

## I.2. RECURSOS DE AMPARO

S.T.C. 177/2002, de 14 de octubre (Sala 1.<sup>a</sup>)

Recursos de amparo núms. 4507/1997 y 5422/1998

Ponente: Presidente don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera

(B. O. E. de 12 de noviembre de 2002)

### RESUMEN

#### I. Constitución

**Art. 23.2 (*Derecho de sufragio pasivo. Acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos*). Comparecencia en el Parlamento de directivos de empresas privatizadas para informar de sus actuaciones cuando la empresa era pública.**

#### II. Acto impugnado

Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 3 de septiembre y 14 de octubre de 1997, inadmitiendo a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., y de 8 de septiembre y 6 de octubre de 1998, inadmitiendo a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A.

#### III. Decisión del Tribunal Constitucional

Otorgar el amparo solicitado.

#### IV. Fundamentos jurídicos

Los recursos de amparo acumulados que ahora debemos resolver tienen por objeto sendos Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados por los que se decidió la inadmisión a trámite de las solicitudes de comparecencia de los Presidentes de dos sociedades mercantiles, interesadas por el Grupo Parlamentario Socialista. Por un lado, en el recurso de amparo número 4507/1997, interpuesto por don Juan Manuel Eguiagaray Ucelay, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, se impugnan los Acuerdos de la Mesa del Congreso de 3 de septiembre y 14 de octubre de 1997, que decidieron la inadmisión a trámite de la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A. Por su parte, el recurso de amparo número 5422/1998, promovido por don José Borrell y Fontelles, Portavoz también del mismo grupo parlamentario, se dirige contra los Acuerdos de la Mesa de 8 de septiembre y 6 de octubre de 1998, denegatorios de la solicitud de comparecencia del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (Endesa).

Las razones esgrimidas por ambos recurrentes son prácticamente idénticas, y quienes se han personado en uno y otro procedimientos han alegado en ambos casos a partir de razonamientos comunes. Ello nos permite resolver los dos recursos sobre la base de una fundamentación compartida [1].

Estima el grupo parlamentario recurrente que los Acuerdos reseñados se han extralimitado en las funciones de calificación que a la Mesa del Congreso otorgan los apartados 4 y 5 del artículo 31.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (R.C.D.), menoscabando las facultades de control de los parlamentarios y, en consecuencia, el *ius in officium* garantizado a los mismos por el artículo **23.2 C.E.** [2].

Este Tribunal ha indicado desde un principio que el artículo **23.2 C.E.**, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es deducida por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto aparece también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo **23.1 C.E.**

Interesa recordar, en primer lugar, como se hizo en la S.T.C. 203/2000, de 15 de octubre, fundamento jurídico 2.º, que, en una línea jurisprudencial que se inicia con las SS.T.C. 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, este Tribunal ha establecido una directa relación entre el derecho de un parlamentario *ex* artículo **23.2 C.E.** y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. **23.1**), pues «son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos», según hemos declarado también en la S.T.C. 107/2001, de 23 de abril, fundamento jurídico 3.º De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE así como, indirectamente, el que el artículo **23.1 C.E.** reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio (SS.T.C. 10/1983, de 21 de febrero, fundamento jurídico 2.º, y 32/1985, de 6 de marzo, fundamento jurídico 3.º). Y, en consecuencia, hemos establecido que tal derecho sería vulnerado «si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes» (S.T.C. 38/1999, de 23 de marzo, con referencia a las SS.T.C. 36/1990, de 1 de marzo, y 220/1991, de 25 de noviembre).

Ahora bien, también ha de recordarse, en segundo término, que, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo **23.2 C.E.**, se trata de un «derecho de configuración legal» y esa configuración comprende los Reglamentos parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan. Por lo que, una vez conferidos por la norma reglamentaria, tales derechos y facultades pasan a formar parte del *status* propio del cargo de parlamentario (SS.T.C. 27/2000, de 31 de enero, fundamento jurídico 2.º, y 203/2001, de 15 de octubre, fundamento jurídico 2.º), pudiendo sus titulares reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los del propio órgano en el que se integren, y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el artículo 42 de nuestra Ley Orgánica.

Sin embargo, hemos precisado (SS.T.C. 38/1999, de 22 de marzo, fundamento jurídico 2.º; 107/2001, de 23 de abril, fundamento jurídico 3.º, *a*), o 203/2001, de 15 de octubre, fundamento jurídico 2.º) que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues 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 (S.T.C. 220/1991, de 25 de noviembre, fundamento jurídico 5.º, además de las citadas), siendo vulnerado el artículo **23.2 C.E.** si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes.

En relación con la incidencia en el *ius in officium* del cargo parlamentario de las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidos, este Tribunal ha afirmado (SS.T.C. 38/1999, de 22 de marzo, fundamento jurídico 3.º; 107/2001, de 23 de abril, fundamento jurídico 3.º, *b*), y 203/2001, de 15 de octubre, fundamento jurídico 3.º) que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas del control

de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos ejecutivos, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario.

Nuestra jurisprudencia ha precisado, además, que el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función técnico-jurídica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública. De modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. Si bien, concluía al respecto este Tribunal, el Reglamento parlamentario puede permitir o en su caso establecer, incluso, 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 parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente; si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad. De modo que, en suma, al margen de los supuestos indicados, cuya razonabilidad y proporcionalidad como límite del derecho del parlamentario puede ser apreciada en todo caso por este Tribunal, al decidir la Mesa sobre la admisión no podrá en ningún caso desconocer que los actos a que venimos refiriéndonos son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que los formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 C.E.).

Finalmente, ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal, en concreto, en relación con el artículo 23 C.E., especialmente cuando este precepto se proyecta sobre el ejercicio del derecho de sufragio, y que conlleva que al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental los actores jurídicos opten por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos (SS.T.C. 76/1987, de 25 de mayo, fundamento jurídico 2.º; 24/1990, de 15 de febrero, fundamento jurídico 6.º; 26/1990, de 19 de febrero, fundamento jurídico 6.º; y 87/1999, de 25 de mayo, fundamento jurídico 3.º) [3].

Sentada esta doctrina de carácter general, hemos de proceder al concreto examen de los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados que resultan de aplicación al caso, en cuanto que presupuesto constitutivo de ese *ius in officium* configurador del contenido constitucional del derecho reconocido en el artículo 23.2 C.E. [4].

