

## LAS PRIVATIZACIONES EN EL PARLAMENTO

(Comentario de la STC 177/2002, asuntos «Telefónica»  
y «Endesa»)

ALBERTO ARCE JANÁRIZ

*SUMARIO:* I. ENTRADA.—II. NUDO.—III. DESENLACE.—IV. APUNTACIONES: 1. *Los Grupos Parlamentarios en el recurso de amparo y en las solicitudes de comparecencias.* 2. *La relación entre los dos apartados del art. 23 CE: el núcleo de la función representativa.* 3. *La ordenación de las comparecencias, con especial referencia a las de empresas privatizadas.* 4. *El papel de la Mesa de la Cámara en la gestión de las comparecencias parlamentarias: usos y convenciones.* 5. *Efectos del fallo.*—V. COLOFÓN.—NOTA BIBLIOGRÁFICA.

### I. ENTRADA

1. Desde que el Consejo de Ministros aprobara, por Acuerdo de 28 de junio de 1996, el Programa de Modernización del Sector Público Empresarial, las privatizaciones, instrumento principal del Programa, no han dejado de hacerse presentes en el Parlamento. Desde luego, el Parlamento ya había tenido que ocuparse de ellas con anterioridad. De manera muy señalada, durante la discusión y aprobación de la Ley 5/1995, de 23 de marzo, sobre régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas, y, poco después, con ocasión de la convalidación en el Congreso del Real Decreto-Ley 5/1995, de 16 de junio, por el que se creó la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, SEPI. Pero el fuerte impulso que el proceso privatizador recibiría del Programa de 1996 trajo consigo un incremento igualmente notable del número de iniciativas parlamentarias al respecto: preguntas, proposiciones no de ley, comunicaciones, etc. Altamente significativa es, en ese sentido, la creación, por Resolución del Pleno del Congreso de 19 de octubre de 2000, de la Subcomisión para el seguimiento de los procesos de privatización y reconversión de las empresas pertenecientes al sector público.

El interés parlamentario por las privatizaciones no tiene nada de raro. Hasta 1996, el Estado era, a través de un verdadero archipiélago de empresas públicas, el principal accionista de los mercados bursátiles españoles. Exigencias de la Unión Europea y reducción del déficit público alentarían, sin embargo, un proceso privatizador sin precedentes, que, con la venta de cuarenta y tres empresas, ha supuesto para el erario público unos ingresos de más de treinta mil millones de euros. Estas magnitudes hablan por sí mismas sobre la necesidad de asegurar el máximo de transparencia en las operaciones privatizadoras. Intervención General del Estado, Consejo Consultivo de Privatizaciones, Tribunal de Cuentas... Todo es poco. Pero es que, además, con las privatizaciones se resitúa la divisoria entre Estado y Sociedad, y no es exagerado decir que, cuando alcanzan las proporciones que han alcanzado en España (como consecuencia de un sector público previo megalítico), el desplazamiento de esa frontera es tan acentuado que la intervención del Parlamento encuentra una razón de ser casi «filosófica».

Los distintos instrumentos parlamentarios sobre el proceso privatizador no han dejado de resentirse de lo mucho que está en juego. Hay, como es natural, valoraciones distintas acerca de su rendimiento y eficiencia. Pero no ha dejado de haber tampoco quejas de procedimiento frente a eventuales obstáculos en su tramitación. El principal partido de la oposición llegó a abandonar la Subcomisión antes mencionada en desacuerdo con sus métodos de trabajo. Pero pocas quejas han atraído tantos focos como las que se han suscitado con el intento de llamar a comparecer ante el Congreso a los Presidentes de las empresas privatizadas. Entonces parece que empiezan los auténticos problemas. Y hasta cierto punto es comprensible. De una parte, las empresas privatizadas quedan directamente sometidas por la vía de la comparecencia de sus Presidentes, a un control parlamentario, y, por tanto, político, que las sitúa en posición diferente al resto de empresas y sociedades privadas. Ciertamente, en algunos casos, el régimen de las empresas privatizadas no es tampoco enteramente equiparable al de las empresas privadas desde su origen, y conservan, por el contrario, alguna adherencia pública. Así, por reducir el espectro a las dos empresas que están «implicadas» en el supuesto que motiva este comentario, el Estado, sin acciones en Telefónica, totalmente privatizada, y con menos del 3 por 100 del capital social de Endesa, puede intervenir todavía sobre el tráfico mercantil de ambas empresas. Hasta febrero de 2007 en Telefónica, y hasta mayo de 2008 en Endesa, el Gobierno retiene su «acción de oro» a través de la autorización administrativa que requiere la enajenación de un porcentaje igual o superior al 10 por 100 en Telefónica (Real Decreto 8/1997, de 19 de enero) y al 5 por 100 en Endesa o al 10 por 100 en sus filiales (Real Decreto 929/1998, de 14 de mayo). Pero verdad es también que el titular de la *golden share* es el Gobierno, y, sin

prejuzar el futuro de ese privilegio, que ha dado lugar a una denuncia de Bruselas y ha sido en Francia y Portugal declarada incompatible con la libre circulación de capitales por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sentencias de 4 de junio de 2002, Asuntos C-367/98, C-483/99), es el Gobierno quien, en principio, podría rendir cuentas ante el Parlamento. En la Cámara de Diputados italiana, por ejemplo, no se admite la comparecencia de los Presidentes de las empresas privatizadas, y sí, en su lugar, la del Ministro correspondiente. Por otro lado, las comparecencias son un instrumento parlamentario bastante «agresivo». El compareciente desconoce de antemano qué preguntas se le formularán y son posibles «repreguntas» a lo dicho por el compareciente, en un formato, pues, de bastante espontaneidad, menos satisfactorio para el compareciente, constantemente interpelado *ex concessis*, que para el escarpelo de los parlamentarios.

2. De esos problemas de procedimiento, en el concreto caso de las comparecencias parlamentarias de los Presidentes del Telefónica y Endesa, solicitadas por el Grupo Parlamentario Socialista e impedidas por la Mesa del Congreso en la pasada Legislatura, trata este comentario, sumido, forzoso es confesarlo, en una cierta melancolía. Son cosas que ocurrieron en la pasada Legislatura, hace por lo menos cuatro años. No es, por otra parte, dudoso que estas cuestiones de procedimiento parlamentario no son las de más relumbramiento en el complejo mundo de las privatizaciones. De hecho, en el comentario apenas si volverá a hablarse de privatizaciones en una perspectiva sustantiva. Serán los más procelosos y también menos sugerentes trámites parlamentarios los que ocupen su lugar. A ello obliga el contenido de la Sentencia que lo provoca: la reciente STC 177/2002, 14 de octubre, que anula los Acuerdos de septiembre de 1997 y de octubre de 1998 por los que la Mesa del Congreso no admitió a trámite las solicitudes de comparecencia, ante las Comisiones de Infraestructuras y de Industria, Energía y Turismo, de los entonces Presidentes de Telefónica y Endesa, el primero para informar sobre la compra del 25 por 100 de las acciones de Antena 3 Televisión, y el segundo para hacer lo propio en relación con la inversión de Endesa en Enersis. Consuela saber que, aun siendo cuestiones de procedimiento, han gozado en esta ocasión de inusual eco en los medios de comunicación, por más que de lo que menos se hayan ocupado las informaciones a que han dado lugar sea del procedimiento parlamentario, resignadamente preterido ante el más estelar protagonismo del fenómeno de las privatizaciones, que ha sido rescatado para las primeras páginas, y a su rebufo (al de los medios más que al de la propia Sentencia) para nuevas y recientes iniciativas parlamentarias.

