través de la información suministrada por las autoridades y funcionarios en último término a quien se controla es al sujeto que dirige la política plasmada en los datos ofrecidos, no presenta duda la sustracción de las comparecencias a las autoridades o funcionarios de otros ámbitos territoriales, central o autonómicos.

Empero, no entendemos trasladables estas consideraciones al ámbito de las comparecencias de otras personas o entidades. 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.

1.2. *Peticionario de la comparecencia*

Al igual que las comparecencias de autoridades y funcionarios públicos, las que ahora nos ocupan únicamente pueden tener un origen parlamentario, por lo que nos remitimos a lo ya comentado al respecto en páginas anteriores.

2. Objeto

La delimitación objetiva de las comparecencias de otras personas que efectúa el artículo 211 RAM resulta ser, *prima facie*, genérica, por cuanto que han de versar «sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid». La referencia a la competencia autonómica no plantea problemas, en la medida en que basta acudir a las normas competenciales, principalmente las estatutarias, para determinar si la materia pertenece o no a la Comunidad.

En cambio, mayores problemas conceptuales presenta el término «interés». Una interpretación excesivamente amplia permitiría afirmar que prácticamente cualquier asunto es de interés de la Comunidad, máxime en el mundo globalizado en el que vivimos, con la consiguiente superposición de los ámbitos estatal y autonómico. Por ello, se impone una interpretación más restrictiva que, sin hacer plenamente coincidente los términos «interés» y «competencia» (lo que desembocaría en la innecesariedad de uno de ellos), los vincule. De esta forma, creemos que sería admisible que la comparecencia versara sobre asuntos que, sin ser estrictamente de la competencia autonómica, resultara relevante su conocimiento para el despliegue o la ejecución de competencias propias.

Esta primera delimitación del objeto de la comparecencia se concreta posteriormente al exigir el precepto reglamentario que los Grupos Parlamentarios presenten por escrito las cuestiones concretas sobre las que ha de informar el compareciente en relación con la materia objeto de comparecencia.

3. Procedimiento

Las principales peculiaridades de las comparecencias que ahora nos ocupan se hallan en la vertiente procedimental. En efecto, a diferencia de lo que

sucede con los miembros del Gobierno y los funcionarios públicos o autoridades, no existe obligación de los particulares de comparecer; de ahí que el acuerdo de la Comisión de requerir la comparecencia en estos casos, se configure como una invitación que se realiza a la persona cuya presencia en la Cámara se pretende. «Adoptado el acuerdo de comparecencia —dispone el artículo 211.2 RAM en su inciso primero—, 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».

La notable consecuencia que se deriva de esta configuración es la de que si el invitado no contesta o lo hace negativamente, no podrá sustanciarse la comparecencia, quedándose entonces la Comisión ayuna de la información que esperaba obtener. En caso afirmativo, es decir, si el comparendo confirma su voluntad de asistir, la Mesa de la Comisión 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 el objeto de la comparecencia, tras lo cual ésta queda en condiciones de ser incluida en el orden del día de la Comisión correspondiente.

El desarrollo de la comparecencia ante al Comisión se ajusta a los trámites marcados por el artículo 211.3 RAM:

«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, al exclusivo objeto de pedir aclaraciones.

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

Un análisis comparativo de esta tramitación con la que tiene lugar si la comparecencia se sustancia por la vía del artículo 209 ó la del 210, conduce a indicar las siguientes diferencias:

- La comparecencia se inicia directamente con la exposición del compareciente, sin previa explicación por el Grupo Parlamentario o uno de los Diputados autores de la iniciativa de las razones que justifican la solicitud de comparecencia.
- Las preguntas han de formularlas los Grupos Parlamentarios con carácter previo a la comparecencia, quedando limitada la intervención de éstos en la Comisión a la petición de aclaraciones.
- No se prevé, en contraste con la Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 1994, la posibilidad de abrir un turno excepcional para la intervención de los Diputados. Esta circunstancia, unida al hecho de que las preguntas previas han de formularlas los Grupos Parlamentarios, implica la eliminación por completo de las posibilidades de intervención de los parlamentarios individualmente considerados.