El artículo 44 R.C.D. dispone que «las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar: 3.º La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión. 4.º La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión». Aunque, ciertamente, la facultad de recabar la comparecencia en las comisiones de autoridades, funcionarios públicos y otras personas se atribuye directamente a éstas, parece existir una práctica parlamentaria, no discutida por ninguna de las partes, en virtud de la cual son los propios grupos parlamentarios, a través de su Portavoz, quienes formulan a la Mesa las propuestas de comparecencia, decidiendo esta última la admisión o inadmisión a trámite de las mismas, de modo que, en caso afirmativo, es a la propia comisión a quien corresponde decidir si recaba o no finalmente una determinada comparecencia. Por consiguiente, y en virtud de la práctica parlamentaria a la que acabamos de aludir, ninguna duda cabe de que la facultad de proponer las comparecencias a las que hace referencia el artículo 44 R.C.D. forma parte del *ius in officium* de los Diputados. Además, 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 artículo 23.2 C.E.

El control que la Mesa del Congreso de los Diputados ejerce sobre tales propuestas de comparecencia es el que se deriva de los apartados 4 y 5 del artículo 31.1 R.C.D. Así, el apartado 4 atribuye a la Mesa la facultad de «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos»; mientras que el apartado 5 le confiere la de «decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento». Del tenor de ambos preceptos se desprende con claridad —al igual que hemos afirmado en relación con otros de contenido análogo— que el control que la Mesa ejerce sobre los escritos y documentos presentados es, esencialmente, un «examen de la viabilidad formal» de tales propuestas, que excluye cualquier tipo de juicio de oportunidad (S.T.C. 161/1988, de 20 de septiembre, fundamento jurídico 8.º). Ahora bien, también es claro, como ya conjeturábamos en hipótesis en dicha S.T.C. 161/1988 y confirmamos con posterioridad, que un control de esta naturaleza por parte de la Mesa de la Cámara puede asimismo incluir «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido» (SS.T.C. 205/1990, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 6.º; 225/1992, de 14 de diciembre, fundamento jurídico 4.º; A.T.C. 155/1993, de 24 de mayo, fundamento jurídico 3.º; en similar sentido, S.T.C. 41/1995, de 13 de febrero, fundamento jurídico 4.º). Todo ello sin olvidar, volviendo a lo afirmado en la S.T.C. 161/1988, que en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones la Mesa no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho de los parlamentarios que las formulan y que, por ello, «cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, ... del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución)» (fundamento jurídico 8.º) [5].

Dado el contenido de los Acuerdos impugnados, la controversia jurídica subyacente a los presentes recursos de amparo la han centrado las partes alrededor de dos cuestiones esenciales nítidamente delimitadas: *a)* de manera principal, la consideración o no de Telefónica de España, S. A., y de Endesa como empresas pertenecientes al sector público, de lo que se podría derivar la procedencia de la comparecencia de sus respectivos Presidentes, en cuanto que «autoridad pública», a través de la vía del artículo 44.3 R.C.D.; y *b)* con carácter subsidiario, en caso de negarse lo anterior, la pertinencia o no de dichas comparecencias por la vía del artículo 44.4 R.C.D., circunstancia ésta que dependería de la previa existencia de un «procedimiento parlamentario en curso», según una práctica parlamentaria cuya existencia ciertamente no ha sido discutida por ninguna de las partes, aunque sí, como veremos en su momento, su concreto contenido y finalidad [6].

Según consta en la documentación aportada con la primera demanda de amparo y en el expediente remitido por el Congreso de los Diputados a instancias de este Tribunal, el día 11 de agosto de 1997 el Grupo Parlamentario Socialista presentó en el Registro de la Cámara dos solicitudes de comparecencia ante la Comisión de Infraestructuras: la primera de ellas, del Ministro de Fomento, «para informar de la autorización dada por su Ministerio a la compra de un paquete de acciones de Antena 3 Televisión, S. A., por Telefónica de España, S. A., y los Bancos de Santander y Central Hispano»; y, la segunda, del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, «para informar de la operación de compra de acciones de Antena 3 Televisión S. A., por Telefónica de España, S. A., y los Bancos de Santander y Central Hispano, en el ámbito de su competencia». Tres días más tarde, el 14 de agosto, dicho grupo parlamentario registró también en la sede de la Cámara la solicitud de comparecencia ante la misma Comisión del Presidente de Telefónica de España, S. A., solicitud objeto del presente recurso de amparo, para informar en relación a las siguientes cuestiones: 1. La adquisición del 25 por 100 de las acciones de Antena 3 Televisión, S. A., así como de los objetivos de dicha operación. 2. La comunicación remitida a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, según la cual Telefónica asumirá el control absoluto de dicha cadena de televisión. 3. Los planteamientos de la compañía en relación a las decisiones acordadas por la Comisión Europea. 4. Relación existente con el Gobierno de dicha operación de compra. Por sendos Acuerdos de la misma fecha, 3 de septiembre de 1997, la Mesa acordó admitir a trámite las dos primeras solicitudes y trasladarlas, a los efectos del artículo 44 R.C.D., a la Comisión de Infraestructuras. Por el contrario, la tercera fue inadmitida a trámite, «por inadecuación de la comparecencia

solicitada, referida al Presidente de una Compañía privada, con la finalidad establecida en el número 4 del artículo 44 del Reglamento». Formulada reconsideración por el Grupo Parlamentario Socialista respecto de este Acuerdo, el mismo fue confirmado por nuevo Acuerdo de 14 de octubre, con la explicación que ya conocemos, a saber, que el artículo 44.4 R.C.D. «es interpretado conforme a una práctica parlamentaria reiterada en el entendimiento de que su finalidad es la de proporcionar información y asesoramiento en relación con cuestiones objeto de debate ante una Comisión, esto es, en relación con procedimientos parlamentarios en curso».

