

## El Control Parlamentario de la Administración Institucional en la Comunidad de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. TIPOS DE CONTROL SOBRE LOS ENTES INSTITUCIONALES: UNA CONCEPCIÓN AMPLIA.—III. REFERENCIA HISTÓRICA DEL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.—IV. NORMATIVA REGULADORA DEL CONTROL PARLAMENTARIO.—V. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID.—5.1. Control de la creación, transformación o extinción del organismo.—5.2. Control de la actividad del organismo.—5.2.1. Comparecencia de los titulares de los órganos de dirección.—5.2.2. Recepción de documentación.—5.2.2.1. Documentación remitida a solicitud de la Comisión.—5.2.2.2. Documentación remitida por exigencia legal.

### I. INTRODUCCIÓN

Desde que Royo Villanova<sup>1</sup> se refiriese en 1914 a «la nueva descentralización» como una alternativa a la descentralización territorial, que ya había tenido su plasmación real en Francia con la figura de los establecimientos públicos, el fenómeno de las entidades institucionales dotadas de personificación propia ha sufrido un importante incremento en nuestro país, en buena medida debido a la aparición de un nuevo escalón en la pirámide de las Administraciones territoriales.

La descentralización territorial operada con el surgimiento de las Comunidades Autónomas, lejos de propiciar un freno a la constelación de entes institucionales existentes en el ámbito estatal, ha supuesto, por el contrario, un incremento significativo de las entidades institucionales surgidas por doquier en el seno de cada Comunidad Autónoma, hasta el punto de que,

---

\* Letrada de la Asamblea de Madrid y Profesora Asociada de Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario de la Universidad Autónoma de Madrid.

<sup>1</sup> A. Royo Villanova: *La nueva descentralización*, Valladolid, 1914.

como advierte Pérez Moreno<sup>2</sup>, se ha producido un «hiperdesarrollo» de entes satélites de todo tipo.

A las causas generales que explican la aparición de las entidades institucionales se añaden, como apunta el citado profesor, algunas peculiares que dotan al fenómeno surgido en el ámbito autonómico de perfiles propios. El mimetismo de las CCAA en la organización de su Administración, siguiendo los esquemas estructurales de la organización estatal, se ha extendido, como si no existiera otra alternativa, a la creación de una administración institucional similar a la del Estado. A ello se suman las entidades heredadas de la Administración central como consecuencia del traspaso, operado por los Decretos de transferencias, de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas que eran realizadas y prestados hasta entonces por organismos autónomos. No sólo no se ha prescindido de ellos, sino que, incluso, se han potenciado fórmulas más flexibles, de manera que las funciones que en el ámbito estatal eran realizadas por organismos autónomos, al ser trasladadas a las Comunidades Autónomas, éstas han acudido de manera cuantitativamente importante a su gestión por empresas públicas. No obstante, la cantidad de entidades institucionales heredadas de la Administración estatal es pequeña si se compara con las creadas *ex novo*, sobre todo, para la prestación de servicios y actividades que pueden enmarcarse en el llamado «Estado Social»: servicios sanitarios y asistenciales, actividades culturales, protección del medio ambiente, etc.

Al amparo constitucional del artículo 148.1 de la Norma Fundamental, que reconoce a las Comunidades Autónomas competencia para organizar sus instituciones de autogobierno, y del 147.2.c), los Estatutos de Autonomía han incluido la autorización para la creación de entidades institucionales. Centrándonos en el ámbito autonómico madrileño, dicha previsión se contiene específicamente en los artículos 38 y 39 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

A este fenómeno de proliferación de entes institucionales se le ha prestado poca dedicación doctrinal. Como indica Santamaría Pastor<sup>3</sup>, no deja de ser sorprendente que el estudio del conjunto de entidades englobadas bajo la rúbrica de personificaciones instrumentales no haya merecido excesiva atención por parte de la doctrina<sup>4</sup>, tanto más cuanto desde el punto

<sup>2</sup> A. Pérez Moreno: «Las entidades instrumentales en las Comunidades Autónomas», en VVAA, *Administración Instrumental (Libro homenaje a Clavero Arévalo)*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 1439 y ss.

<sup>3</sup> J. A. Santamaría Pastor: *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, 2.<sup>a</sup> ed., CERA, Madrid, 1998, pp. 573 y ss. En la misma línea se pronuncian G. Ariño Ortiz: *La Administración Institucional. Bases de su régimen jurídico. Mito y realidad de las personas jurídico-públicas en el Estado*, IEA, Madrid, 1972; así como F. J. Jiménez de Cisneros: *Los organismos autónomos en el Derecho Público español. Tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1987.

<sup>4</sup> Aparte de los capítulos dedicados a la Administración institucional en los principales manuales de Derecho Administrativo, entre los estudios dedicados específicamente a los entes instrumentales cabe citar los siguientes: G. Ariño Ortiz, *La Administración institucional*, INAP, Madrid, 1972; «La Administración institucional: Origen y personalidad», en *Revista de Administración Pública*, núm. 63; «Sobre el concepto y significado institucional de la expresión Establecimiento Público», en *Documentación Administrativa*, núm. 155; *La Administración Institucional. Bases de su régimen jurídico. Mito y realidad de las*