## II. NUDO

1. El 11 de agosto de 1997, en período, pues, vacacional, aunque seguramente con los ojos puestos ya en el inminente curso legislativo, que había de reanudarse en septiembre, el entonces Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, Juan Manuel Eguiagaray, solicitó, en nombre de su Grupo, la comparecencia ante la Comisión de Infraestructuras del Ministro de Fomento y del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores para informar sobre la compra por Telefónica (y por los Bancos de Santander y Central) de un paquete de acciones (el 25 por 100) de Antena 3 Televisión. Tres días después, el 14 de septiembre, el mismo Portavoz, y para el mismo objeto, recabó la comparecencia del propio Presidente de Telefónica.

Ya en septiembre, la Mesa, en una misma sesión, admitió a trámite la comparecencia del Ministro y la del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, pero no así la del Presidente de Telefónica. El argumento denegatorio de la Mesa, confirmado por ella misma y por la Junta de Portavoces, al ser oída para resolver la correspondiente solicitud de reconsideración promovida por el Grupo Socialista, puede exponerse así:

a) El art. 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) tipifica la comparecencia ante Comisión de los miembros del Gobierno (art. 44.2), de autoridades y funcionarios públicos (art. 44.3) y de otras personas competentes en la materia (art. 44.4);

b) Así como la comparecencia del Ministro de Fomento y del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores son subsumibles en la tipificación del art. 44 RCD, el primero como miembro del Gobierno (art. 44.1) y el segundo como autoridad (art. 44.2), la comparecencia el Presidente de Telefónica no tiene, en cambio, encaje en esa tipificación: no es el Presidente miembro obviamente del Gobierno (art. 44.1); no ostenta tampoco la condición de autoridad o funcionario (art. 44.2), habida cuenta de que, desde su privatización, anterior a la petición de su comparecencia, Telefónica había dejado de ser empresa pública; y, por último, aunque podría ser considerado persona competente (art. 44.4), los usos del Congreso requieren para las comparecencias de personas competentes que la materia sobre la que hayan de informar sea objeto de algún procedimiento parlamentario que ya esté en curso cuando la comparecencia se solicita.

Contra la inadmisión de la comparecencia, el Portavoz Socialista se alzó en recurso de amparo por la vía del art. 42 LOTC, con arreglo al cual son susceptibles de ese recurso las decisiones o actos parlamentarios sin valor de ley que violen derechos protegidos por el amparo constitucional. El argumentario del recurso puede también sintetizarse así:

a) Según el art. 44 RCD, a cuyo tenor, «Las Comisiones, por conducto del Congreso, podrán recabar» comparecencias ante ellas mismas, son las propias Comisiones y no la Mesa de la Cámara, quien debe decidir si se solicitan o no tales comparecencias.

b) La Mesa del Congreso debe limitarse, al despachar el trámite de admisión, a verificar la regularidad formal de las solicitudes de comparecencia.

c) La Mesa no ha hecho una interpretación adecuada de la legalidad: de una parte, la comparecencia del Presidente de Telefónica era subsumible en el supuesto de las comparecencias de autoridades y funcionarios (art. 44.3 RCD) porque, aunque privatizada, Telefónica es concesionaria de servicios esenciales de titularidad estatal, el Gobierno cuenta, cuando la comparecencia se solicita, con un Delegado en la Compañía y es competente para autorizar algunas de sus operaciones, y la empresa goza en fin de la cualidad de operador dominante en el sector; de otro lado, aunque, a efectos dialécticos, se aceptase que la comparecencia del Presidente de Telefónica sólo tenía cabida en la de personas competentes (art. 44.4 RCD), debió entonces tenerse en cuenta que, contra lo que aprecia la Mesa del Congreso, sí había procedimiento en curso, ya que el propio Grupo Socialista había solicitado también la comparecencia del Ministro de Fomento y la de la Comisión Nacional del Mercado de Valores para informar exactamente sobre la misma materia (la compra del 25 por 100 de Antena 3 Televisión).

d) Se ha vulnerado, pues, el art. 23.2 CE, que reconoce a los parlamentarios el derecho a no padecer perturbaciones ilegítimas en el ejercicio de su función.

2. El asunto Endesa es parecido, aunque no del todo igual. En este asunto, como en el caso de Telefónica, quien solicita la comparecencia, también en período de vacación parlamentaria -agosto de 1998- es el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, entonces ya no Eguiagaray, sino José Borrell. La comparecencia se pretende ahora del Presidente de Endesa, Rodolfo Martín Villa, ante la Comisión de Industria, Energía y Turismo, para informar sobre actuaciones judiciales en Chile relacionadas con la inversión de Endesa en Enersis, aunque esta comparecencia no se pide en compañía de la del Ministro del ramo ni de la del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Y, tal y como había ocurrido un año antes con el caso Telefónica, la Mesa del Congreso, en criterio ratificado por ella misma y la Junta de Portavoces en la solicitud de reconsideración, no admite a trámite la solicitud de comparecencia. El motivo de la inadmisión ya se había utilizado en el caso Telefónica:

a) Aun cuando en la fecha de presentación de la solicitud de la compare-

cencia, el Estado, a pesar de la privatización de Endesa, continúa participando aún en el capital social, al no ser esta participación mayoritaria y situarse, contrariamente, por debajo del 5 por 100, la sociedad no puede calificarse de pública.

b) No cabe, por ello, llamar al Presidente de Endesa a comparecer como autoridad o funcionario (art. 44.3 RCD).

c) Sí podría ser recabada su presencia como persona competente (art. 44.4 RCD), pero para ello sería preciso, de acuerdo con la práctica del Congreso, que sobre la materia a cerca del cual se interese la comparecencia haya ya cuando ésta se pide un procedimiento en curso previamente incoado en la Cámara.

Contra esta segunda inadmisión, y de la misma manera que en el asunto Telefónica, también se interpone amparo ante el Tribunal Constitucional por la vía del art. 44.2 LOTC, en cuanto que el acto parlamentario impugnado carece de valor de ley. La demanda no es tampoco muy distinta de la planteada en el caso Telefónica:

a) Endesa no puede ser calificada como una empresa privada más, desde el momento en que determinados acuerdos y actos sociales, y algunas operaciones de sus filiales, están sometidos a autorización administrativa previa.

b) En esas condiciones, la comparecencia de su Presidente podía ser subsumida entre las de autoridades o funcionarios (art. 44.3 RCD).

c) Aun así, si, eso no obstante, se recondujera la comparecencia del Presidente de Endesa a la de personas competentes (art. 44.4 RCD), no podrían aplicarse los usos de un procedimiento en curso previamente abierto por ser claramente restrictivos de los derechos de los Diputados.

d) En todo caso, corresponde a las Comisiones y no a la Mesa de la Cámara en el trámite de admisión pronunciarse sobre el fondo de las solicitudes de comparecencia.

e) La Mesa debe circunscribir su papel a la comprobación de los requisitos formales de las iniciativas parlamentarias.

f) Al Grupo Parlamentario Socialista se le ha vulnerado el derecho del art. 23.2 CE a no padecer perturbaciones ilegítimas en el ejercicio de sus funciones.