A la vista de esta sucesión de hechos, cabe anticipar ya que la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de inadmitir a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., ante la Comisión de Infraestructuras al amparo del artículo 44.4 R.C.D., por inexistencia de un «procedimiento parlamentario en curso», conforme al entendimiento que dicha Mesa hizo de la referida práctica parlamentaria, vulneró el derecho reconocido a los recurrentes por el artículo **23.2 C.E.**

En efecto, según ha podido observarse, las tres solicitudes de comparecencia formuladas por el Grupo Parlamentario Socialista se encontraban estrechamente vinculadas entre sí, puesto que todas ellas tenían —en el marco del control de la actuación del Gobierno en un asunto que los parlamentarios recurrentes estimaban de indudable interés público— un objetivo común: la aportación de información, por los distintos comparecientes, en sus respectivos ámbitos de competencia o intervención, sobre la compra de una paquete de acciones de Antena 3 Televisión, S. A., por parte, entre otras entidades, de Telefónica de España, S. A. Así se desprende con especial claridad del motivo único que se alegaba para justificar la comparecencia del Ministro de Fomento («autorización dada por dicho Ministerio a tal operación») y del motivo cuarto de la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A. («relación existente con el Gobierno de dicha operación de compra»). En concreto, por lo que a esta última respecta, resulta evidente que dicha comparecencia no fue solicitada con ninguna finalidad de «asesoramiento» —asimismo prevista en el artículo 44.4 R.C.D.—, sino, al igual que las otras dos, con la finalidad de que el compareciente informara a la Comisión sobre los datos de que dispusiera sobre la compra de parte del accionariado de Antena 3 Televisión, S. A., por parte de Telefónica de España, S. A., en su condición de Presidente de esta última; datos que incluían las eventuales relaciones que Telefónica de España, S. A., y el Gobierno hubieran podido mantener en torno a dicha operación y que, en consecuencia, pudieran comprometer la responsabilidad política de éste.

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, ninguna razón había para que la Mesa decidiera admitir a trámite las solicitudes de comparecencia del Ministro de Fomento y del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y no la del Presidente de Telefónica de España, S. A., máxime cuando la admisión de las dos primeras conllevaba automáticamente la iniciación de un procedimiento parlamentario ante la Comisión de Infraestructuras y la ulterior celebración de un debate en el seno de dicha Comisión sobre la procedencia o no de recabar tales comparecencias: «procedimiento parlamentario en curso» ante la citada Comisión evidente ya en el posterior momento en el que la Mesa tuvo que resolver la solicitud de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario Socialista en relación con el primer Acuerdo de inadmisión adoptado por la misma.

La anterior conclusión ha de conducir necesariamente al otorgamiento del primero de los amparos aquí acumulados [9].

Por lo que hace a la frustrada comparecencia del Presidente de Endesa, ha de subrayarse que el objeto de la información requerida, esto es, la inversión de Endesa en Enersis, correspondía a actividades realizadas por la empresa cuando era indiscutidamente pública.

Pasando a considerar los Acuerdos impugnados en este segundo recurso de amparo, es cierto que, a diferencia de los relativos al otro amparo acumulado, el de 8 de septiembre de 1998 aduce como motivación que el porcentaje de participación pública en el capital de Endesa es inferior al 50 por 100 en la fecha de presentación de la solicitud de comparecencia de referencia, y en el de 22 de septiembre de 1998 se dice que el criterio definidor de la empresa pública incorporado por el Derecho vigente es el de participación mayoritaria pública en el capital social.

La Mesa de la Cámara cumplió, pues, con la exigencia de motivar la aplicación que ha efectuado del Reglamento parlamentario, que ha supuesto una limitación al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (S.T.C. 38/1999, de 22 de marzo, fundamento jurídico 2.º;

A.T.C. 118/1999, de 10 de mayo, fundamento jurídico 5.º). Es obvio, sin embargo, que tal satisfacción formal no basta para concluir si la decisión de inadmisión aquí impugnada es o no conforme al derecho fundamental invocado, pues este derecho exige también que la motivación no entrañe el desconocimiento de la facultad que corresponde a la comisión de solicitar la comparecencia de autoridades o funcionarios públicos ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse (SS.T.C. 161/1988, de 20 de septiembre, fundamento jurídico 9.º, y 107/2001, de 23 de abril, fundamento jurídico 7.º).

Las razones que integran la motivación de los Acuerdos de inadmisión no cumplen dichas exigencias. La Mesa, en realidad, no se ha atendido estrictamente a los límites de su potestad de calificación y admisión, sino que se ha excedido del ámbito de verificación formal que le es propio, entrando a disponer de los derechos de los Diputados y asumiéndolos como propios, sin reparar en su condición de inherentes al *status* del cargo público que ostentan, amparada bajo la protección del artículo 23.2 C.E.

En efecto, la argumentación del Acuerdo de 8 de septiembre, en el sentido de que «el porcentaje de participación pública en el capital de Endesa es inferior al 50 por 100 en la fecha de presentación de la solicitud de comparecencia», no resulta razonable para denegar dicha comparecencia, toda vez que 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. Ello prescindiendo de que no se puede compartir que el porcentaje de participación en una empresa sea el criterio decisivo para calificar a una sociedad como privada o pública, como tampoco se puede sostener que un porcentaje minoritario, incluso reducido, pueda excluir el control de una empresa por otros cauces. Importa la conexión de la empresa con una Administración pública, pudiendo esta última realizar su control sobre aquella bien por cauces jurídico-públicos, bien por cauces jurídico-privados.

Tampoco la que debe considerarse motivación del Acuerdo de ratificación del anterior, de 6 de octubre, esto es, las razones recogidas en el Acuerdo de la Mesa de 22 de septiembre de 1998 —que igualmente inadmitía una solicitud de comparecencia del Presidente de Endesa— resultan aceptables. En efecto, la primera razón fue que, aun cuando la doctrina científica apunta la existencia de criterios definidores de la empresa pública distintos del basado en la participación mayoritaria pública en el capital social, era, sin embargo, este criterio el incorporado por el Derecho vigente (entre otros por el art. 6.1.a) de la Ley general presupuestaria —texto refundido por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre—) como definidor de empresa pública, de suerte que, cuando, como en el caso de Endesa, el porcentaje de participación no sólo era minoritario, sino que en la fecha de presentación de la iniciativa inadmitida se situaba por debajo de 5 por 100, no resultaba arbitrario calificar dicha sociedad como privada; ahora bien, como queda dicho, ello no justifica excluir la comparecencia del Presidente de Endesa con relación a hechos sucedidos cuando la empresa era indiscutidamente pública, sin perjuicio de lo que hemos afirmado al respecto.