personas jurídico-públicas en el Estado, IEA, Madrid, 1972; M. Bacigalupo Saggese: «La Administración institucional del Estado tras la LOFAGE», en VVAA, *La Administración pública: Reforma y contrarreforma*, Fundación para el análisis y los estudios sociales, Madrid, 1999; M. Baena del Alcázar: «Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración Central», en *Revista de Administración Pública*, núm. 44; *Administración Central y Administración Institucional en el Derecho español*, IEA, Madrid, 1976; M. Bassols Coma: «Servicio público y empresa pública: reflexiones sobre las llamadas empresas estatales», en *Revista de Administración Pública*, núm. 84; A. Betancor Rodríguez: «Las entidades públicas empresariales en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado o la inconstitucionalidad de que la Administración sea al mismo tiempo Administración y empresa», en *Documentación Administrativa*, núm. 246-247; I. Borrajo Iniasta: «El intento de huir del Derecho Administrativo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 78; M. F. Clavero Arévalo: «Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 58; J. Esteve Pardo: «Organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos y Entidades de Derecho Público que por Ley han de ajustar su actividad al Ordenamiento jurídico privado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 92; T. R. Fernández Rodríguez: «Notas para un planteamiento de los problemas actuales de la empresa pública», en *Revista de Administración Pública*, núm. 46; «Empresa pública y servicio público: el final de una época», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 89; E. García de Enterría: «Los tipos de Entes públicos en el Derecho español», en VVAA, *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Federico de Castro*, I, Tecnos, Madrid, 1976; F. Garrido Falla: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, IEAL, Madrid, 1950; «Un tema de seguridad jurídica: La regulación de los entes instrumentales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 79; *La descentralización administrativa*, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1967; J. Gascón y Marín: «La descentralización administrativa», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, marzo de 1943; F. J. Jiménez de Cisneros: *Los organismos autónomos en el Derecho Público español. Tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1987; «Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública», en *Documentación Administrativa*, núm. 246-247; S. Martín-Retortillo Baquer: «La empresa pública como alternativa. Un análisis del sistema español», en VVAA, *La Empresa Pública*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolivia, 1970; «Las empresas públicas: reflexiones del momento presente», en *Revista de Administración Pública*, núm. 126; «Reflexiones sobre la huida del Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 140; J. L. Meilán Gil: «La evolución de los organismos autónomos en España», en *Documentación Administrativa*, núm. 78-79; «Cuestiones institucionales de las empresas públicas en España», en VVAA, *La Empresa Pública*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolivia, 1970; M. Navajas Rebollar: *La nueva Administración instrumental*, Colex, Madrid, 2000; A. Nieto García: «Valor actual de los establecimientos públicos», en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje al profesor Sayagués*, IV, pp. 1051 y ss.; A. de la Oliva: «Sobre el futuro de las Administraciones Institucionales o autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 73; A. Palomar Olmeda: «Consideraciones generales sobre el sometimiento al Derecho privado de la actividad de la Administración», en *RIC*, vol. 57, núm. 4; «La organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 246-247; L. Parejo Alfonso: «Seminario sobre el proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)», en *Estudios sobre la Administración General del Estado*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1996; J. L. Piñar Mañas: «Reflexiones sobre la privatización de la empresa pública en España», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 84; «La organización instrumental pública en el ámbito de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado», en *Documentación Administrativa*, núm. 246-247; R. Rivero Ortega: *Administración Pública y Derecho Privado*, Marcial Pons, Madrid, 1998; A. Royo Villanova: *La nueva descentralización*, Valladolid, 1914; J. M. Sala Arquer: «Huida al Derecho privado y huida del Derecho», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75; J. A. Santamaría Pastor: *Las Administraciones territoriales. La Administración institucional*, Universidad Complutense-Facultad de Derecho, Madrid, 1982; S. del Saz Cordero: «La huida del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 246-247; J. L. Villar Palasi: «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 3; VVAA, *Administración Instrumental (Libro homenaje a Clavero Arévalo)*, Civitas, Madrid, 1994.

Entre la doctrina de nuestro entorno europeo cabe mencionar: C. Franchini: «Les autorités administratives indépendantes en Italie», en *Revue Européenne de Droit Public*, vol. 1, núm. 2; M. J. Guédon:

de vista cuantitativo no se puede negar el número de sectores capitales de la actividad administrativa que aparecen encomendados a entes de este tipo, así como desde el punto de vista cualitativo, en el que los recursos manejados por ellos superan los que maneja el propio Estado. Si el tratamiento doctrinal se considera escaso en relación al sector público estatal, en el ámbito autonómico<sup>5</sup> es todavía mucho menor, resultando ser prácticamente nulo el estudio del control parlamentario de las entidades institucionales, pues los pocos análisis se centran en la cuestión de la personalidad jurídica y en las vías de tutela administrativa.

## II. TIPOS DE CONTROL SOBRE LOS ENTES INSTITUCIONALES: UNA CONCEPCIÓN AMPLIA

Desde su nacimiento y aparición en la vida jurídica, el ente instrumental está sometido a una doble modalidad de control: un control que pudiéramos llamar administrativo y un control parlamentario. La calificación del control como administrativo<sup>6</sup> o como parlamentario no atiende al objeto o contenido del control, que puede tener parámetros muy diversos: financieros, de eficacia, políticos o de oportunidad, de legalidad, etc., sino exclusivamente al

---

*Les autorités administratives indépendantes*, LGDJ, París, 1991; Hauriou: «La décentralisation par établissements publics», *Revue Politique et Parlementaire*, 1895, IV; B. W. Hogwood: «Evolución de las agencias reguladoras en Gran Bretaña», en *RICA*, núm. 4; B. Jeanneau: *Droit des services publics et entreprises nationales*, París, 1984; V. Ottaviano: *Consideración sugli enti pubblici strumentali*, Padua, 1959; Roversi-Monaco: *Gli enti di gestione*, Milán, 1967; P. Sabourin: «Les autorités administratives indépendantes. Une catégorie nouvelle», en *AJDA*, núm. 5.

<sup>5</sup> Buena parte de los estudios autonómicos se encuentran recogidos en la obra VVAA, *Administración Instrumental (Libro homenaje a Clavero Arévalo)*, Civitas, Madrid, 1994; E. Argullol Murgadas: «En torno a las entidades instrumentales de las Comunidades Autónomas: una primera aproximación», pp. 1461 y ss.; A. Blasco Esteve: «La Administración institucional de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», pp. 1521 y ss.; J. Bonet Frigola: «Los bienes de los organismos autónomos en la Ley catalana 4/1985», pp. 1537 y ss.; I. Cases Andreu: «La empresa pública de la Junta de Andalucía», pp. 1545 y ss.; J. M. Castells Arteché: «El Ente Vasco de la Energía (EVE)», pp. 1555 y ss.; A. Embid Irujo: «La Administración institucional en la Comunidad Autónoma de Aragón», pp. 1567 y ss.; V. Escuín Palop: «Normas básicas y constitutivas de las personificaciones instrumentales en el ámbito de la Comunidad Valenciana desde el Estatuto hasta julio de 1991», pp. 1583 y ss.; E. García Llovet: «La Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Galicia. Algunas reflexiones», pp. 1601 y ss.; J. L. Martínez López-Muñiz: «Las entidades instrumentales en Castilla y León», pp. 1621 y ss.; E. Montoya Martín: «El estatuto de la empresa pública de Andalucía: régimen jurídico actual y futuro: el anteproyecto de estatuto de empresa pública de Andalucía», pp. 1631 y ss.; A. Pérez Moreno: «Las entidades instrumentales en las Comunidades Autónomas», pp. 1439 y ss.; J. Rodríguez-Arana y M. Aguilar López: «Régimen de los organismos autónomos de la Comunidad Autónoma de Galicia», pp. 1673 y ss.; T. Vadri i Fortuny y V. Aguado i Cudolá: «La normativa de la empresa pública de las Comunidades Autónomas: tendencias actuales», pp. 1685 y ss.

Mención especial merece el estudio dedicado a la Comunidad de Madrid de R. Parada Vázquez: «La Administración institucional de la Comunidad de Madrid», en VVAA, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 1987.

<sup>6</sup> No pretendemos efectuar un análisis detallado de los controles administrativos de la Administración institucional por estar la cuestión incluida en el objeto de otro trabajo y circunscribirse éste al control parlamentario, pero sí resulta ilustrativo para nuestra exposición hacer referencia, siquiera sucinta, a los controles que hemos denominado administrativos.

sujeto que lo realiza. Por una parte, la Administración a la que pertenece el ente ejerce sobre él una tutela que explica en buena medida la consideración de los entes instrumentales como parte integrante de la Administración pese al intento de «huida del Derecho Administrativo general» al que se refería Clavero Arévalo<sup>7</sup>.