3. Huelga decir que en ambos casos el Congreso compareció y alegó a través de sus Servicios Jurídicos. O no huelga tanto, primero porque las Cámaras no suelen alegar ante el Tribunal Constitucional (sólo, en puridad, frente a recursos como éstos por supuestos *vicios in procedendo*), y luego porque, al menos en el caso de Telefónica así consta, los Servicios Jurídicos del Congreso consideraron en su momento viable la solicitud de comparecencia que, contra

su criterio pues, la Mesa no admitió finalmente a trámite. Merece, por último, la pena decir que el Ministerio Fiscal se opuso, en ambos supuestos, Telefónica y Endesa, al otorgamiento del amparo.

### III. DESENLACE

Acumulados para Sentencia, el Tribunal Constitucional estima los dos recursos y por dos veces otorga en consecuencia el amparo al Grupo Parlamentario Socialista frente a la misma Mesa. Lo hace, sin embargo, con un razonamiento en parte común y en parte específico para cada una de los dos demandas.

1. En el tronco común deja expuestos criterios jurisprudenciales ya conocidos junto a algunos añadidos, ciertamente novedosos, sobre las comparecencias:

a) El primer criterio, de acuerdo con el orden de la Sentencia tiene que ver con la legitimación de los Grupos Parlamentarios para recurrir en amparo. Lo enuncia de oficio el propio Tribunal, pues las partes no habían controvertido al respecto. Los Grupos Parlamentarios pueden recurrir, pero eso no significa que sean los Grupos titulares de los derechos que se digan vulnerados en el recurso. Los titulares de los derechos son los miembros de los Grupos, no los propios Grupos, los Diputados no a las formaciones parlamentarias a las que están adscritos. El Tribunal (FJ. 1) cita en ese punto la STC 81/1991, en la que ya dijo que «los Grupos Parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio del cargo representativo», y hace cita de los casos en los que se admitió que el Grupo, a través de su Portavoz, actuara en nombre y para tutelar los derechos de sus miembros: SSTC 4/1992, 95/1994; 41/1995; 118/1995.

b) En segundo lugar, cuando en recurso de amparo los parlamentarios hagan invocación del art. 23.2 CE frente a supuestas perturbaciones ilegítimas en el ejercicio del cargo representativo, automáticamente entra en juego también «el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes» (FJ. 3), del art. 23.1 CE. En este punto, la jurisprudencia es tan notoria que no se hace necesario reproducirla aquí, por más que el Tribunal sí la ofrezca con toda clase de indicaciones: SSTC 5/1983, 161/1988, 181/1989, 205/1990 203/2000, 107/2001.

c) El art. 23.2 CE, ni aun en su relación con el art. 23.1 CE, comprende el

derecho a la legalidad parlamentaria sin más, de manera que cualquier infracción de procedimiento conlleve la violación del texto constitucional: «sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno». En este extremo no hace el Tribunal sino recordar la doctrina de las STC 220/1991, 38/1999, 107/2001, 203/2001.

*d)* Infringe esos derechos del núcleo representativo la Mesa de la Cámara en el trámite de admisión cuando, en lugar de verificar únicamente la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas parlamentarias, incurre en «un juicio sobre la oportunidad política», si bien «el Reglamento parlamentario puede permitir o en su caso establecer, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente» (FJ. 3). No es tampoco nueva esta doctrina, que ya viene principalmente de la STC 205/1990, aunque ésta no sea, sin embargo, citada entre las múltiples que refiere el propio Tribunal.

*e)* La potestad de recabar las comparecencias es de las Comisiones, a quienes «corresponde decidir si se recaba o no finalmente una determinada comparecencia», pero los Diputados tienen la facultad de proponerlas: «en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE» (FJ. 5).

*f)* Todas los supuestos de comparecencias del art. 44 RCD, tanto los expresamente referidos a los miembros del Gobierno y autoridades o funcionarios (art. 44.2 y 3) como los genéricamente relativos a personas competentes son «una manifestación de la función de control del Gobierno» (FJ. 7).

*g)* Por último, los usos parlamentarios «tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo, de modo que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar —ni tampoco ser interpretada— de manera tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios» (FJ. 7).

*h)* Los usos en todo caso han de quedar acreditados en el proceso constitucional. La práctica, en particular, de limitar la facultad de recabar comparecencias por las Comisiones exigiendo, a través de usos parlamentarios consolidados, que haya en la Cámara un procedimiento previamente abierto sobre la materia objeto de la comparecencia que se pretende, «un procedimiento parla-



mentario en curso» puede darse por probada en la medida en que no hay controversia de las partes sobre ella, pero no así en aquellos extremos faltos de prueba en los que si haya disparidad de pareceres (FJ. 8).

2. De este tronco común de la Sentencia salen dos ramas, una para cada amparo, el del caso Telefónica, en primer lugar, y luego, el del caso Endesa, algo más complicado en el planteamiento al menos del Tribunal. El ramal de Telefónica puede reproducirse en los siguientes tramos:

a) La comparecencia del Presidente de Telefónica es reconducible a la comparecencia de personas competentes (art. 44.4 RCD). En este sentido, la Mesa del Congreso razona correctamente.

b) Pero, a diferencia de lo que entendió la Mesa del Congreso, sí había «procedimiento parlamentario en curso». La Mesa apreció que no lo había y por ello no dio trámite a la solicitud de comparecencia. El Tribunal colige, en cambio, que si lo hay desde el punto y hora en que, tres días antes a la presentación de la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica, el propio Grupo Parlamentario Socialista había solicitado la comparecencia también del Ministro de Fomento y del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores para informar sobre la misma materia. Estas otras dos solicitudes fueron, en efecto, así presentadas, pero serían admitidas a trámite por la Mesa del Congreso en la misma sesión en la que no lo fue la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica. Con todo, el Tribunal lo considera bastante para afirmar la existencia de un «procedimiento en curso»: «la admisión de las dos primeras conllevaba automáticamente la iniciación de un procedimiento parlamentario ante la Comisión de Infraestructuras» (FJ. 9).

El caso Endesa es, en cambio, abordado en otros términos a través principalmente de los siguientes hitos:

a) La comparecencia del Presidente de Endesa debe tipificarse como comparecencia de autoridad pública (art. 44.3 RCD). Aunque privatizada la empresa cuando la solicitud de comparecencia se presenta en el Registro de la Cámara, lo cierto es que se interesaba por actuaciones de la compañía cuando aún era pública. El momento, pues, relevante, no es de la solicitud de la comparecencia sino el de la actuación: «la pretensión de información se refería a una actuación de la empresa en un momento en que ninguna de las partes discute que fuera pública» (FJ. 10).

b) Pero incluso tomando como punto de conexión temporal, tal y como lo hizo la Mesa del Congreso, el momento de presentación de la solicitud de comparecencia, habría que haber seguido manteniendo la comparecencia del Presidente de Endesa dentro de las comparecencias de autoridad pública porque a efectos de control parlamentario no importa tanto el volumen accionario

del Estado cuanto el hecho de que éste conserve o su influencia en una empresa para calificarla de pública o privada: «lo determinante es que la Administración de alguna manera pueda controlar la empresa determinando su política económica» (FJ. 10). A ese respecto, el Tribunal se apoya en la Directiva 80/723/CE, de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los estados miembros y las empresas públicas, cuyo art. 2 considera empresa pública «cualquier empresa en que los poderes públicos puedan ejercer directa o indirectamente, una influencia dominante», presumiendo que hay influencia dominante cuando los poderes públicos: «a) poseen la mayoría del capital suscrito de la empresa; o, b) disponen de la mayoría de los votos inherentes a las participaciones emitidas por la empresa; o, c) pueden designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa».