La segunda razón fue que el Acuerdo de la Mesa no suponía extralimitación de las facultades de calificación de la misma, toda vez que se fundaba en un precepto reglamentario, el número 4 del artículo 44 del Reglamento, conforme al cual las comisiones pueden recabar la comparecencia de «otras personas» (particulares) competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la comisión, precepto que es interpretado conforme a una práctica parlamentaria reiterada en el entendimiento de que su finalidad es la de proporcionar información y asesoramiento en relación con procedimientos parlamentarios en curso.

Ahora bien, esto no contradice la obligatoriedad de la comparecencia en virtud del artículo 44.3 R.C.D., pues ha de recordarse que, en efecto, los parlamentarios recurrentes no hicieron constar en un primer momento el precepto del Reglamento en virtud del cual pretendían la comparecencia del Presidente de Endesa —al efectuarse dicha solicitud por medio de un formulario preestablecido por el propio Congreso de los Diputados— y que en el escrito de reconsideración que el Grupo Parlamentario recurrente presenta tras el primer Acuerdo de inadmisión se invoca el artículo 44.3, «entre otros», del R.C.D., para fundamentar el derecho de recabar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.

Y la tercera razón consistió en que los derechos de información del grupo parlamentario recurrente y de los Diputados que lo integraban no podían considerarse lesionados, al no excluirse que respecto al asunto sobre el que versa la solicitud de comparecencia inad-

mitida pudiera comparecer el titular del Departamento competente; ahora bien, obviamente, semejante interpretación vaciaría de contenido al artículo 44.3 R.C.D., que establece una potestad mucho más amplia, la de recabar «la presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión», que encuentra su fundamento en el artículo 109 C.E. y se integra en el *ius in officium* de los parlamentarios y que la Mesa no puede desconocer.

Por todo lo cual ha de concluirse que los Acuerdos de la Mesa de 8 de septiembre y 6 de octubre de 1998, que inadmitieron la solicitud de comparecencia del Presidente de Endesa, recurridos en amparo, vulneraron el artículo 44.3 R.C.D. y, en consecuencia, el *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes; lesionaron, en definitiva, el derecho al desempeño de las funciones y cargos públicos de conformidad con lo dispuesto por las leyes, garantizado por el artículo 23.2 C.E. [10].

La anterior conclusión conduce necesariamente al otorgamiento del amparo [11].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, y don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio y don Roberto García-Calvo y Montiel, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los recursos de amparo acumulados números 4507/1997 y 5422/1998, promovidos el primero por don Juan Manuel Eguigaray Ucelay, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, representado por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y asistido por la Letrada doña Soledad Mestre García, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 3 de septiembre de 1997, que inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., formulada por el mencionado grupo parlamentario, y contra el Acuerdo de dicha Mesa, de 14 de octubre de 1997, que acordó mantener el anterior; y promovido el segundo por don José Borrell y Fontelles, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, representado por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque y asistido por la Letrada doña Soledad Mestre García, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 8 de septiembre de 1998, que inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad, Sociedad Anónima (Endesa en lo sucesivo) formulada por el mencionado grupo parlamentario, y contra el Acuerdo de dicha Mesa de 6 de octubre de 1998, que acordó mantener el anterior. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Letrado de las Cortes Generales. Ha sido Ponente el Presidente del Tribunal, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 7 de noviembre de 1997, el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de don Juan Manuel Eguigaray Ucelay, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, interpuso demanda de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de

los Diputados, de 3 de septiembre de 1997, que inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., formulada por el mencionado grupo parlamentario, y contra el Acuerdo de dicha Mesa, de 14 de octubre de 1997, que acordó mantener el anterior tras la solicitud de reconsideración presentada contra el mismo.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda señalada de amparo relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) El 14 de agosto de 1997 el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso solicitó, mediante el formulario establecido a tal efecto por el Congreso de los Diputados, la comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., don Juan de Villalonga, ante la Comisión de Infraestructuras, al objeto de que informara a la misma sobre diversas cuestiones relativas a la compra por parte de esa entidad del 25 por 100 de las acciones de Antena 3 Televisión, S. A.

b) La Mesa del Congreso, mediante Acuerdo de 3 de septiembre de 1997, adoptado por mayoría, decidió inadmitir a trámite dicha solicitud, «por inadecuación de la comparecencia solicitada, referida al Presidente de una Compañía privada, con la finalidad establecida en el número 4 del artículo 44 del Reglamento».

c) Al considerar que el mencionado Acuerdo excedía las facultades de calificación de la Mesa en detrimento de las funciones constitucionales de los parlamentarios, el Grupo Parlamentario Socialista presentó el 17 de septiembre de 1997, conforme a lo establecido en el artículo 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante RCD), escrito ante la Mesa de la Cámara solicitando su reconsideración.

d) El 16 de octubre de 1997 se dio traslado al Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista del escrito del Presidente del Congreso, del día 14 anterior, por el que se le notificaba que la Mesa de la Cámara, en su reunión de 30 de septiembre de 1997, había acordado, oída con carácter previo la Junta de Portavoces, mantener el Acuerdo adoptado en su reunión del día 3 de septiembre. Dicha decisión se justificaba, en primer lugar, en que el apartado 4 del artículo 44 RCD mencionado en tal Acuerdo «es interpretado conforme a una práctica parlamentaria reiterada en el entendimiento de que su finalidad es la de proporcionar información y asesoramiento en relación con cuestiones objeto de debate ante una Comisión, esto es, en relación con procedimientos parlamentarios en curso». En segundo lugar, la Mesa indicaba que dicho precepto «es aplicable a la solicitud de comparecencia controvertida, pues, no

deduciéndose del ordenamiento jurídico un criterio inequívoco, desde el punto de vista de la actividad, para la definición de una empresa pública, no puede designarse el porcentaje de participación de los poderes públicos en el capital social de una compañía, de suerte que cuando, como en el caso de Telefónica de España, dicho porcentaje no es sólo minoritario, sino que en la actualidad se sitúa por debajo del 1 por 100, no resulta arbitrario calificar dicha sociedad como privada. Resulta, pues, fundada la aplicación del número 4 del artículo 44 a la solicitud de comparecencia en cuestión». Se añadía igualmente que «los derechos de información del Grupo Parlamentario recurrente y de los Diputados que lo integran no pueden considerarse lesionados, cuando respecto al asunto sobre el que versa la solicitud de comparecencia inadmitida se han admitido a trámite sendas solicitudes de comparecencia del Ministro de Fomento y del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores».