No debe olvidarse que entre la Administración autonómica general y la institucional existe una vinculación de tipo funcional en cuanto que desarrollan una actividad pública. No en vano a la Administración Institucional también se la denomina, desde la clásica obra de Ottaviano<sup>8</sup>, Administración instrumental, porque de las figuras jurídicas que en ella se engloban se sirve la Administración autonómica para la prestación de servicios públicos. Se trata de una traslación de competencias respecto de los servicios y las actividades a los entes institucionales, pero permaneciendo la titularidad de la misma en la Administración matriz, que es la responsable, en última instancia, de la gestión realizada por aquéllos. De ahí que, pese a que algunos tipos de entes institucionales posean personalidad jurídica propia y distinta de la Administración de la que forman parte están sometidos a la misma. Con razón afirma S. Martín-Retortillo que «*en relación con los organismos autónomos no cabe cuestionar el dato de su personalidad jurídica, al menos desde un punto de vista formal. No obstante, es obligado resaltar que la personalidad aparece más que relativizada, habida cuenta la relación de instrumentalidad —y la dependencia— en la que es obligado situarlos*»<sup>9</sup>.

La vinculación con la Administración, y consecuentemente las posibilidades de control, se produce merced a la figura de la adscripción del ente a una Consejería o a varias en el supuesto previsto en los artículos 5.c) y 38 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, que hace que tales organismos estén encuadrados en la organización de la Administración matriz. La meritada adscripción, que puede ser directa o indirecta<sup>10</sup>, genera una dependencia<sup>11</sup> respecto del departamento al que el ente se encuentra adscrito que constituye

<sup>7</sup> M. F. Clavero Arévalo: «Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones Autónomas», en *Documentación Administrativa*, núm. 58.

<sup>8</sup> V. Ottaviano: *Consideración sugli enti pubblici strumentali*, Padua, 1959.

<sup>9</sup> Sebastián Martín-Retortillo: «Las empresas públicas: reflexiones del momento presente», en *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1994, p. 1017, nota 6.

<sup>10</sup> Con la adscripción indirecta, que también puede denominarse de segundo grado, nos referimos al supuesto en que la dependencia respecto de la Administración de la Comunidad se efectúa a través de otra entidad institucional. Así es frecuente que organismos autónomos o entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia participen en empresas públicas que, de este modo, dependen de manera inmediata de aquél y de manera mediata de la Consejería a la que el organismo se halla adscrito. Al respecto es muy clara la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado al disponer en su artículo 43 que «los Organismos autónomos dependen de un Ministerio, al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad, a través del órgano al que está adscrito el Organismo» y «las entidades públicas empresariales dependen de un Ministerio o de un Organismo autónomo».

<sup>11</sup> La dependencia de los entes institucionales respecto de la Administración matriz debe ser entendida en el sentido matizado apuntado por Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Civitas, Madrid, p. 394, como una dependencia distinta de la dependencia de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores en el seno de un mismo ente.

el título habilitante para un control sobre aquél. Control que se desarrolla en facetas del amplio espectro de la vida del organismo.

Quizás uno de los controles más significativos<sup>12</sup>, habida cuenta las amplias facultades que poseen en relación a la actividad del ente institucional de que se trate, es el que deriva del nombramiento del órgano de dirección del ente institucional por los órganos superiores de la Administración matriz, generándose una relación de confianza que, como señalan García de Enterría y Fernández<sup>13</sup>, queda «*garantizada por el «poder indirecto» de la revocación o separación del cargo y por las demás técnicas de control*». El ordenamiento autonómico madrileño es en este punto especialmente incisivo. El nombramiento y cese de los miembros del Consejo de Administración, su Presidente y el Gerente de los organismos autónomos (art. 8 y 13 de la Ley 1/1984, de 19 de enero), así como de los órganos de gestión sin personalidad jurídica propia (arts. 50 y 57) se efectúa mediante Decreto del Gobierno autonómico, correspondiendo a éste la propuesta de nombramiento de los miembros del Consejo de Administración cuando de sociedades mercantiles se trata (art. 66). La dependencia se incrementa y, por ende, las posibilidades de fiscalización, en aquellos casos en que conforme a la previsión del artículo 8 el cargo de miembro del Consejo de Administración o de Presidente del organismo autónomo recae en el titular de la Consejería al que está adscrito.

Tampoco es nada desdeñable, si se tiene en cuenta que para la realización de sus actividades cualquier Administración pública precisa de la contratación de obras, servicios o suministros de bienes, el control que en materia de contratación puede efectuarse merced a la autorización que el Gobierno de la Comunidad ha de otorgar para la celebración de contratos por los organismos autónomos en los supuestos previstos en el artículo 20.2 de la Ley 1/1984; como consecuencia de la aprobación por el Ejecutivo autonómico de los pliegos de cláusulas administrativas generales y de prescripciones técnicas generales (art. 21.1); o por la necesaria intervención como vocales de la Mesa de contratación de un Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad y un Interventor (art. 22). Además, al Gobierno corresponde la facultad de autorizar la transacción sobre los bienes y derechos de los organismos autónomos (art. 34).

Por otra parte, la dependencia de la Administración madre permite a ésta efectuar controles en materia presupuestaria. Siendo el presupuesto la expresión cifrada de la política gubernamental a nadie se le escapa que

<sup>12</sup> La importancia de la facultad de nombramiento de los órganos directivos de los entes instrumentales es tal que no faltan autores que hacen depender, precisamente, la responsabilidad política de la Administración general por la gestión realizada por el organismo del hecho de que aquélla pueda nombrar a los órganos de gobierno de éste. En tal sentido afirma Moderne, refiriéndose a la problemática que suscitan los entes instrumentales en Francia, que «*al Ejecutivo no puede atribuirse la completa responsabilidad sobre esa forma de organización, al no poder nombrar y cesar libremente a todos los responsables de los servicios públicos así gestionados*» (Franck Moderne: «Los entes administrativos instrumentales en Francia», en *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1994, p. 1751).

<sup>13</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Civitas, Madrid, p. 395.



mediante la aprobación del presupuesto de un organismo se puede mediatizar toda su actividad primando unos sectores más que otros, reforzando unos aspectos en detrimento de otros, en definitiva, orientando en un sentido u otro la actividad desarrollada. El control se intensifica o, si se prefiere, adquiere carta de naturaleza, cuando la aprobación del proyecto de presupuesto no es un trámite puramente formal, sino materialmente dotado de contenido. Tal circunstancia acontece con la Administración institucional: el anteproyecto de presupuesto de los organismos autónomos, una vez aprobado por el Consejo de Administración, debe ser presentado por la Consejería a la que estén adscritos para la posterior aprobación del proyecto de presupuesto por el Ejecutivo autonómico. Mas la Consejería correspondiente puede corregir los aprobados por el Consejo de Administración, como explicita el artículo 33.1 de la Ley 1/1984, y, por supuesto, el Gobierno también puede, en su caso, modificarlos, por lo que podría tener lugar un doble filtro de carácter administrativo en la aprobación presupuestaria: departamental y gubernamental. Pero el control presupuestario no se detiene en la fase de elaboración y aprobación del presupuesto, sino que también se extiende a la fase final del ciclo presupuestario, esto es, al momento de la rendición de cuentas, siendo competencia del Gobierno la aprobación anual de las cuentas de liquidación del presupuesto del organismo.