3. Concedidos los amparos, el Tribunal se ve obligado a precisar el alcance del fallo, habida cuenta de que los hechos habían ocurrido en una Legislatura ya finalizada cuando se dicta la Sentencia después de las elecciones generales de marzo de 2000. En ese sentido, el Tribunal reconoce que «no cabe adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa del Congreso de los Diputados» (FJ. 11): difícilmente, desde el momento en que se había terminado la Legislatura. Declara pues que se vulneró a los Parlamentarios del Grupo Socialista el derecho del art. 23.2 CE y anula los Acuerdos impugnados: «la pretensión del Grupo Parlamentario demandante de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de su derecho *ex art. 23.2* y la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio» (FJ. 11).

#### IV. APUNTACIONES

Es tentación casi invencible para el comentarista de sentencias pretender rescribir de nuevo la resolución comentada, poniendo aquí y quitando allá, y haciendo sobre todo una crítica si se quiere textual, narrativa, de lo que la Sentencia dice, de cómo lo dice y de cómo podría o debería haberlo dicho. En ocasiones, el «arretista» se considera capacitado para sustituir los razonamientos jurisdiccionales por otros de su propia cosecha, siguiendo, sin embargo, el orden propio de la resolución que analiza, sin acabar de reconocer que más difícil es escribir que pulir, resolver que criticar. En lo que sigue, habrá menos análisis exegético que sistemático, más lectura transversal de la Sentencia que refutaciones dialécticas concretas, comentario en definitiva, antes, a lo ancho

que a lo largo, poniendo balizas allí donde y para aquellos aspectos que la Sentencia resulta, cualquiera que sea su grado de acierto, más sugerente, lo que no querrá decir necesariamente más tranquilizadora: al contrario, cuanto más inquietante sea la resolución jurisdiccional mayor suele ser el interés en someterla a escrutinio. La Sentencia ofrecería a ese respecto dos frentes: el régimen de las privatizaciones y su control parlamentario. El primero, me parece, se desviaría de lo que realmente aborda la Sentencia, que es, más concretamente, el control parlamentario de las empresas privatizadas, o aún más en particular cómo se ordena, en singular, uno de los posibles procedimientos para administrar el control: el procedimiento de las comparecencias. A él nos atendremos en lo que sigue. Pero no tampoco en abstracto —más reducción todavía— sino en su conexión con el recurso de amparo, y tampoco en general, sino tal y como la suscita la Sentencia que se comenta.

### 1. *Los Grupos Parlamentarios en el recurso de amparo y en las solicitudes de comparecencias*

Circunstancias todavía recientes, y en la mente de todos, que han dado actualidad a la disputada cuestión de la naturaleza de los Grupos Parlamentarios podrían hacer esperar al lector del primer fundamento de esta Sentencia, que arranca con una consideración traída de oficio sobre el papel de los Grupos Parlamentarios en el recurso de amparo, alguna puntualización sobre esa poco pacífica y muy vidriosa cuestión, siempre sorteada por el Tribunal Constitucional, que, con carácter general, apenas ha hablado a este respecto de otra cosa que no sea de «difícil naturaleza jurídica» (STC 36/1990, FJ. 1): la expectativa, legitimada por el contexto, y por el hecho de que el Tribunal plantea de oficio el problema, se revela, sin embargo, fruto de un por lo demás comprensible aunque poco recomendable *wishful thinking*.

Con todo, algún apunte se desprende para la reconstrucción dogmática de los Grupos Parlamentarios de lo que el Tribunal sí dice, por más que lo que dice no sea del todo nuevo. Y lo que dice es que los Grupos Parlamentarios están legitimados para actuar procesalmente frente a las lesiones de derechos fundamentales que sufran sus miembros. A pesar de que no sea nuevo, conviene, no obstante, detenerse en este punto. Por un lado, el Grupo Parlamentario se equipara a este respecto, como el propio Tribunal recuerda y no es necesario reproducir, a las asociaciones que actúan en la defensa de los derechos de sus miembros. Pero, por otro lado, si las solicitudes de comparecencia que la Mesa del Congreso no admitió a trámite, tanto la del Presidente de Telefónica, como la del Presidente de Endesa, fueron deducidas por el Grupo Parla-

rio Socialista, como tal Grupo, a través de su Portavoz, con su sola firma, como iniciativas parlamentarias de Grupo y no de Diputados, sin embargo, el Tribunal Constitucional considera vulnerado el derecho de los miembros del Grupo Parlamentario del art. 23.2 CE, no el derecho del propio Grupo. De hecho, el fallo declara que se ha vulnerado «el derecho de los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario Socialista a ejercer sus cargos públicos en los términos que dimanan del art. 23.2 CE». Al Grupo Parlamentario, en tanto que tal Grupo, no se le reconoce el derecho fundamental, aun cuando las iniciativas indebidamente cegadas por la Mesa del Congreso fueran de Grupo y no de Diputados.

Ello parece obligar a entender que los Grupos no son titulares del derecho del art. 23.2 CE. Sin embargo, en ocasiones anteriores, el Tribunal sí reconoció a los Grupos la posición que ahora parece denegarles: «ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el art. 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos (STC 108/1986, Fundamento jurídico 4.º)» (STC 36/1990, FJ. 1). Por otro lado, y esto en el Derecho parlamentario es más complicado, también parece forzoso entender que las iniciativas de Grupo son iniciativas de todos sus Diputados miembros, como si el Grupo no fuera más que la suma de sus miembros y no tuviera frente a los Diputados *uti singuli* la autonomía que, sin embargo, les reconocen los Reglamentos parlamentarios, para los que, hasta ahora al menos, no era lo mismo una iniciativa firmada por Diputados, aun cuando fueran todos de un mismo Grupo, que una iniciativa de Grupo Parlamentario propiamente dicho. Por último, habría que cerciorarse siempre con cautela de que, vía amparo de Grupos, los Parlamentarios que los componen no acaben viendo reconocidos *ex art. 23.2 CE* derechos de iniciativa que los Reglamentos no les reconocen en cuanto Diputados individuales y reservan a los Grupos Parlamentarios.

## 2. *La relación entre los dos apartados del art. 23 CE: el núcleo de la función representativa*

Insiste el Tribunal Constitucional en acumular cuando de recursos de amparo de parlamentarios se trata los dos apartados del art. 23 CE, el primero que reconoce a los ciudadanos el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, y el segundo, que reconociéndoles también a los ciudadanos el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los

cargos públicos, garantiza a los propios representantes, según una jurisprudencia constitucional muy repetida, el derecho a no sufrir perturbaciones ilegítimas en el desempeño de su función. Asimismo, una vez más cifra el Tribunal la intersección de ambos apartados del art. 23 CE en la «igualdad» y en la «naturaleza de la representación», en ocasiones referida como «núcleo de la representación», de manera que, cuando resulta lesionada aquella igualdad o ese núcleo, además de quedar infringido el art. 23.1 CE, se ve también vulnerado el art. 23.2 CE.