3. Con cita de la jurisprudencia de este Tribunal sobre la materia (SSTC 161/1988, 181/1989, 36/1990, 205/1990 y 95/1994), se afirma en la demanda de amparo que las limitaciones a la actuación del Grupo Parlamentario Socialista impuestas en los mencionados Acuerdos constituyen una extralimitación de las funciones de calificación otorgadas a la Mesa de la Cámara por los apartados 4 y 5 del artículo 31 RCD que inciden negativamente en las facultades de control de los parlamentarios y, en consecuencia, en su *ius in officium*, infringiéndose por ello el artículo 23.2 CE.

Recuerda, en primer lugar, la demanda que entre los derechos que integran el *status* de Diputado se encuentran, en los términos del artículo 44 RCD, el de recabar la presencia de autoridades y funcionarios públicos por razón de la materia objeto de debate, a fin de informar a la Comisión (núm. 3) y la comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión (núm. 4). Junto a estos derechos, el Reglamento concede a la Mesa de la Cámara facultades para «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad de los mismos» (art. 31.4), y también para «decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento» (art. 31.5). Sin embargo, en el cumplimiento de estas funciones la Mesa no puede imponer restricciones no previstas en el propio Reglamento, ni puede convertirse en órgano fiscalizador de la mayor o menor rectitud jurídica de las iniciativas de los grupos parlamentarios, salvo que se trate de una función puramente liminar y como tal indiscutible, o, dentro de ciertos límites, para realizar una interpretación en favor de los derechos de los parlamentarios.

Se indica asimismo, a continuación, que en los Acuerdos objeto del presente recurso la Mesa realiza una interpretación jurídica que ni es evidente, ni favorece la actividad parlamentaria y los derechos de las minorías. En caso de duda, la Mesa se ha inclinado por una limitación de derechos, lo que es contrario no sólo al artículo 23 CE, sino también a la forma de gobierno parlamentaria adoptada por nuestro texto fundamental. Además, la norma a aplicar no era el apartado 4 del artículo 44 RCD, sino su apartado 3, ya que se trata de una sociedad concesionaria de servicios de comunicación esenciales de titularidad estatal, cuyas tarifas y régimen de prestación están reguladas por el Gobierno; con presencia de un Delegado del Gobierno en la

Compañía hasta el 1 de enero de 1998; con un régimen de autorización administrativa previa de una duración de diez años; con una posición en el mercado de las telecomunicaciones que resulta de la máxima incidencia en la economía española y que goza de la cualidad de operador dominante. Por ello no puede ser considerada, a los efectos del control parlamentario, como una sociedad anónima más.

Se sostiene, finalmente, en la demanda que, aunque se aplicase el artículo 44.4 RCD, la solicitud debió admitirse a trámite, ya que existe un procedimiento parlamentario en curso al haber solicitado el Grupo Parlamentario Socialista las comparecencias del Ministro de Fomento y del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. En todo caso, no sería la Mesa de la Cámara, sino la propia Comisión, la que debería decidir sobre si la comparecencia tiene o no lugar. Esta conducta del órgano de gobierno de la Cámara se traduciría, según la propia doctrina del Tribunal Constitucional, en una infracción del artículo 23.2 CE. Con arreglo a dicha doctrina, no cabe control de oportunidad alguno sobre la iniciativa parlamentaria (STC 161/1988), de modo que el trámite de admisión no puede ser utilizado como mecanismo para imponer el parecer de la mayoría política de la Mesa frente a la pretensión de las minorías (STC 161/1988), debiendo limitarse a un examen de la viabilidad formal de la petición (SSTC 161/1988, 25/1990). Sólo es posible un rechazo liminar si la iniciativa se refiere a cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de las Cámaras (STC 161/1988) o cuando de manera evidente es contraria a Derecho (SSTC 25/1990 y 95/1994). En todo caso, la inadmisión debe basarse en la estricta aplicación de un precepto parlamentario, y debe ser interpretada de manera sumamente restrictiva en orden a evitar la vulneración de derechos fundamentales de los parlamentarios (STC 161/1988).

4. Mediante providencia de 30 de marzo de 1998, la Sección Primera acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, solicitando atentamente al Presidente del Congreso de los Diputados, conforme a lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, la remisión, en el plazo de diez días, de testimonio del expediente 219/274/1, relativo a la solicitud del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso sobre comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A. Igualmente, la Sección acordó remitir copia de la demanda para su conocimiento a la Mesa del Congreso de los Diputados, a efectos de su personación en el presente proceso constitucional. Advertidos errores en la redacción de la mencionada providencia de admisión a trámite, mediante nuevo proveído de 2 de abril de 1998 la Sección acordó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el artículo 80 LOTC, rectificar los mismos y notificar de nuevo dicha providencia debidamente corregida, librando el correspondiente despacho al Presidente del Congreso de los Diputados.

5. El 20 de abril de 1998 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, procedente del Juzgado de guardia, escrito del Letrado de las Cortes Generales en el que se solicitaba que se le tuviera por personado en representación del Congreso de los Diputados, según acreditaba a través de los documentos pertinentes, y asimismo se tuviera por cumplimentada la providencia de 14 de abril de 1998 con la remisión del expediente requerido número 219/274/1. Por providencia de 27 de abril de 1998, la Sección Segunda acordó tener por



recibido el testimonio del Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de fecha 14 de octubre de 1997, así como el citado expediente, teniendo igualmente por personado y parte al Letrado de las Cortes Generales en nombre y representación del Congreso de los Diputados. A tenor de lo dispuesto en el artículo 52 LOTC, la Sección acordó dar vista de todas las actuaciones del recurso de amparo, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, a la representación del recurrente y al Letrado de las Cortes Generales, para que dentro de dicho término presentasen las alegaciones que a su derecho convinieren.