El control en materia económica se lleva a cabo a través de las funciones interventoras de auditoría, control de eficacia y control financiero desarrolladas por la Intervención de la Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en los artículos 35, 53 y 60 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, y 17 y 18 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Si importante es que los aspectos económicos de las entidades se ajusten a las previsiones legales, no lo es menos que los servicios para cuya prestación se crearon se realicen adecuadamente. La instrumentalidad a la que sirven los entes integrantes de la Administración institucional conoce cauces de control en nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de lo que sucede en otros, como el alemán<sup>14</sup>, en el que el control del cumplimiento de los objetivos impuestos al ente no se ha desarrollado suficientemente. Para verificar que los servicios se prestan con la debida calidad se le atribuyen al Consejero titular del departamento al que se halla adscrito el organismo autónomo facultades de inspección y se impone a éste la obligación de elaborar al final de cada ejercicio una memoria de las actividades desarrolladas, para su aprobación por el Gobierno autonómico (art. 32 de la Ley 1/1984, de 19 de enero).

Sin embargo, en otros aspectos de la vida jurídica del organismo el control administrativo se ha visto relajado. Así sucede en punto a la revisión de los actos jurídicos de aquél a través de los recursos administrativos. Como

<sup>14</sup> Vid. en esta materia y, en general, sobre las entidades instrumentales alemanas el trabajo de Günther Püttner: «Informe sobre las entidades instrumentales administrativas alemanas», en *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1994, pp. 1735-1746.

consecuencia de la necesaria adecuación de la normativa autonómica a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se ha suprimido la posibilidad, existente con carácter general, de interponer recurso ordinario ante el Consejero titular de la Consejería al que estuviera adscrito, contra los actos administrativos de los organismos autónomos, que preveía el derogado artículo 26 de la Ley 1/1984. Por el contrario, con la regulación introducida por la Ley 8/1999, de 9 de abril, los actos dictados por los órganos de gobierno de los organismos autónomos y las resoluciones dictadas por los entes de Derecho Público en el ejercicio de potestades administrativas agotan la vía administrativa, salvo que su Ley de creación disponga otra cosa (art. 53 de la Ley 8/1999). Tan sólo cabe que por el Consejero correspondiente se efectúe la revisión de oficio de los actos nulos, la declaración de lesividad de los anulables y la revocación de los de gravamen o desfavorables dictados por el Consejo de Administración de los organismos autónomos y entes de Derecho público, si no se ha establecido otra cosa en su Ley de creación. De esta manera se reduce sensiblemente la revisión por la Administración matriz de los actos dictados por los entes instrumentales.

A este elenco de controles que hemos denominado administrativos, que han merecido las críticas de algún sector doctrinal en el que destaca S. Martín-Retortillo<sup>15</sup>, para quien «*constituyen un obstáculo evidente para la flexibilidad y operatividad de su actuación*», hay que añadir los efectuados por la institución parlamentaria que se enmarcan en la función parlamentaria de fiscalización del Ejecutivo y de la Administración que aquél dirige. Controlar a los entes integrantes de la Administración institucional es, en definitiva, controlar la actividad del Gobierno. Por tal motivo, el control parlamentario de la Administración institucional es concebido en un sentido amplio, comprensivo no sólo de las iniciativas parlamentarias dirigidas a verificar la actividad *stricto sensu* de los organismos, sino también aquellas otras medidas dirigidas a controlar el propio nacimiento del ente institucional, o su modificación jurídica. En este sentido el control parlamentario extiende su radio de acción a todas las fases de la existencia del ente desde su aparición hasta su extinción, como tendremos ocasión de examinar posteriormente.

### III. REFERENCIA HISTÓRICA DEL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

La necesidad de un control parlamentario de los entes instrumentales es sentida tempranamente en los países de nuestro entorno, especialmente

---

<sup>15</sup> Sebastián Martín-Retortillo: «Las empresas públicas: reflexiones del momento presente», en *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, vol. II, Civitas, Madrid, 1994, p. 1025.



en relación a las empresas nacionalizadas. A raíz del fenómeno de la nacionalización de empresas que se generaliza en Inglaterra y Francia tras la Segunda Guerra Mundial, se ponen en marcha diversos mecanismos de fiscalización.

Inicialmente, en Inglaterra, como ha estudiado Alfonso Gil<sup>16</sup>, el control se efectúa a través de las preguntas dirigidas a los ministros y los debates realizados con base en la información que anualmente suministraba el Ministerio al que estaba adscrita la empresa pública; pero la eficacia de los meritados instrumentos se reveló insuficiente: el escaso tiempo para los debates, unido a la dificultad para analizar la voluminosa documentación, en algunos casos contradictoria, así como la práctica parlamentaria generalizada de no admitir a trámite las preguntas relativas al «día a día», por entender que afectan al ámbito propio de la gerencia, serán los principales escollos para la operatividad de un eficaz control parlamentario, lo que condujo a la creación, en 1956, de una Comisión parlamentaria de Industrias Nacionalizadas (Select Committee on Nacionalized Industries) con amplias facultades fiscalizadoras merced a la potestad de solicitar información, documentación y balances, así como de realizar encuestas y, en general, todo lo necesario para desarrollar un detallado control de oportunidad de la empresa, todo ello apoyado en un asesoramiento externo e independiente por parte de técnicos de reconocido prestigio.

La experiencia de crear una Comisión parlamentaria de carácter permanente dedicada exclusivamente al control de la empresa pública ya se había iniciado con anterioridad en Francia, actuando como una auténtica comisión de investigación que podía actuar en relación a las empresas en la que la participación pública fuera, al menos, del 30 por 100 del capital social. Sin embargo, tal Comisión desapareció en 1958, bajo el pretexto de una supuesta ingerencia en la política gubernamental, privándose así al Parlamento francés de este mecanismo específico de control permanente, de tal manera que, a partir de entonces, el control de las empresas públicas sólo podía llevarse a cabo por los instrumentos ordinarios de fiscalización parlamentaria del Ejecutivo o a través de Comisiones de carácter temporal.

#### IV. NORMATIVA REGULADORA DEL CONTROL PARLAMENTARIO

La trascendencia que la Administración Institucional posee en la Comunidad de Madrid es de tal magnitud que su control se presenta como indispensable, y, sin lugar a dudas, el control ejercido por el Parlamento se considera de vital importancia, pese a la tan manida crisis de la institución parlamentaria. No debe pasarse por alto que el vigente Reglamento de la

<sup>16</sup> Sobre la nacionalización de empresas y el control parlamentario del mismo, *vid.* Javier Alfonso Gil: «Notas sobre la nacionalización y el control parlamentario de la empresa pública (experiencias de nuestro entorno)», en *Hacienda Pública Española*, núm. 89, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 245-254.

Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997 (en adelante, RAM), contiene un Título, en concreto el Título XVII (con la rúbrica «Del control parlamentario de la Administración Institucional», que incluye los arts. 220 y 221), dedicado exclusivamente al control parlamentario del sector de la Administración que nos ocupa. Este tratamiento singularizado, que resalta el relieve que se ha querido otorgar al control parlamentario, contrasta abiertamente con la regulación comparada autonómica; así como con la normativa del Reglamento de la Asamblea de 1984. En efecto, un análisis de los Reglamentos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y del anterior Reglamento madrileño evidencia la ausencia de una normación específica en esta materia, sin que ello signifique, claro está, ausencia de control, que se lleva a cabo mediante los instrumentos habituales de control del Gobierno y la Administración.

Empero, no es el Reglamento la única regulación normativa del control parlamentario de la Administración institucional. Sin perjuicio de la autonomía normativa de la Asamblea de Madrid, reconocida estatutariamente en el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la legislación autonómica madrileña contiene disposiciones relativas a la materia que nos ocupa. Especial mención merece la Ley 1/1989, de 2 de marzo, reguladora del Control Parlamentario de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, que regula únicamente, como su propio título expresa, este tipo de control, lo que pone de manifiesto nuevamente la intención de dotar de carta de naturaleza propia al control parlamentario. No acaba aquí, sin embargo, el catálogo de referencias normativas a esta modalidad de control de la Administración institucional, que también se contienen en la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid y en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Esta dispersión normativa no goza, a nuestro juicio, de justificación suficiente. Al regular el control parlamentario de la Administración institucional, al margen de la regulación reglamentaria que, como ya hemos señalado, obedece a la autonomía parlamentaria, se podría haber optado por una de las siguientes posibilidades.

La primera es el ofrecer una normativa unitaria del control parlamentario, para lo que se podría haber aprovechado la ocasión brindada por la Ley 1/1989, de manera tal que dicha Ley, haciendo honor a su título, regulase el control parlamentario de manera completa. La otra alternativa, menos didáctica y más incómoda para el operador jurídico, es la de normar el control parlamentario al hilo de las regulaciones de las diversas materias de las que puede resultar la necesidad de establecer un control parlamentario. Pero lo que en nuestra opinión carece de sentido es dictar una Ley reguladora del control parlamentario de la Administración institucional con un artículo único relativo a ciertos aspectos —limitados— del control parlamentario que, por cierto, se encuentran íntimamente ligados con las disposiciones de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Insti-

tucional de la Comunidad de Madrid. Para ello, hubiera bastado con modificar esta última Ley citada introduciendo el contenido del artículo único de la Ley 1/1989, toda vez que la Ley 1/1984, como ya ha quedado dicho, también contiene disposiciones referentes al control parlamentario.

## V. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Los cauces parlamentarios a través de los cuales se lleva a cabo el control de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid, como tendremos ocasión de ver, no difieren de los reglamentariamente previstos para la fiscalización del Ejecutivo y del resto de la Administración autonómica, a pesar de establecerse, como ya ha quedado dicho, una regulación específicamente dedicada a ello.

A efectos de sistematizar la exposición, pueden clasificarse las vías de control del siguiente modo:

- a) Control de la creación, transformación o extinción del organismo.
- b) Control de la actividad del organismo, lo que puede tener lugar mediante:
  - 1. Comparecencia de los titulares de los órganos de dirección del organismo.
  - 2. Recepción de documentación.

### 5.1. Control de la creación, transformación o extinción del organismo

La intervención de la Asamblea en el proceso de creación, transformación o extinción de las entidades institucionales constituye sin lugar a dudas un cauce de control de la Administración institucional en uno de sus aspectos más determinantes, como es el de la propia existencia del ente. Verificar si concurren las razones suficientes que justifiquen la creación de un ente instrumental o, en su caso, su subsistencia o su transformación en un ente de distinto tipo precisa de la participación parlamentaria, que tiene lugar de diversa forma en función de la modalidad de ente institucional de que se trate.

Según que el ente institucional posea o no personalidad jurídica distinta de la de la Comunidad, la Ley 1/1984 exige que la norma por la cual se crea o extingue el organismo tenga un rango diferente. Cuando se trata de organismos autónomos y entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia se requiere que los instrumentos normativos de creación y extinción tengan rango de Ley (arts. 4, 5, 6 y 68), en tanto que la creación de órganos de gestión sin personalidad jurídica propia se instrumenta a través de un Decreto del Gobierno (art. 48) y la constitución y disolución de las

sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Comunidad requiere la autorización por Acuerdo del Gobierno (art. 64).

La Ley de creación o de extinción se tramita por el procedimiento legislativo común, sin que exista ninguna peculiaridad en la tramitación. Ahora bien, desde la perspectiva material sí existen condicionantes en cuanto al contenido de la norma. En el caso de los organismos autónomos el artículo 5 de la Ley reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid establece unos contenidos mínimos, a saber:

- a) Carácter del organismo con arreglo a las categorías legales.
- b) Funciones que hayan de tener a su cargo en el ámbito de su competencia.
- c) Consejería o Consejerías a que se adscriben.
- d) Régimen de acuerdos y composición de sus órganos.
- e) Bienes y medios económicos que se les asignen para el cumplimiento de sus fines y los que hayan de disponer para la realización de los mismos.

Menos exigente es la Ley, sin embargo, en relación a los entes con personalidad jurídica propia, para los que sólo se requiere que la Ley fije expresamente los fines específicos que justifican su creación y las condiciones para la extinción y disolución de la entidad.

Asimismo, los Decretos de creación de los órganos de gestión sin personalidad jurídica han de respetar el contenido mínimo previsto en el artículo 48 de la Ley 1/1984, consistente en la indicación de la normativa complementaria a la Ley reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid y a la general de la Administración autonómica, y de los fines específicos que justifiquen la existencia del órgano.

Con carácter previo a la aprobación del Decreto de creación, transformación o extinción, el Gobierno debe remitir a la Asamblea una comunicación comprensiva de los motivos que la justifican, acompañada del texto del proyecto de Decreto para su tramitación por los cauces procedimentales previstos reglamentariamente en los artículos 212 a 214 para las comunicaciones del Gobierno.

Sin entrar en el análisis de la tramitación de las comunicaciones, sí debe resaltarse que el debate puede dar lugar a propuestas de resolución presentadas por los Grupos Parlamentarios, que son sometidas a votación, provocando así un pronunciamiento expreso de la Cámara sobre la creación o la extinción del ente, la idoneidad del tipo de ente institucional elegido, los fines que se le atribuyen o cualquier otra circunstancia regulada en el Decreto.