La vinculación entre los dos apartados del art. 23 CE ha venido siendo útil para contraer el ámbito de protección en amparo del segundo. Habiendo crecido el caudal del art. 23.2 CE hasta límites que hacían presagiar el desbordamiento del precepto constitucional con toda clase de infracciones de los Reglamentos parlamentarios —un poco, salvando las distancias, como el art. 24.1 CE y la legalidad procesal—, J. Jiménez Campo tuvo el acierto de verlo y subrayarlo en un trabajo para la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, cuya aguda percepción, a pesar de que a algunos no nos pasó inadvertida, no fue, me temo, por todos captada, como tampoco lo fue su intuitiva propuesta, hecha luego jurisprudencia constitucional, de retraer, para darle al Parlamento la «atmósfera de libertad» que necesita, el terreno superflamente cubierto por el art. 23.2 CE a través precisamente del art. 23.1 CE y la imagen constitucional de la representación. Y bien está que así sea, so pena, en efecto, de hacer del art. 23.2 CE un derecho a la mera legalidad parlamentaria y convertir el recuso de amparo en impugnación ordinaria frente a las infracciones de esa legalidad.

Pero eso reconocido y satisfactoriamente valorado, no debe en menor medida quedar empañada la autonomía de los dos apartados del art. 23 CE, lo que puede ocurrir, sin embargo, si por inercia termina reconociéndose únicamente infringido el art. 23.2 CE cuando resulte vulnerado el art. 23.1 CE, pues entonces el apartado relevante únicamente sería el primero, al que se le endosaría como propio un contenido que seguramente no le quiso dar el constituyente al agregar precisamente el apartado segundo. Del mismo modo que el art. 23.1 CE tiene entidad propia frente al art. 23.2 CE —sin ir más lejos no sólo ampara la democracia representativa, sino también, en los términos que las leyes establezcan, la democracia participativa—, así también el art. 23.2 debe conservar perfiles propios, desvinculados incluso de la representación: las prerrogativas parlamentarias, por ejemplo, pertenecen al representante más que al representado, hasta el punto que este último no las tendría, a menos que dejaran de ser prerrogativas, si los propios ciudadanos decidiesen por sí mismos sin la mediación de representantes.

### 3. *La ordenación de las comparecencias, con especial referencia a las de empresas privatizadas*

No será exagerado decir que el régimen de las comparecencias ha sufrido un vuelco en el Congreso de los Diputados, y, como efecto dominó, en la práctica totalidad de los Reglamentos de las Asambleas autonómicas que, con variantes más de forma que de fondo, siguen en punto a comparecencias su modelo.

Hasta la Sentencia, el régimen de las comparecencias en el Congreso (y en sus homólogas autonómicas) podía verse así:

a) Comparecencias de los miembros del Gobierno: supuesto fácil de aplicar, por ser también fácil la identificación de los componentes del Ejecutivo.

b) Comparecencias de funcionarios y autoridades públicas: supuesto quizás menos automático que el anterior, pero tampoco muy complejo. Por funcionarios hay que entender los que lo son según la legislación de la función pública, con independencia de la naturaleza laboral o estrictamente funcionarial del empleo público, y por autoridades públicas las que en la Administración y en el sector público tengan ese carácter. Tratándose de empresas, las del sector público, es decir aquéllas en las que el capital público sea superior al 50 por 100 del capital social, no en cualquier momento sino en el momento en el que se pretenda la comparecencia.

c) Comparecencias de personas competentes. Este supuesto engloba, como algunos Reglamentos autonómicos expresamente detallan, la comparecencia de expertos, es decir, de «competentes», por su saber, no por su cargo, y no para rendir cuentas del modo de ejercer su competencia, sino para poner su pericia, su competencia profesional, al servicio de las Comisiones. Por otro lado, no sobre cualquier materia, sino sobre una materia que cuando la comparecencia se interese haya entrado ya en la Cámara y haya dado lugar a algún «procedimiento en curso». Por ejemplo, un proyecto de ley, un plan, una comunicación, etc. En el Congreso, este último requisito (explícito en alguna reglamentación parlamentaria autonómica) vino incorporado por la práctica y los usos parlamentarios.

Después de la Sentencia, los cambios son notorios. No se altera el supuesto de los miembros del Gobierno, pero sí se modifican, y sustancialmente, los otros dos:

a) Por lo que hace a las comparecencias de empresas, el momento relevante para saber si son reconducibles al caso de autoridades públicas no es el de presentación de la solicitud de la comparecencia, sino el tiempo en el que se hayan producido las actuaciones sobre las que la comparecencia haya de versar.

Se ve con claridad en el caso de Endesa. La Compañía estaba ya privatizada cuando la comparecencia se pide, y por ello, por no ser su Presidente autoridad pública, la Mesa del Congreso no la admite. En cambio, las actuaciones databan de un tiempo en que la empresa no había sido todavía así privatizada, y por eso el Tribunal Constitucional entiende que debió ser admitida a trámite. Comparecencias retrospectivas, pues.

Además, y todavía en el ámbito de las empresas, para determinar si son públicas o privadas, no basta estar al dato de la participación mayoritaria en el capital social de los poderes públicos. Hay que fijarse si éstos, aun no teniendo una participación mayoritaria, pueden, no obstante, ejercer «influencia dominante» sobre ellas en el marco y con arreglo a la Directiva 80/723/CE, de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, que, en efecto, y según se dejó expuesto, utiliza. Además del cuantitativo de la participación pública en el capital, otros parámetros.

b) Comparecencias de personas competentes. No hace falta que la materia sobre la que haya de versar la comparecencia haya entrado en la Cámara a través de un procedimiento previo ya en curso cuando la comparecencia se pide.

Se ve también claro en el caso de Telefónica. La Mesa del Congreso entendió que el hecho de que tres días antes a la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica se hubiesen presentado otras dos solicitudes de comparecencia sobre la misma materia del Ministro de Fomento y del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores que fueron sin embargo a la misma sesión de Mesa que la del Presidente de la empresa no eran bastante para entender que había «procedimiento en curso». Sin embargo, el Tribunal Constitucional entiende que sí eran suficientes para hablar de «procedimiento en curso».

Con ello se genera, ciertamente, el riesgo de que proliferen la práctica de presentar en el Registro de la Cámara el mismo día cualquier iniciativa sobre la materia a cerca de la cual haya de versar la comparecencia para que, aun no habiendo sido todavía calificada o calificándose en la misma sesión que la solicitud de comparecencia, pueda tenerse por existente un «procedimiento en curso», lo cual, en realidad es parecido a decir que la exigencia del «procedimiento en curso» puede tenerse por derogada.