6. El 4 de junio de 1998 tuvo entrada el escrito de alegaciones presentado por el Ministerio Fiscal. Según el mismo, varios son los aspectos a tener en cuenta a la hora de resolver el presente recurso de amparo. En primer término, no nos encontramos ante uno de los *interna corporis acta* excluido del control constitucional. Se trata de un acto firme de la Mesa de la Cámara susceptible, en principio, de vulnerar el *ius in officium* de los integrantes del grupo parlamentario recurrente. En segundo lugar, centrándolo ya en el núcleo del recurso, se hace conveniente despejar la alegada quiebra de derechos fundamentales por la incorrecta inclusión de la solicitud de comparecencia en el número 4 del artículo 44 RCD Y ello porque la solicitud presentada ante la Mesa no encaja en ninguno de los tres anteriores: ni se trata de una solicitud de documentación, ni el compareciente es un miembro del Gobierno ni una autoridad o funcionario público. Su presencia ante la comisión sólo puede incardinarse en el apartado relativo a «otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión». Por tanto, ningún reproche debe suscitar el hecho de que la Mesa de la Cámara incluyera la solicitud en dicho apartado.

Otra cosa es —prosigue el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal— que dentro de dicho apartado 4 quepa la posibilidad de comparecencia del Presidente de una compañía —sea privada o pública— a los efectos previstos para la función de las comisiones parlamentarias. Si nos atenemos al mero tenor literal del precepto, no cabe duda de que se trata de una persona distinta de un miembro del Gobierno, que no posee la condición de autoridad ni funcionario público y que se encuentra en condiciones de «informar o asesorar» a la comisión. Nos encontramos, pues, ante un supuesto teóricamente encuadrable en el artículo 44.4 RCD. Dentro de las funciones de control del Gobierno, la comparecencia ante la Comisión competente del Presidente de una compañía que acaba de adquirir una participación importante en una cadena de televisión de ámbito nacional puede resultar indudablemente ilustrativa. Desde esta óptica, la interpretación de la legalidad ordinaria de la forma que favorezca la mayor eficacia del derecho fundamental de los parlamentarios de la oposición a controlar al Gobierno, como parte de su *ius in officium*, es un elemento a tener en cuenta a la hora de resolver el presente recurso de amparo.

Ahora bien, entiende el Ministerio Fiscal que, siendo éste un elemento importante, no es el único a considerar. De otro lado se erige la autonomía parlamentaria como un bien constitucionalmente protegido que no puede perderse de vista. Es la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, el intérprete natural del Reglamento, lo que no impide la posibilidad de quiebra de derechos fundamentales por una interpretación en exceso restrictiva de la norma parlamentaria que incida negativamente en la órbita del artículo 23.2 CE. Este

Tribunal, a la hora de revisar la constitucionalidad de las actuaciones de las Mesas de las Cámaras, ha distinguido, según el Fiscal, dos tipos de supuestos: cuando se trata de situaciones para las que el ordenamiento jurídico «no ha establecido límites materiales, la actividad de la Mesa se limitará al control de cumplimiento de los requisitos formales y, en su caso, al examen liminar de su adecuación a Derecho», pudiendo acordar la inadmisión cuando la contradicción «sea evidente». En cambio, existen otros supuestos en que el ordenamiento establece causas de inadmisión en atención al contenido material de las mismas, en cuyo caso «el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido». La anterior doctrina, sentada por la STC 76/1994 para las proposiciones de ley, puede resultar de aplicación analógica en el presente supuesto.

Recuerda el Fiscal que las fuentes del Derecho parlamentario no se reducen a la ley, habiendo tenido este Tribunal ocasión de referirse a la importancia de la costumbre y los usos parlamentarios como fuentes del Derecho a tener en cuenta (STC 206/1992, fundamento jurídico 3.º). Pues bien, la propia resolución impugnada alude a la interpretación del precepto aplicado «conforme a una práctica parlamentaria reiterada en el entendimiento de que su finalidad es la de proporcionar información y asesoramiento en relación con cuestiones objeto del debate ante una Comisión, esto es, en relación con un procedimiento parlamentario en curso». Ello nos lleva a la invocación de fuentes hermenéuticas que no han sido discutidas, y que abogan por la comparecencia prevista en el artículo 44.4 RCD como una figura de asesor o perito que debe ilustrar a la Comisión acerca de cuestiones ya surgidas en el seno de la misma. Como en el presente caso la presencia de las otras dos autoridades cuya comparecencia había sido también solicitada no había tenido aún lugar, poco había que ilustrar acerca de lo que todavía no habían dicho. Desde esta óptica no puede negarse razonabilidad a la resolución impugnada.

Por ello nos encontramos, según el Fiscal, ante un problema de tensión entre la interpretación más favorable al control del Gobierno por parte de las minorías y el principio de autonomía parlamentaria. Partiendo de la razonabilidad de la exégesis efectuada por la Mesa de la Cámara, la representación pública se inclina por la prevalencia de la segunda, con base en resoluciones de casos similares llevadas a cabo por este Tribunal, como el ATC 614/1988 (fundamento jurídico 2.º) y la STC 118/1995, denegatoria del amparo. Concluye, pues, sus alegaciones afirmando que ninguna quiebra del artículo 23.2 CE debe apreciarse en el presente caso, máxime cuando, tras las declaraciones ante la Comisión, el Grupo Parlamentario recurrente puede solicitar la comparecencia de las personas necesarias para aclarar los aspectos tratados e ilustrar y asesorar a los miembros de aquélla en su labor de control, por todo lo cual el amparo no debe prosperar.

7. El 28 de mayo de 1998 presentó sus alegaciones el recurrente en amparo. El escrito comienza dando por reproducidas las contenidas en la demanda, haciendo a continuación alusión a la legitimación procesal para la interposición del recurso de amparo por parte de los Grupos Parlamentarios (SSTC 105/1986, 23/1990, 205/1990 y 41/1995), al cauce procedimental utilizado (art. 42 LOTC) y al objeto del recurso: los dos Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados impugnados en la demanda de amparo por lesionar el derecho fundamental de los Diputados contenidos en

el artículo 23.2 CE, al incidir negativamente en el haz de facultades configuradas como *ius in officium* dentro de dicho artículo (SSTC 37/1989, 110/1984 y 168/1996). Sentado esto, el escrito procede a ampliar, en el presente trámite de alegaciones, las razones que llevaron al recurrente a impugnar los Acuerdos de la Mesa del Congreso de 3 de septiembre y 14 de octubre de 1997.