VIII. BREVE EXCURSUS SOBRE LA RESPONSABILIDAD POR INCOMPARECENCIA

Llegados a este punto de la exposición procede analizar, siquiera de forma sumaria, la posible responsabilidad del comparendo ante una eventual incomparecencia injustificada. Hablar de responsabilidad conlleva como presupuesto *sine qua non* la configuración de la comparecencia como un deber. Si no hay obligación de comparecer no puede exigirse responsabilidad en el supuesto de incomparecencia no motivada. Consecuentemente, es preciso determinar, en primer lugar, si constituye un deber para, en un segundo momento, poder concretar el tipo de responsabilidad que se deriva de la infracción del deber.

La responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento y el control a que el primero está sometido por el segundo obligan a concluir que la comparecencia de los miembros del Gobierno a solicitud de las Comisiones parlamentarias es un deber, pues difícilmente sería controlable el sujeto a cuya merced queda la posibilidad del control, pudiendo sustraerse de la fiscalización a su voluntad. Siendo el control del Gobierno una función del Parlamento reconocida constitucional o estatutariamente, según los casos, y no una concesión graciosa del Gobierno al Parlamento, necesariamente ha de ser obligatoria la sumisión a los medios de control.

Ahora bien, se trata de un deber desprovisto de sanción jurídica. No contiene nuestro ordenamiento jurídico ningún mecanismo conminatorio ante una eventual incomparecencia de los miembros del Gobierno ante las Comisiones. Sólo en este sentido puede hablarse de la obligación de asistir a las Cámaras a requerimiento de éstas como una obligación natural.

Sin embargo, discrepamos de quienes⁴⁰ sostienen que el artículo 76.2 de la Constitución establece, con carácter general, la obligatoriedad de comparecencia a requerimiento de la Cámara, siendo el artículo 110.1 de la Carta Magna una simple concreción, respecto de los miembros del Gobierno, de esa obligación general. El apartado segundo del artículo 76 no contiene, en nuestra opinión, una norma genérica, sino que ha de ponerse en conexión con el apartado primero, de tal suerte que la obligatoriedad de la comparecencia y las posibles sanciones que por ley pueden imponerse por incumplimiento de esta obligación no es predicable de todo requerimiento de comparecencia, sino del efectuado por una Comisión de investigación. Por ende, la obligación de asistencia de los miembros del Gobierno a cualquier otra Comisión a requerimiento de ésta no es una mera concreción subjetiva de la contenida en el artículo 76.2 CE, que se refiere a un supuesto muy específico: comparecencias ante las Comisiones de investigación, y para las que expresamente se prevé la posibilidad de sanción por incumplimiento.

De la afirmación de la ausencia de sanción jurídica por incumplimiento injustificado del deber de comparecer no se deriva en absoluto que carezca de

⁴⁰ Martínez-Elipe, León: *Artículo 110. La presencia ministerial en las Cámaras*, op. cit., pág. 506, quien, a su vez, sigue a Alzaga Villaamil, Óscar: *La Constitución de 1978: comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 671.

todo tipo de sanción. La sanción no es jurídica pero sí política⁴¹. Si bien difícilmente puede pensarse en una sanción política directa, en la remoción, como consecuencia de la incomparecencia injustificada de los miembros del Gobierno, máxime teniendo en cuenta los requisitos estrictos a que en nuestro sistema jurídico se somete la moción de censura; sí adquiere en este punto toda su virtualidad la sanción política indirecta, pues resulta incuestionable el enorme desgaste político que conlleva una sistemática o, al menos, frecuente incomparecencia ante el órgano representativo del pueblo, con la repercusión que tiene en los medios de comunicación.

Cuando de la comparecencia de autoridades y funcionarios se trata, la sanción no es política —salvo la que por efecto reflejo pueda recaer en el Gobierno, no siendo en este supuesto una responsabilidad personal del comparendo—, sino jurídica.

Éste es el sentido que debe darse a la prescripción contenida en algunos Reglamentos parlamentarios, dirigida al Presidente de la Cámara, ante la incomparecencia injustificada de las autoridades o funcionarios, de comunicarlo «a la autoridad o funcionario superior correspondiente, por si procediera exigirles alguna responsabilidad»⁴².

No se trata de responsabilidad penal, al menos en cuanto al supuesto delictivo tipificado en el artículo 502 del Código Penal, que requiere, para el cumplimiento del tipo, dejar «de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma». Consecuentemente, no es aplicable a las incomparecencias ante cualquier otro tipo de Comisión, permanente o no. Pero sí pudiera ser una responsabilidad administrativa.