Asimismo, las comparecencias de personas competentes no tienen por qué circunscribirse a las de expertos par asesorar con su competencia, sino que también puede incluir a cualquier persona competente, no como experto, sino funcionalmente competente, para rendir cuentas de su competencia, del modo en el que hace uso de su competencia. Y esto es algo inquietante, en la medida en que pueda abrir la puerta para llamar a cualquiera a que rinda cuentas de su

actividad, de la actividad, no importa su naturaleza pública o privada, para la que sea competente. Hasta ahora, los particulares sólo podían ser llamados a comparecer para rendir cuentas de sí o de sus actividades a través de las Comisiones de investigación. Ciertamente que las comparecencias ante estas últimas son obligatorias, en tanto que voluntarias serán ante las Comisiones ordinarias. Pero a nadie se le escapa que la citación parlamentaria tiene para cualquier particular que la reciba una *auctoritas* intimidatoria nada despreciable.

A resultas de todo ello forzoso es coincidir con M. Pulido Quecedo, autor del primer comentario que esta Sentencia ha merecido, cuando dice con acierto que, a partir de esta Sentencia del Tribunal Constitucional, el control parlamentario «se ensancha»: se universaliza, valdría decir. Pero, más que ensancharse, lo que el control parlamentario necesita so pena de desnaturalizarse es profundizar más y mejor; no tanto, dicho de otro modo, ampliar el número de sujetos fiscalizados, que no debieran ser sino el Gobierno y la Administración, cuanto disponer y usar con eficiencia de instrumentos y procedimientos eficaces y bien configurados. El remedio no es llamar a todo el mundo, para que todo el mundo sienta en su propia carne el peso del Parlamento. Perversiones de una ilimitada apertura del control parlamentario también las ofrece la historia constitucional en experiencias de las que hay que aprender para caminar justamente en la dirección contraria. Con mejor o peor fortuna, la Mesa del Congreso había logrado contener hasta ahora el ímpetu de un control que, abandonado a su fogosidad, puede llegar a ser autofágico, aplicando para ello la interpretación legal (consolidada por los usos internos, pacíficamente admitidos por todos y progresivamente decantados por las propias necesidades y la propia dinámica parlamentaria) que el Tribunal Constitucional ha venido a desautorizar, y con arreglo a la cual los particulares, sin perjuicio de las Comisiones de investigación, sólo pueden ser llamados a comparecer ante la Cámara para asesorar sobre materias de su pericia —no para rendir cuentas del uso de sus competencias— dentro de procedimientos parlamentarios abiertos con anterioridad y en los que la aportación de la pericia pudiera, por su relación con el objeto de tales procedimientos, útil para la formación del juicio o la voluntad parlamentarios. El Tribunal Constitucional ha preferido, en cambio, aflojar las bridas del control parlamentario, dejar que éste galope del todo a sus anchas, aun cuando ya no se trate tanto de control propiamente dicho, cuyo objeto subjetivado son el Gobierno y la Administración, cuando de pesquisa indagatoria universalizada, libre el hipódromo de las señales y mojones que venían delimitándolo. Queda esperar que, exento de ataduras, «el caballo del control parlamentario» no termine desbocándose y a fuerza de estampidas acabe haciendo imposible la práctica hípica. La Mesa, órgano de legalidad antes que de oportunidad, a la que, a pesar de excesos y defectos, más natural podría serle la fun-



ción garante y menos difícil su ejercicio, no será ya la que pueda impedirlo. Habrá que confiar en el *self-restraint* de las Comisiones, cuyas decisiones, en cuanto, ellas sí, libre voluntad política, no serán, por eso mismo, susceptibles, sin embargo, del control de legalidad constitucional al que la Mesa, como lo demuestra la Sentencia que comentamos, sí está, en cambio, sometida.

#### 4. *El papel de la Mesa de la Cámara en la gestión de las comparecencias parlamentarias: usos y convenciones*

La Mesa del Congreso sale desde luego un tanto «tocada» de estos procesos constitucionales en su función de calificación y admisión a trámite, que a pesar de que a primera vista pudiera aparecer meramente interlocutoria, es, sin embargo, de gran significación en la medida en que, si la expresión vale, la Mesa dispone con ella de la llave de los procedimientos, de la que, como cualquier cerrajero, puede hacer buen o mal uso.

Sobre la función calificadora de la Mesa hay bastante jurisprudencia, y en otros lugares a los que ahora me remito he tenido ocasión de examinarla. El Tribunal se ha pronunciado sobre la calificación de la inadmisión de los siguientes tipos de iniciativas parlamentarias: iniciativa legislativa popular y municipal (AATC 26/1985, 592/1985, 428/1989 y 570/1989, STC 76/1994); propuestas de resolución (ATC 706/1986, STC 205/1990, ATC 155/1993, STC 41/1995); interpelación (ATC 614/1988, STC 225/1992); solicitud de información (STC 161/1988); enmiendas (STC 23/1990, ATC 275/1993, STC 118/1995, ATC 118/1999, STC 27/2000); proposiciones de ley (SSTC 95/1994, 124/1995, 38/1999); pregunta (ATC 9/1998). Sobre la calificación de comparecencias es la primera vez que se pronuncia.

Hay dos datos principales que en esa jurisprudencia previa parecen afianzarse y que llegan a esta Sentencia como una constante en medio de ciertas vacilaciones: de una parte, que la calificación es básicamente un control liminar de regularidad formal, a menos que las normas aplicables lo configuren excepcionalmente de otra manera, y que, en todo caso, que el alcance de la función calificadora depende de cada procedimiento en concreto. Ambas constantes reaparecen en esta Sentencia una vez más.

En particular, la idea de la modalización de la función según el procedimiento subyace en la especial consideración que el Tribunal hace de la circunstancia de que, aun admitidas a trámite las comparecencias, sean las Comisiones las que en un debate posterior se pronuncien sobre la pertinencia o no de que efectivamente se sustancien. También tuvo en cuenta la existencia de un debate posterior para «adelgazar» el alcance del juicio de admisión de proposi-

ciones de ley que deben ser tomadas en consideración en un debate ulterior de la Cámara (SSTC 95/1994, 124/1995, 38/1999). De la misma manera que entonces también ahora repara el Tribunal en esa circunstancia para resaltar con ella que el análisis de fondo y el juicio de oportunidad no le corresponde a la Mesa del Congreso sino a las Comisiones.

Por lo que se refiere al control de legalidad llevado a cabo por la Mesa del Congreso, cuya revisión no es, suele decir el Tribunal, asunto suyo, salvo arbitrariedad, de la que aquí no habla, sin embargo, el impacto de la Sentencia es ciertamente notable:

a) Por lo pronto el Tribunal reajusta los parámetros normativos manejados por la Mesa. Su interpretación del art. 44 RCD queda enteramente corregida, tanto en el apartado tres, como en el apartado cuatro. Se le dice a la Mesa que los puntos de conexión temporales en su juicio de admisión no son correctos: que no debe estar tanto a la fecha de la solicitud de las comparecencias como a la fecha de las actuaciones sobre las que la comparecencia haya de versar; y que «procedimiento en curso» no es el abierto con anterioridad, porque puede serlo también el abierto simultáneamente.