La remisión a la Cámara debe efectuarse antes de la aprobación del Decreto por el Gobierno. Aunque ninguna previsión legal lo impide, un correcto y cabal entendimiento de la finalidad a la que está destinada esta comunicación previa impone la necesidad de que el Decreto no sea aprobado definitivamente por el Ejecutivo hasta que la comunicación no sea debatida

y votadas, en su caso, las propuestas de resolución subsiguientes que pudieran presentarse. De lo contrario, se privaría de sentido a la intervención parlamentaria tal y como está reglamentariamente prevista. Si otra solución se hubiera querido, habría bastado con establecer que la comunicación se realizara *ex post*, una vez aprobado el Decreto, y a efectos de puro conocimiento.

Por otra parte, no deja de ser llamativo que la redacción originaria del artículo 64 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, estableciera que la creación de las sociedades mercantiles se produjera mediante Ley o Decreto, según que la aportación pública excediera o no, respectivamente, de la cantidad autorizada anualmente al Gobierno por la Ley de Presupuestos de la Comunidad; mientras que con la modificación producida por la Disposición Adicional Séptima de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid se degrada el rango del instrumento de creación o extinción al de un simple Acuerdo del Ejecutivo. La inmediata consecuencia, desde el punto de vista del control parlamentario, ha sido, en la práctica parlamentaria, una disminución de la intensidad del control, toda vez que el Acuerdo de autorización se remite a la Comisión a efectos informativos, sin que se produzca ningún debate y vedando la posibilidad de pronunciarse al respecto.

## 5.2. Control de la actividad del organismo

El control parlamentario de la actividad de las entidades integrantes de la Administración institucional se ejerce por las Comisiones. Teniendo en cuenta que las Comisiones Permanentes Legislativas, además de las expresamente previstas en el Reglamento, se constituyen, *ex* artículo 72.2.a) RAM, de acuerdo con la estructura departamental del Gobierno, es lógico que, atendiendo al principio de especialización y distribución del trabajo, el control de las entidades institucionales se atribuya (como efectivamente hace el art. 221.1 RAM) a la Comisión competente en las materias que correspondan a la Consejería a la que aquéllas se encuentren adscritas. En el caso de los entes de adscripción múltiple, para evitar la duplicidad de control que pudieran desplegar las Comisiones homólogas a las Consejerías a las que se hallan adscritas, se ha previsto que sea la Mesa de la Cámara la que decida a qué Comisión se le atribuye el control. Aunque no se explicita este extremo, bien podría entenderse que la Comisión que determine la Mesa debe ser de entre las Comisiones correspondiente a las Consejerías de adscripción. Sin embargo, la práctica parlamentaria aboga por otra solución que toma como criterio el carácter generalista de la Comisión de Presidencia, de modo que se centraliza en esta Comisión el control de los entes instrumentales adscritos a varias Consejerías<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Así se establece, en la legislatura en curso, en el Acuerdo de Mesa y Junta de Portavoces de 26 de noviembre de 2003, por el que se efectúa la distribución de competencias entre las Comisiones de la Cámara.

No queda suficientemente claro en el meritado precepto si la determinación que efectúe la Mesa lo es para cada caso concreto o con carácter general para toda la legislatura. Es cierto que a la Mesa de la Cámara, como órgano rector de la misma que es, le corresponde, en el ejercicio de su competencia para la calificación de los escritos de índole parlamentaria y la decisión, en su caso, sobre la tramitación a seguir —art. 49.1.c) RAM— distribuir el trabajo parlamentario entre las distintas Comisiones, pero también lo es que debe hacerlo respetando la competencia que cada una de ellas posee. En este sentido se expresa el artículo 69.1 RAM al disponer que «*las Comisiones conocerán de las iniciativas o asuntos que la Mesa de la Asamblea les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia*». De la interpretación combinada de los citados artículos deriva, a nuestro entender, que la concreción realizada por la Mesa acerca de la Comisión a la que corresponde efectuar el control de los entes institucionales tiene lugar con carácter genérico para toda la legislatura. Al inicio de la legislatura la Mesa establece la competencia que corresponde a cada una de las Comisiones. Es en este momento cuando ha de determinar la Comisión que controlará a los entes institucionales, remitiendo posteriormente a tal Comisión, a medida que se vayan presentando, las iniciativas específicas para el control de cada ente. Todo ello, sin perjuicio de que, al amparo del artículo 69.2 RAM, la Mesa, por propia iniciativa o a petición de una Comisión interesada, pueda acordar que sobre un asunto que sea de la competencia principal de una Comisión se pronuncie previamente otra u otras Comisiones.

Una vez determinada la Comisión a la que corresponde desarrollar el control de la actividad del organismo, éste puede tener lugar por dos vías: la comparecencia ante la Comisión de miembros de los órganos de gobierno de la entidad, o bien, mediante la remisión de documentación.

#### 5.2.1. *Comparecencia de los titulares de los órganos de dirección*

El Reglamento de la Asamblea de Madrid ha previsto, en su artículo 221.2.b) RAM, la posibilidad de que la Comisión a la que se ha atribuido el control de determinado ente institucional requiera la comparecencia ante ella del Presidente de su Consejo de Administración, del Consejero Delegado, Director General, Gerente «o *asimilado*». Con esta expresión abierta se pretende evitar caer en el puro formalismo que permitiera huir del control por el mero hecho de que el precepto reglamentario no contemple todas las denominaciones que reciben los diversos órganos de gobierno de la entidad.

Aunque el mencionado artículo remite únicamente al apartado primero del artículo 210, tal remisión no debe entenderse en el sentido de excluir la aplicación del apartado segundo, que regula el modo de tramitación de las comparecencias de estas personas, sino más bien como un encuadre de las comparecencias de los titulares de los órganos de dirección del organismo en la categoría de comparecencia de autoridades y funcionarios que, junto



con las comparecencias de los miembros del Gobierno y las de otras entidades o personas, constituyen las tres modalidades de comparecencias que regula el Reglamento de la Asamblea en función del sujeto compareciente.

Así pues, no existiendo una regulación específica al respecto, y dado el encaje que de las comparecencias de los titulares de los órganos de dirección de los entes institucionales se hace en uno de los tipos generales de comparecencias, debe considerarse que la tramitación<sup>18</sup> de las comparecencias que nos ocupa se realiza siguiendo la vía prevista en el artículo 210.2 RAM.

Como ya ha quedado reseñado, quien solicita la comparecencia es la Comisión competente. No obstante, el artículo 221.3 RAM, reproduciendo literalmente el artículo 70.2, prevé la posibilidad de delegar esta competencia en la respectiva Mesa, con lo que se agiliza y racionaliza extraordinariamente el trabajo parlamentario, posibilidad de la que en la práctica se ha hecho uso reiterado.

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; 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 los 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.

Debe hacerse notar que, como toda delegación, ésta también es revocable, en cualquier momento, e, incluso, es posible la avocación por la Comisión para el ejercicio de la función delegada en un caso concreto. 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 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.