En primer lugar, en el escrito se formulan nuevas alegaciones contra el criterio mantenido por la Mesa de la Cámara sobre la naturaleza jurídico-privada de Telefónica de España, S. A., desde el punto de vista del control parlamentario, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.3 del vigente RCD. Así, la Mesa parece sostener el criterio de que las comparecencias de los altos cargos de las empresas públicas sólo podrán realizarse al amparo del citado precepto si existe una participación del Estado en su capital social superior al 50 por 100. De este modo, considera a Telefónica de España, S. A., una sociedad mercantil privada, definición en la que no tiene que entrar a los efectos del artículo 31 RCD y que olvida, en la interpretación más restrictiva posible de cara a las facultades de control de los parlamentarios, la evolución reciente de la realidad económico-financiera que ha impregnando tanto a la doctrina como a la legislación interna y comunitaria. Así, dicha interpretación no tiene en cuenta la posibilidad de que el término «mayoritario» haga referencia a una mayoría relativa de participación pública en el conjunto del accionariado que lleve aparejado un control efectivo de su Consejo de Administración; o, más todavía, el criterio de la actividad pública, de servicio público, que realice dicha empresa. En este sentido, la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas, comprende dentro su ámbito de aplicación (art. 1) a «las entidades de naturaleza mercantil que en la fecha de entrada en vigor de esta Ley cuenten con una participación directa o indirecta del Estado en su capital social superior al 25 por 100 de éste y estén controladas por el socio estatal por cualquiera de los medios establecidos en la legislación mercantil», teniendo en cuenta, además, circunstancias como las de prestar servicios esenciales o servicios públicos formalmente declarados como tales, desarrollar actividades sujetas por ley y razones de interés público a un específico régimen de control o estar exentas total o parcialmente de la libre competencia. Del mismo modo, la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado, califica, en su artículo 3, como actividad pública compatible con el ejercicio de las funciones de un alto cargo la participación de la Administración General del Estado en los órganos colegiados directivos o consejo de administración de organismos o empresas con capital público, lo que supone que el legislador califica como actividad pública la ejercida en empresas con capital público sin que se especifique en qué grado. De otra parte, el artículo 2 de la Directiva de la Comisión CEE 88/723, de 25 de julio (en realidad, 80/723, de 25 de junio), propone la superación del criterio de la mayoría de estas empresas, al menos a efectos de información parlamentaria, ampliando la legislación comunitaria la definición de este tipo de empresas a aquéllas en las que los poderes públicos pueden ejercer directa o indirectamente una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen. A partir de estos datos, considera el recurrente que la Mesa de la Cámara debió

admitir la comparecencia solicitada, pues Telefónica de España, S. A., reúne una serie de características de sujeción al régimen administrativo, situación de cuasimonopolio y presencia en ese momento de un Delegado del Gobierno. Se recuerda a este respecto el tenor del considerando 2 del Acuerdo de 14 de octubre de 1997, ya que si reconoció que la calificación de este tipo de empresas no es inequívoca, debió mantener la interpretación más favorable al control de los parlamentarios para no conculcar el artículo 23.2 CE.

En segundo lugar, el escrito formula alegaciones contra el criterio mantenido por la Mesa del Congreso sobre la aplicación del artículo 44.4 RCD a la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A. Así, se indica que la decisión de la Mesa de no considerar a la citada compañía una empresa pública hubiera tenido menores consecuencias si al menos se hubiera aceptado que existía un debate en el seno del Parlamento sobre la compra por Telefónica de España, S. A., del 25 por 100 de las acciones de Antena 3 Televisión y en este sentido hubiera calificado la petición de comparecencia como una de las contempladas en el artículo 44.4 RCD, lo que hubiera supuesto una calificación incorrecta de dicha petición, pero no una violación del artículo 23.2 CE. Sin embargo, la Mesa no optó por esta alternativa al considerar que no existía el «debate trabado» o el «procedimiento parlamentario en curso» que previamente ha de existir para la aplicación de dicho artículo conforme a una «práctica parlamentaria consolidada» cada vez más limitativa de las funciones de control de los Diputados. Pues no puede olvidarse la existencia en ese mismo momento de otras dos peticiones de comparecencia sobre el mismo tema: la del Ministro de Fomento y la del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores; comparecencias que podían aportar la información requerida por los Diputados, pero exclusivamente en el ámbito de sus respectivas competencias, por lo que se ha dejado a los parlamentarios sin la información multilateral que el control de una venta de carácter estratégico requería. Además, la decisión sobre la oportunidad o inoportunidad de una determinada comparecencia corresponde a las Comisiones de la Cámara conforme al artículo 44 RCD, impidiendo la Mesa este pronunciamiento mediante una decisión arbitraria, contraria al artículo 31 RCD y a la jurisprudencia constitucional al respecto (SSTC 161/1988 y 25/1990). A mayor abundamiento sobre esta cuestión, indica el escrito de alegaciones que la Mesa del Congreso admitió a trámite una petición del Grupo Parlamentario Socialista de comparecencia, ante la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, del Presidente de la Corporación Bancaria de España Argentaria —entidad de la que el Estado es accionista en un 26,11 por 100 de su capital social—, acordando la Mesa en ese caso la admisión a trámite y teniendo finalmente la comparecencia lugar el 25 de febrero de 1998 («Boletín Oficial de las Cortes Generales» núm. 385). Ello lleva al recurrente a preguntarse si entre las funciones de la Mesa del Congreso de los Diputados contempladas en el artículo 31 RCD figura la de determinar qué porcentaje de capital público es necesario para que los Diputados ejerzan el control directo de una empresa con mayoría de capital privado.

Por último, el escrito de alegaciones reitera la petición de que se estime el amparo, solicitando mediante otrosí que la Mesa del Congreso de los Diputados complete el expediente y remita, dando vista a la parte, «la nota correspondiente a la Secretaría General» o a los servicios de la Cámara a la que se hizo alusión en la

página 210 del acta de dicha Mesa de 3 de septiembre de 1997, por entender que podría reforzar las posiciones del recurrente.

8. El 27 de mayo tuvieron entrada en la sede de este Tribunal las alegaciones del Letrado de las Cortes Generales. Considera el Letrado de las Cortes Generales que las alegaciones contenidas en la demanda de amparo no constituyen fundamento suficiente para la pretensión de nulidad de los Acuerdos adoptados por las tres razones siguientes, que pasan a desarrollarse a continuación: 1) porque la función calificadora de la Mesa se ha realizado dentro del puro ámbito de su competencia; 2) porque la jurisprudencia constitucional citada por el recurrente no tiene relación directa con el supuesto debatido; y 3) porque el control que las Cortes Generales deben ejercer sobre el Gobierno y la Administración no alcanza a imponer a los ciudadanos la carga de comparecer ante las Cámaras, salvo en los supuestos estrictos en los que una ley orgánica lo dispone.