Por último, en el supuesto de incomparecencia de otras personas o representantes de entidades, no cabe hablar de responsabilidad, dada la inexistencia de un deber de comparecer, por cuanto que, como ya ha quedado expresado, estas comparecencias se configuran como una invitación, quedando a la voluntad del comparendo. En este sentido es muy expresivo el artículo 67.1.f) del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, que alude a «la comparecencia, *por si lo tienen a bien*, de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe» (la cursiva es nuestra).

⁴¹ Martínez-Elipe en el trabajo citado en la nota anterior defiende que «estamos ante una “obligación natural” desprovista de sanción política» (pág. 507). Creemos que esta postura es el resultado de circunscribir a términos restrictivos el concepto de sanción política, haciéndolo coincidente con la posibilidad de provocar directa e inmediatamente la caída del Gobierno.

⁴² *Vid.* artículos 45.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; 56.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón; 67.1.c), párrafo 2.º del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; 42.3, párrafo 2.º del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 54.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; 43.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; 40.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 42.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 44.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 35.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, que remite «a lo dispuesto en la normativa vigente»; 56.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra y 42.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

IX. DIVERSAS PECULIARIDADES

En el presente apartado vamos a dar cuenta de algunas singularidades que tienen lugar en determinados supuestos y que constituyen sendas excepciones, no siempre reglamentariamente previstas, a la regla general.

1. Comparecencias del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid

Consideración especial han recibido en el Reglamento de la Asamblea de Madrid las comparecencias del Defensor del Menor. Dada su condición de «Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid» (artículos 1 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, reguladora del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid y del Reglamento, de 18 de noviembre de 1997, de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid) el Reglamento de la Asamblea de 1997 ha incluido en el Título XX («De las relaciones de la Asamblea con otras instituciones») un Capítulo Primero dedicado a las relaciones con el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

Dejando al margen la presencia del Defensor del Menor ante el Pleno para exponer su informe anual, que escapa del objeto del presente trabajo, las comparecencias ante Comisión se regulan en el artículo 236 RAM. El referido precepto equipara las comparecencias del Defensor del Menor a las de las autoridades y funcionarios de la Comunidad de Madrid en cuanto al tratamiento jurídico dispensado, habida cuenta la remisión a lo dispuesto en el artículo 210 RAM, en lo relativo al acuerdo de la Comisión y al desarrollo de la comparecencia.

No obstante, se aprecian algunas peculiaridades dignas de ser enunciadas, a saber:

- El apartado 1.º del artículo 236, al disponer que «las relaciones de la Asamblea con el Defensor del Menor se articularán a través de la Comisión que expresamente determine la Mesa» cercena toda posibilidad de prosperar el requerimiento de comparecencia del Defensor del Menor por Comisión distinta a la fijada por la Mesa de la Cámara, que en la actualidad es la Comisión de Servicios Sociales^{43,44}.
- A diferencia de las comparecencias de las autoridades y funcionarios de la Comunidad de Madrid, las del Defensor del Menor pueden ser — además de por acuerdo de la Comisión correspondiente — a iniciativa propia. En este sentido se asimilan a las comparecencias de los miembros del Gobierno. La razón de ser de esta previsión radica en la necesidad de favorecer la fluidez de las relaciones entre la Asamblea y el Defensor del Menor, de tal suerte que no se pongan en marcha única-

⁴³ Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 9 de julio de 1999.

⁴⁴ No sucede lo mismo con el Ararteko vasco, pues si bien el cauce ordinario de relaciones tiene lugar a través de la Comisión de Derechos Humanos, la Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 1989, por la que se regulan las relaciones con el Ararteko, no lo circunscribe a ella al permitir que cualquier otra Comisión solicite su comparecencia, mediante el procedimiento previsto en el artículo 37 del Reglamento.

mente a iniciativa de la primera, sino también cuando lo estime oportuno el segundo.

- Asimismo, se permite al Defensor de Menor comparecer asistido del Jefe del Gabinete Técnico y del Secretario General.

2. Comparecencias en sesión conjunta

En el desarrollo ordinario de las comparecencias éstas se celebran ante una Comisión determinada. Así es como reglamentariamente están concebidas. Sin embargo, no parecen existir inconvenientes jurídicos para la admisibilidad de comparecencias sustanciadas ante una sesión conjunta de dos o más Comisiones, siempre que el tema a tratar sea de la competencia de todas las Comisiones reunidas conjuntamente.

En el supuesto de dos iniciativas de comparecencia requerida ante dos Comisiones distintas y con el mismo objeto, siendo éste competencia de ambas, nada obsta a que, por razones de economía procedimental, se celebre ante las dos conjuntamente. La práctica parlamentaria nos ofrece ejemplos recientes⁴⁵.