Hasta aquí nos hemos referido a la comparecencia de los titulares de los órganos de dirección de la entidad ante la Comisión correspondiente, a petición de esta última. Mas la presencia de estas personas en las Comisiones puede tener lugar, asimismo, por otros cauces que no quedan al albur de la Comisión, sino del Gobierno. Así sucede merced a la delegación que de la comparecencia pueden realizar los Consejeros en los Altos Cargos de sus respectivos departamentos, admitida en el artículo 209.4 RAM y utilizada en la práctica con cierta asiduidad.

Con el objetivo de singularizar las personas que ostentan la condición de Alto Cargo en la Comunidad de Madrid, dada la inexistencia de una

---

<sup>18</sup> Para un análisis de la tramitación de las comparecencias en Comisión nos remitimos a nuestro trabajo «Comparecencias ante las Comisiones de la Asamblea de Madrid», publicado en *Asamblea*, núm. 2, diciembre de 1999, pp. 155-188.

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 primera de las normas citadas extiende su ámbito de aplicación, a tenor del artículo 2, entre otros y por lo que a nosotros nos interesa *«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 Decreto 23/1984 también incluye en la consideración de Alto Cargo a los *«Gerentes de los Organismos Autónomos y de los Órganos de Gestión que dependen de la Comunidad de Madrid»*. Por consiguiente, puede incluirse en el concepto de Alto Cargo en el que poder delegar la comparecencia del Consejero en los titulares de los órganos directivos de los entes institucionales.

#### 5.2.2. Recepción de documentación

Difícilmente podrá el Parlamento ejercer un control sobre la Administración institucional si no goza de la información suficiente. Aunque la obtención de información no se encuentra ligada única y exclusivamente a la función parlamentaria de control, constituye un primer paso hacia un posterior instrumento de control, en la medida en que puede servir para preparar una iniciativa parlamentaria de control.

La recepción por las Comisiones competentes de documentación relativa a los entes institucionales conoce dos cauces diferentes, en función del sujeto del que procede la iniciativa para esa remisión. Por una parte, la Comisión que tiene encomendado el control de una entidad instrumental puede, al amparo del artículo 221.2.a) RAM, *«solicitar del Consejo de Administración de la entidad los datos, informes o documentos que obren en poder de éste como consecuencia de las actuaciones realizadas en el ejercicio de sus funciones»*. Por otra, la iniciativa de remisión de la documentación puede partir del propio Ejecutivo, quien, obligado por la Ley, debe remitir determinados documentos al Parlamento referentes a la Administración institucional.

##### 5.2.2.1. Documentación remitida a solicitud de la Comisión

La solicitud de información tiene por objeto, de acuerdo con las previsiones reglamentarias, *«datos, informes o documentos»*. El empleo de estos vocablos parece poner de manifiesto la voluntad del legislador de concebir la facultad de obtención de información en términos amplios, comprensivos, además de los documentos que tienen por soporte el papel, los que se encuentran en soporte informático o audiovisual.

Ahora bien, la solicitud no ha de tener necesariamente un contenido coincidente con el de documentos ya elaborados y preexistentes a aquélla o, en otras palabras, es posible que no recaiga sobre un documento tal y como está redactado, sino que puede referirse a datos que sean extraíbles de documentos existentes. De esta manera, y bajo la consideración de que el legislador no es redundante, se otorga un sentido específico al término «datos» y distinto del de «documentos».

Asimismo, se requiere que la información obre en poder del Consejo de Administración, por lo que se ha de tener algún indicio de dicha posesión, sin perjuicio de que pueda admitirse una presunción *iuris tantum* de que el Consejo de Administración tiene en su poder la información cuando ésta se refiere a cuestiones que caen dentro del ámbito de atribución del ente institucional. Si no fuere así, será el propio Consejo de Administración quien enervará la eficacia de dicha presunción.

El Consejo de Administración está obligado a facilitar la información en el plazo de treinta días desde la notificación de la solicitud, sin que se excluyan del cómputo del plazo los meses y días comprendidos entre los períodos de sesiones (art. 129.2.b) del RAM).

Sólo cabe la negativa a dar traslado de la información, manifestándose en el mismo plazo de treinta días, por «razones fundadas en Derecho que lo impidan» (art. 221.2.a) RAM), lo que implica un elevado grado de vinculación a la obligación de contestar, pues la denegación de la información sólo puede fundarse en razones jurídicas, en ningún caso políticas o de oportunidad.

Hasta tal punto existe obligación de aportar la documentación solicitada que ni siquiera la posible afectación de derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos —especialmente, el derecho que pudiera resultar afectado es el derecho a la intimidad consagrado en el art. 18.1 de la Carta Magna— impide suministrar dicha información, aunque, eso sí, en tal supuesto rigen ciertas medidas de cautela previstas en el apartado cuarto del artículo 18 RAM, al que remite el artículo 221, a adoptar por la Mesa, a petición motivada del Gobierno:

- Declarar el carácter secreto de la información al efecto de hacer recaer sobre el Diputado la obligación de no divulgarla, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.1 del Reglamento.
- Disponer que el Diputado tenga acceso directo a la documentación en las dependencias administrativas correspondientes, pudiendo tomar notas de la información puesta a su disposición, pero no obtener copia de la misma, ni actuar acompañado de otras personas.

Por otra parte, el acceso directo a la documentación en las dependencias del organismo depositario de aquélla puede tener lugar, asimismo, no sólo por razones de sigilo, sino también por la dificultad fáctica de dar traslado de la documentación debido al volumen o la naturaleza de la misma. Por estos motivos puede el Gobierno, al amparo del artículo 18.3 RAM, al que remite el artículo 221.2.a) del mismo cuerpo normativo, solicitar justificadamente que se disponga el acceso directo a la documentación, pudiendo

el parlamentario en este caso tomar notas y obtener copia de los documentos que le interesen y ser acompañado de personas que le asistan. Esta última previsión de poder ser acompañado por otras personas responde a la finalidad de dotar al suministro de información de toda su virtualidad, especialmente en los casos, nada infrecuentes, por otro lado, en que el contenido de la documentación es eminentemente técnica y de difícil comprensión para quien no sea experto en la materia.

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse al respecto en su Sentencia 181/1989, de 3 de noviembre<sup>19</sup>, admitiendo que *«es cierto que el derecho de información de los Diputados únicamente puede ejercitarse por éstos, pero no lo es menos que, en supuestos como el presente, no existe motivo válido alguno para negar que, justamente con miras a dotar de efectividad a aquel derecho, los Diputados se acompañen de técnicos especialistas en la materia sobre la que verse la documentación interesada, siempre y cuando tales técnicos estén acreditados ante la Cámara como asesores del Grupo Parlamentario en el que el Diputado se integra»*.

Por otra parte, son aplicables a la solicitud de información las consideraciones hechas en líneas anteriores acerca de la posibilidad, reglamentariamente admitida, de delegación de los acuerdos de la Comisión sobre el requerimiento de comparecencia en la Mesa de la Comisión.