b) Se le piden también a la Mesa criterios jurídicos más «elaborados». Así se le dice que el concepto de empresa pública a los efectos de control parlamentario no es tanto el que se derive de la legislación española, todavía asida a la participación mayoritaria de los poderes públicos en el capital social, cuanto el que se refleja en una Directiva comunitaria, la 80/723/CEE (modificada —y no habría estado de más decirlo— por la 93/84/CEE y la 2000/52/CE). También el derecho comunitario pasa a ser parámetro del juicio de admisión. La cláusula «con arreglo al Reglamento de la Cámara» que enmarca la función calificadora (art. 31.1.4.º RCD) atrae, en la medida en que el Reglamento utilice conceptos que no pueden rellenarse con sus propias reglas (así, el de autoridad pública), a otras normas. Por cierto que no deja de ser puntualmente significativo que una Directiva sin trasponer expresamente en la legislación estatal [no así, en la catalana: Decreto Legislativo 5/1986] conforme el concepto de empresa pública que la Mesa del Congreso debe tener de ahora en adelante de la empresa pública, un concepto, como se ha dicho, no traspuesto [en la fecha límite de 31 de julio de 2001, por lo que la Comisión Europea ha emplazado formalmente a España], ni que tampoco parece reconocible en «anticipación legislativa», por usar el *argot* comunitario, por todo lo cual la corrección por el Tribunal de los «deberes» de la Mesa bien podría haber sido un poco más cuidada, al menos formalmente cuidada.

c) Se recorta notablemente la capacidad de la Mesa para gestionar los usos parlamentarios. Puede utilizarlos en el juicio de admisión siempre, claro es, que no sean contrarios al propio Reglamento. Pero debe cuidarse de que los

usos que utilice puedan ser y sean de hecho objeto de prueba. El Tribunal no da por existente el uso relativo a la comparecencia de las personas competentes, entendidas como expertos a efectos de asesoramiento, por no haber sido probado. Se lo reprocha incluso a la Mesa, aunque dicho sea de paso bien podría el Tribunal haber abierto una diligencia para acreditar el uso cuya sola falta de prueba ha contribuido a dar un vuelco, como antes se decía, en el régimen de las comparecencias en el Congreso. Una interpretación, en fin, la que el Tribunal Constitucional hace de los usos parlamentarios, de fuerte, si se puede hablar así, ascendente iuscivilista, que, apegada al régimen jurídico civil de la costumbre probada (art. 1.3 Código Civil), no contribuye seguramente en los mejores términos a la formación, necesariamente menos rígida que la de los usos consuetudinarios del Código Civil, de los usos y convenciones parlamentarias, los cuales, siendo como son cosa bien distinta de la costumbre jurídico-civil, deberían también poder aflorar, en un Parlamento por cierto no muy rico en ellos, con menos rigores forenses y más coherencia, en cambio, con la importante función «nomotética» que, muy por encima de la costumbre actual, les ha reconocido el propio Tribunal Constitucional (SSTC 149/1990, FJ. 5, 64/2002, FJ. 2), que los considera «consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho» (STC 206/1992, FJ. 3) como base de la «autoridad de (ese) Derecho Parlamentario de naturaleza y origen consuetudinario» (STC 206/1992, FJ. 3), hasta el punto de llegar a decir, el Tribunal, que «en esa tarea (de formación y aplicación de usos y convenciones) ningún órgano constitucional puede sustituir a las propias Cámaras» (STC 206/1992, FJ. 3): ¿sigue siendo ése el parecer realmente del Tribunal Constitucional en punto a usos parlamentarios?

A resultas de todo ello, la Mesa del Congreso parece haber quedado bastante «desarmada» y sumida en una cierta postración. Los medios de comunicación daban recientemente la noticia de que, condicionada sin duda por esta Sentencia, la Mesa ha admitido a trámite la comparecencia, no ya como entonces del Presidente de Telefónica, sino del ahora ex Presidente Juan Villalonga, en esa estela de universalidad del control parlamentario de cuyos riesgos antes se advertía. Es importante, sin embargo, que la Mesa de la Cámara no quede desasistida. Es ella la que asegura la unidad de doctrina frente al resto de los órganos parlamentarios en la interpretación de las normas o en el reconocimiento e identificación de los usos. Y a menos que haya arbitrariedad en el ejercicio de la función, debieran los resultados, sean unos u otros, permanecer al margen de la revocación jurisdiccional.

### 5. *Efectos del fallo*

Con expresión que ha hecho fortuna en la prensa escrita se ha hablado de Sentencia «platónica» por cuanto que los hechos ocurrieron en una Legislatura ya clausurada y no le es posible al Tribunal restablecer en la integridad de su derecho a los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista.

Pero éste es un problema común a los amparos parlamentarios, que, en efecto, suelen resolverse después de terminada la legislatura. El Tribunal ha venido implantando la práctica de anticipar en todo lo posible el señalamiento de los amparos parlamentarios (AATC 144/1990, 18/2002). No es suficiente, pero algo es algo. Lo ideal sería desde luego asegurar la resolución en tiempo real. Ciertamente que el tiempo político es corto y el parlamentario vertiginoso en cierto modo, y no se trata acaso de llegar a los amparos electorales, pero urge lograr amparos parlamentarios que cumplan la finalidad de este medio impugnatorio cuando sea todavía eficaz el remedio.

Debe tenerse en cuenta que es excepcional que el Tribunal acceda a suspender durante la tramitación del recurso el acto impugnado (AATC 15/1983, 401/1983, 510/1983, 981/1988, 54/1989, 589/1989, 144/1990, 177/1990, 369/1991, 353/1993, 254/1994). De hecho, en el presente caso, no hubo suspensión. Y por todo ello, los fallos en amparo parlamentario, como éste que se comenta ahora, son más relevantes por su, si se quiere decir así, virtualidad propedéutica para la consolidación de las categorías del Derecho parlamentario, y de modo muy particular para la delimitación de contornos del principio minoritario, del que el recurso de amparo en el interior de las Cámaras vendría a ser expresión procesal, pero menos operativos en términos de protección de derechos subjetivos, que es la finalidad a la que en último término responde el recurso de amparo.

Pero no sólo es «platónica» la Sentencia porque haya llegado después de terminada la legislatura. Lo es porque por mucho que se afine el concepto de empresa pública o de persona competente, o de procedimiento en curso o por mucho que se aquilaten los usos de la Cámara o se corrija su interpretación, al final el que haya o no comparencias va a depender de la votación en Comisión y para esta votación, que es un acto libre en cuanto al fin, y no reglado como la decisión de la Mesa, no hay otro parámetro que los de oportunidad. La reinterpretación del art. 44 RCD por parte del Tribunal no obliga, dicho de otro modo, a que las Comisiones tomen la decisión de aprobar las solicitudes de comparencia. Tan lícito es que lo hagan como que no lo hagan. Es como si un proyecto de ley por el hecho de ser constitucionalmente adecuado tuviera que ser aprobado. Tendrá que ser admitido a trámite, pero que sea aprobado o no dependerá de lo que al respecto decidan libremente las fuerzas parlamentarias.