No obstante, varias cuestiones cabe formular:

- 1.º) ¿Quién decide que la comparecencia se desarrolle ante varias Comisiones en sesión conjunta? Creemos que son las Comisiones afectadas o, en el supuesto de delegación en sus respectivas Mesas de la facultad de requerir comparecencias, éstas últimas las que deben acordar la reunión conjunta de las mismas, pero sometido a la previa autorización de la Mesa de la Asamblea, en cuanto que al órgano rector le corresponde organizar el trabajo parlamentario y coordinar la actividad de los distintos órganos, fijando el calendario de trabajo de las Comisiones, que puede ser excepcionado por la propia Mesa (artículos 49.1.a) y b) y 101.5 y 6 RAM).
- 2.º) ¿Quién preside la reunión conjunta? En la *praxis* esta cuestión se ha resuelto designando a un miembro de la Mesa de la Cámara para presidir la sesión. En defecto de esta designación, diversas son las soluciones posibles:
 - aplicar el criterio temporal, conforme al cual la sesión sería presidida por el Presidente más antiguo de entre las Comisiones cuya sesión va a celebrarse conjuntamente.
 - tener en cuenta el orden de prelación existente entre las Comisiones, de modo que fuera presidida por el Presidente de la Comisión preferente.

Somos partidarios de la segunda de las opciones, que ofrece un criterio indubitado y evita el problema derivado de la igualdad de antigüedades.

⁴⁵ Reunión conjunta de las Comisiones de Educación y de Juventud, de 27 de septiembre de 1999, para la sustanciación de la comparecencia del Consejero de Educación, a petición propia, al objeto de explicar la política a desarrollar por su Consejería durante la V.ª legislatura; así como la comparecencia de la Consejera de Servicios Sociales en la sesión conjunta de las Comisiones de Servicios Sociales y de Mujer, de 29 de septiembre de 1999, con el mismo objeto.

3. Comparecencias en la tramitación de los Presupuestos

La elasticidad del Derecho parlamentario tiene una de sus manifestaciones más significativas en el debate presupuestario. Aunque no se halla expresamente previsto en la norma reglamentaria, el trámite de comparecencias se ha generalizado de forma convencional, convirtiéndose en una de las fases de mayor importancia en el debate parlamentario de los Presupuestos.

Con carácter previo a la tramitación legislativa de los Presupuestos, es decir, antes de la presentación de enmiendas y los posteriores informe de la Ponencia y dictamen de la Comisión, tienen lugar ante la Comisión de Presupuestos y Hacienda una serie de comparecencias que, atendiendo a su objeto, son de dos tipos:

- En primer término se celebra una ronda de comparecencias, sin parangón en el ordenamiento parlamentario español, de todos los Consejeros y altos cargos de su Consejería, así como de los Presidentes, Directores Gerentes o similares de los organismos y empresas públicas dependientes de cada Consejería, con el fin de explicar la ejecución del Presupuesto del departamento en el ejercicio presupuestario en curso y la Cuenta de Pérdidas y Ganancias y el Balance de Situación, respectivamente.
- Una vez sustanciadas las referidas comparecencias, se tramitan otras destinadas a los mismos sujetos, pero en esta ocasión dirigidas a explicar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el ejercicio siguiente, los planes, objetivos e inversiones, por Consejerías.

En ambas modalidades de comparecencia, la regla general es la de la comparecencia múltiple; es decir, se trata de una sola iniciativa de comparecencia en la que se requiere la presencia de diversas personas: del Consejero correspondiente y los altos cargos de su Consejería, por una parte; y los Presidentes, Directores, Gerentes o equivalentes de los organismos y empresas públicas dependientes de la misma Consejería, por otra.

Desde la perspectiva del control estas comparecencias permiten a los representantes del pueblo suscitar cualquier cuestión sobre el funcionamiento de los poderes públicos madrileños. Si como se ha dicho acertadamente, los Presupuestos son la plasmación en cifras del programa político del Gobierno, la explicación de la ejecución del Presupuesto permite el control del grado de cumplimiento de dicho programa, y la explicación del Presupuesto del ejercicio siguiente, asimismo, posibilita la crítica a aquellas previsiones de actuación gubernamental cuyas partidas presupuestarias no están suficientemente dotadas para conseguir los objetivos propuestos.