#### 5.2.2.2. Documentación remitida por exigencia legal

La recepción de documentación por parte de la Comisión competente puede producirse, asimismo, no a solicitud de la propia Comisión, sino por iniciativa del Gobierno, sobre quien recae la obligación, impuesta por diversas normas, de enviar ciertos documentos a la Asamblea.

Precisamente, una de las disposiciones normativas que impone al Ejecutivo autonómico, más concretamente al Consejero titular del departamento al que el ente se halla adscrito, la obligación de remitir ciertos documentos de carácter económico y contable, con una periodicidad diferente en función de la naturaleza del documento, es la Ley 1/1989, de 2 de marzo, reguladora del Control Parlamentario de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo único establece *ad litteram*:

*«El Consejero titular del Departamento al que estén adscritos los organismos correspondientes o, en el supuesto del capítulo 7 del título 1 de la Ley 1/1984, el Consejo de Gobierno remitirá a la Asamblea de Madrid, con carácter trimestral, la cuenta de pérdidas y ganancias y el balance de situación de cada Organismo, así como anualmente los informes*

<sup>19</sup> El supuesto de hecho era, resumidamente, el siguiente: un Diputado del Parlamento Catalán solicitó al Consejero de Economía y Finanzas la remisión de fotocopia de los extractos de las cuentas bancarias correspondientes a ochenta y una cuentas del Informe de la Sindicatura de Cuentas relativo a la Cuenta General de la Generalidad de 1984. El Consejero se negó a la remisión solicitada, poniendo la documentación referida a disposición del Diputado en las dependencias de la Consejería. Se personó acompañado de tres asesores de su Grupo Parlamentario, a los que les fue vedado el acceso, ya que, a criterio de la Consejería, el derecho de información concierne a los Diputados *intuitu personae* y no a sus asesores.

*de auditoría realizados por la Intervención General de la Comunidad de Madrid y cualquier otra auditoría externa, en su caso.»*

A esta previsión general de remisión de documentación hay que añadir las contenidas en la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid que impone a la Consejería a la que esté adscrito el organismo o, al Gobierno autonómico cuando se trata de entes de adscripción múltiple, la obligación de enviar a la Asamblea ciertos documentos que permiten a la institución parlamentaria conocer la actividad de la entidad en cuestión para, en su caso, efectuar un control sobre la misma. La información es diferente en función del tipo de organismo.

Cuando de un organismo autónomo se trata, el Consejo de Administración, a propuesta del Gerente, debe aprobar con carácter anual un programa de actuación en el que, como su propio nombre indica, se detallan las actividades que tiene previsto desarrollar el organismo en cuestión. El meritado programa, una vez aprobado, debe ser remitido con carácter previo a su vigencia a la Asamblea de Madrid. Concretamente, dispone el artículo 37 de la Ley 1/1984 que ha de ser enviado en el segundo semestre de cada año el programa de actuación del organismo correspondiente al año siguiente. Esta exigencia de envío previo está llamada a cumplir una doble misión. Por una parte, permite a los representantes del pueblo conocer de antemano las actuaciones que tiene previsto realizar el organismo en el año siguiente, lo que permite fiscalizar si realmente se ajustan a las funciones que, de acuerdo con la Ley de creación, tiene encomendadas y, en caso contrario, adoptar las medidas pertinentes en orden a provocar, aunque sea indirectamente, la modificación de las primeras. Por otra parte, el conocimiento previo posibilita el seguimiento de las actuaciones previstas a efectos de controlar si efectivamente se realizan o no y, en caso afirmativo, si se hace en los términos programados.

Algo similar sucede con las empresas públicas, aunque ampliado en cuanto a la documentación a enviar a la Asamblea. Sobre ellas recae la obligación, ejercida a través de la Consejería correspondiente por razón de adscripción, de remitir, en el segundo semestre de cada año, un informe comprensivo de los objetivos económicos y sociales a alcanzar por la empresa el año siguiente, así como un informe-resumen del Plan Estratégico Empresarial, que posee una periodicidad mínima de cuatro años, y del Programa anual de actuación, inversiones y financiación, cuyo contenido viene explicitado en el artículo 79 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

La información precisa para poseer un completo conocimiento del estado de las empresas públicas requiere, no sólo del examen de la documentación relativa a la actividad social, sino también, como no puede ser de otra manera, de la documentación que revele la situación económica y contable. Por ello, es asimismo exigencia legal, por *mor* del artículo 63.2 de la Ley 1/1984, la remisión a la institución parlamentaria *«dentro del primer mes del período ordinario*

*de sesiones posterior al 5 de julio de cada año»,* es decir, en el mes de septiembre, del balance, cuenta de explotación, cuenta de resultados extraordinario, cuenta de cartera de valores y cuenta de pérdidas y ganancias del ejercicio anterior y la previsión de dichas cuentas para el ejercicio corriente, adjuntando un análisis comparativo de los resultados obtenidos con los objetivos propuestos, con expresión de los datos indicadores de eficiencia económica y financiera, y el grado de cumplimiento de la política señalada en la empresa pública de que se trate.

De todo este elenco de información y documentación referido en los párrafos anteriores se da traslado a la Comisión competente, según reza el artículo 221.4 del Reglamento de la Asamblea, *«a efectos de conocimiento»*, por lo que se excluye cualquier debate y, por supuesto, un pronunciamiento expreso de la Comisión sobre la documentación recibida. No cabe, por tanto, incluirlos en la categoría parlamentaria de comunicaciones del gobierno, regulada en los artículos 212 y siguientes del Reglamento, que poseen una tramitación específica y dan lugar a un debate en Pleno o en Comisión y, en su caso, a la votación de las propuestas de resolución que pudieran presentarse. Cuestión distinta es que la meritada información pueda constituir la base para la elaboración y presentación de otras iniciativas parlamentarias que sirvan a la función de control o de *indirizzo* político del Gobierno.

La práctica parlamentaria se ha visto alterada durante la presente legislatura en punto a la Comisión a la que se remite la documentación. Hasta la VII Legislatura la cuenta de pérdidas y ganancias y el balance de situación que debe ser trimestralmente remitido a la Asamblea al amparo del artículo único de la Ley 1/1989, se trasladaba a la Comisión de Presupuestos. Sin embargo, en la presente legislatura se ha inaugurado una nueva práctica consistente en remitir la meritada documentación a la Comisión de Presupuestos y Hacienda y a la Comisión competente por razón de adscripción del ente.

Por último, aunque sin entrar en su análisis pormenorizado por exceder de los límites materiales de este trabajo, cabe reseñar la obligación que pesa sobre el Gobierno, por *mor* de lo dispuesto en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, de dación de cuentas trimestral de los créditos extraordinarios y suplementos de créditos concedidos a los organismos autónomos (art. 58.2) y de los compromisos de gastos adquiridos (art. 122.2); así como de remisión, con carácter informativo, de los convenios que se celebren con otras Administraciones (art. 81.2).