## V. COLOFÓN

Una Sentencia «dura» para la Mesa del Congreso, que no abunda probablemente en la «atmósfera de libertad» (J. Jiménez Campo) en la que deben desenvolverse las Cámaras frente al control jurisdiccional, el cual corre el riesgo de irrumpir con una metodología y unas conclusiones ajenas a la dinámica parlamentaria. Pero una Sentencia buena para la oposición, que, como tiene dicho L. López Guerra, es el sujeto natural del control parlamentario. Menos discrecionalidad para los órganos rectores de las Cámaras, más radio de acción para los Diputados de la oposición y capacidad intacta de los órganos de decisión (Comisiones, en este caso, que son las que dicen o dirán si finalmente habrán o no comparecencias). El saldo no es por eso malo. Hay claroscuros, como, señaladamente, ese ya enfatizado riesgo de desdibujar el control parlamentario y hacerlo tan amplio que repercuta en detrimento de la propia Cámara si se deja llevar por la ansiedad de obligar a decir a los demás lo que el Gobierno debiera decirle. Seguramente, la anhelada centralidad del Parlamento no requiere, ni en un sistema como el nuestro de todavía corto recorrido, hacer de la sociedad un panóptico de irrestricto escrutinio para los parlamentarios (otra cosa cabría decir quizás de las comisiones de investigación, que más que de control son, si se puede hablar así, instrumentos de jurisdicción parlamentaria). La función del Parlamento democrático en sede de control se cumple sobradamente si y cuando consigue la Cámara inocular en el cuerpo del Gobierno, en él y sólo en él, el contraste que, como si de la práctica de una resonancia magnética se tratara, permita luego a los ciudadanos ajustar el diagnóstico y acertar con la terapia que su voto decida para quien, con pretensiones justamente de ser Gobierno, y no otra cosa, se someta a su designio. Pero no siempre los límites son del todo precisos, y, a fin de cuentas, ¿qué luz no proyecta alguna sombra?

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

La cita de J. JIMÉNEZ CAMPO corresponde a su trabajo «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en F. PAU I VALL (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pamplona/Barcelona, Aranzadi/Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1997, págs. 219-231. La de M. PULIDO QUECEDO es de «El control parlamentario de las empresas públicas privatizadas», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 552, de 7 de noviembre de 2002, más desarrollado en «La función de control del Gobierno en Comisión por medio de presencias y comparecencias públicas», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 15, 2002, págs. 9-12. La de L. LÓPEZ GUERRA es de «El titular del control parlamentario», en *VI Jornadas de Derecho Par-*

*lamentario. Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997, págs. 155-178.

La bibliografía sobre el trámite parlamentario de admisión es extensa. Puede consultarse en los trabajos que le he dedicado: «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, págs. 9-116; «El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, págs. 207-238; «¿Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión?», en F. PAU VALL (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pamplona/Barcelona, Aranzadi/Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1997, págs. 365-378. En relación, además, con el recurso de amparo, A. ARCE JANÁRIZ: «Artículo 42», en J. L. REQUEJO PAGÉS (COORD.): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, 2001, págs. 655-677; también, J. C. DUQUE VILLANUEVA, «El recurso de amparo contra actos parlamentarios (La vía de amparo del art. 42 de la LOTC)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 42, 1997, págs. 69-117.

Sobre el régimen de las comparecencias en el Congreso, por reciente y recopilatorio, L. MARTÍNEZ ELIPE: *Parlamento e información*, Pamplona, Aranzadi, 2002, págs. 183-208. También, J. L. PEÑARANDA RAMOS: «Información parlamentaria, poderes públicos y sector público», en AA.VV.: *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Madrid, CEC, 1995, págs. 37-80.

Finalmente, es también muy extensa la bibliografía sobre privatizaciones. Me han sido de particular utilidad desde la perspectiva del control: V. COZZOLI: «Il ruolo del Parlamento nel processo di privatizzazione», *Diritto e Società*, núm. 4, 1995, págs. 559-589; M. GARCÍA CRESPO: «Reflexiones sobre la privatización y su control», *Revista Española de Control Externo*, núm. 4, 2000, págs. 9-37; J. F. MERINO MERCHÁN: «Privatizaciones y control parlamentario», *Información Jurídica, Económica y Fiscal*, INJEF.com; I. RUIZ-JARABO COLOMER: «¿Por qué una causa general contra las privatizaciones?», *El País*, 7 de noviembre de 2002; M.<sup>a</sup> N. DE LA SERNA BILBAO: *La privatización en España. Fundamentos constitucionales y comunitarios*, Pamplona, Aranzadi, 1995.

Resultan también de interés: G. ARIÑO ORTIZ (dirig.): *Empresa pública y privatizaciones: una polémica abierta*, Madrid, Fundación Cánovas del Castillo, 1993; ID.: «De la empresa pública a la empresa con participación pública: ¿privatización o reforma? Quizás ambas cosas», *Revista de Administración Pública*, núm. 138, 1995, págs. 7-36; ID.: *Privatización y liberalización de servicios. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid, UAM/BOE, 1999; M. BACIGALUPO SAGGESE: «El Derecho público ante la privatización y liberalización de los servicios de interés general: ¿repliegue o transformación?», *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 16, UNED, 2000, págs. 159-171; P. BILANCIA: «Privatizzazioni e risvolti di copertura finanziaria al vaglio della Corte Costituzionale», *Rassegna Parlamentare*, núm. 3, 1995, págs. 235-257; P. CASTRO RANGEL: «A concretização legislativa da Lei-Quadro das Reprivatizações (a propósito da inconstitucionalidade do Dec.-Lei

núm. 380/93, de 15 de Novembro)», *Legislação. Cuadernos de Ciencia de Legislação*, núm. 23, 1998, págs. 6-38; E. DESDENTADO DAROCA: *La crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huída de la regulación pública y Administraciones independientes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 199 ; F. DION: «Les privatisations en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Italie», *La documentation française*, núm. 5024, 1995-19; T. R. FERNÁNDEZ: «Las transformaciones del Derecho Administrativo a resultas de las privatizaciones», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 39, 2000, págs. 105-116; L. GÁMIR: «Política de privatizaciones en España», *Revista Española de Control Externo*, núm. 2, 1999, págs. 9-43; E. GARCÍA LLOVET: «Procesos de privatización del sector público en Italia», *Revista de Administración Pública*, núm. 138, 1995, págs. 405-436; R. GARCÍA VICENTE y A. GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ: «Las privatizaciones en Europa. Implicaciones en Derecho comunitario», *Ciss. Noticias de la Unión Europea*, núm. 126, 1995, págs. 9-44; S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: *Los mercados de interés general: telecomunicaciones y postales, energéticos y de transportes (Privatización, liberalización, regulación pública y Derecho de la competencia)*, Granada, Comares, 2001; ID.: «El concepto y las formas de privatización», *Revista Española de control externo*, núm. 7, 2001, págs. 77-102; S. B. KAMERMAN y A. J. KAHN (compil.): *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: «Sentido y formas de la privatización de la Administración Pública», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 39, 2000, págs. 13-24; ID.: «Reflexiones sobre las privatizaciones», *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997, págs. 7-43; A. PÉREZ MORENO: «Formas organizativas del sector empresarial del Estado en la era de las privatizaciones», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 39, 2000, págs. 53-103; J. PONCE SOLÉ: «Una aproximación al fenómeno privatizador en España», *Revista de Administración Pública*, núm. 139, 1996, págs. 345-370; J. RUZA: *La privatización y la reforma del sector público*, Madrid, Minerva, 1994; F. TUSQUETS TRÍAS DE BES: «Una reflexión en torno a las recomendaciones del Informe Greembury y el proceso privatizador español», *La Ley*, núm. 1, 1998, págs. 1722-1723.