Respecto al primer motivo, se indica que la admisión a trámite de una petición de comparecencia ante una comisión, formulada por un grupo parlamentario, debe ser calificada y resuelta de acuerdo con el artículo 44 RCD interpretado de conformidad con la Constitución —art. 66.2— y los usos parlamentarios consolidados. Ello quiere decir que son tales normas y tales usos los que, según los casos, determinan si la calificación debe ser estrictamente formal o, por el contrario, debe extenderse a otros elementos materiales definidos en el ordenamiento jurídico. En el supuesto objeto de amparo, tanto el apartado 3 como el apartado 4 del artículo 44 RCD podrían haber sido aplicados a la solicitud presentada. A pesar de que el recurrente no mencionó el supuesto en el que incardinaba su petición, del contenido de la primera petición y del posterior escrito de reconsideración parece deducirse que entendía que por cualquiera de las dos vías debió admitirse la comparecencia pedida. La Mesa, no obstante, rechazó esa petición al entender que ninguna de las dos vías indicadas resultaba pertinente. La improcedencia de la petición de comparecencia por la vía del artículo 44.3 se debió a que el Presidente de Telefónica de España, S. A., no es ni autoridad ni funcionario público, condición ésta que ni siquiera se intenta probar en el recurso de amparo. Los rasgos que el recurrente predica de la citada compañía para resaltar lo peculiar de su actividad no llevan a tal conclusión; por el contrario, el examen de sus estatutos y de las normas aplicables a la misma salvaguardan claramente su naturaleza de compañía privada mercantil y la naturaleza mercantil del cargo de su Presidente. De acuerdo con estos estatutos, que fueron adaptados al texto refundido de la Ley de sociedades anónimas el 22 de diciembre de 1989, mediante escritura pública autorizada notarialmente, la administración de la sociedad corresponde al consejo de administración, a su presidente, al comité ejecutivo y, en su caso, a uno o varios consejeros delegados (art. 23). El consejo de administración es designado por la junta general de accionistas en los términos expresados en el artículo 24 y el presidente elegido por el consejo de entre sus miembros conforme a lo dispuesto en el artículo 26, ocupando en consecuencia su cargo en virtud de las normas mercantiles que rigen la compañía.

En el contrato formalizado entre el Estado y Telefónica de España, S. A. —publicado por Resolución de 14 de enero de 1992 («BOE» de 23 de enero)— se es-

tablecen las condiciones de prestación de los servicios concedidos (cláusula 3), de acuerdo con la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones, y se establecen también «las obligaciones de la entidad concesionaria respecto de su estructura societaria» (cláusula 7). Tal estructura se mantiene intacta en los mismos términos establecidos en los estatutos de la compañía, con la única salvedad de que el Gobierno podrá nombrar hasta un máximo de cinco miembros del consejo de administración de Telefónica de España, S. A., adicionales a los que, de acuerdo con sus estatutos, corresponda nombrar a la junta general de accionistas de la entidad, pero sólo si una disposición legal prevé esta posibilidad. Tal posibilidad, pendiente de una ley, no altera para nada la naturaleza del presidente de la compañía; ni tampoco la altera el Real Decreto 8/1997, de 10 de enero, sobre aplicación del régimen de autorización administrativa a Telefónica, S. A., y a Telefónica Servicios Móviles, S. A., como lo deja claro el Preámbulo del mismo. Por ello, entre los acuerdos y actos sujetos al régimen de autorización administrativa no figura el del nombramiento del presidente de la compañía. Así pues, ninguna de las normas citadas atribuyen al Presidente de Telefónica de España, S. A. la condición de «funcionario» ni de «autoridad». No es «funcionario», ni en sentido estricto (art. 1 de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964) ni tampoco en sentido amplio (art. 24.2 del Código penal de 1995), careciendo además del régimen propio de los mismos (art. 103 CE). Tampoco es autoridad, al no estar «investido de poder público, mando o magistratura», según la definición doctrinal y jurisprudencial recogida, por ejemplo, en el artículo 24.1 del Código penal. Por todo ello, considera el Letrado de las Cortes Generales que la petición de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., por la vía del artículo 44.3 RCD es inadmisibles.

Y otro tanto ocurre con el artículo 44.4 RCD, ya que la práctica parlamentaria consolidada exige, para la admisión de una petición de comparecencia de «otras personas» por esta vía, la existencia de un «procedimiento parlamentario en curso», práctica ésta cuya validez no discute el recurrente, aunque sí que en el caso concreto no existiera un procedimiento en curso. Sin embargo, cuando se pide la comparecencia del Presidente de Telefónica, el 14 de agosto de 1997, fuera pues, del período de sesiones, no existía tal procedimiento «en curso». Fue precisamente la Mesa de la Cámara, en su sesión del 11 de septiembre, la que examinó las tres peticiones de comparecencia (la del Ministro de Fomento, la del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la del Presidente de Telefónica de España, S. A.) y adoptó el acuerdo de admitir las dos primeras, por tratarse de la comparecencia de autoridades, rechazando la tercera por tratarse de la comparecencia de un particular y no existir en aquel momento un procedimiento parlamentario en curso, en la Comisión de Infraestructuras, sobre el objeto de la comparecencia.

Pasando ya al segundo motivo del escrito, el Letrado de las Cortes Generales afirma que la jurisprudencia constitucional invocada por el recurrente no es aplicable al caso objeto de este recurso. Así, en la STC 161/1988 se trataba de un caso de solicitud de documentación a la Administración pública a través de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha y no de la comparecencia de un ciudadano. En la STC 181/1989, se trata también de algo diferente a la petición de una comparecencia, al tratarse de la denegación, por parte de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de la petición

efectuado por unos Diputados autonómicos de examinar determinada documentación acompañados de técnicos especialistas en la materia. La STC 25/1990 resuelve un recurso de amparo contra una Sentencia recaída en un recurso contencioso-electoral, por lo que sólo tiene una conexión muy incidental con el presente caso referida al artículo 23.2 CE. La STC 36/1990, relativa a la distribución de los miembros de las comisiones parlamentarias, no guarda ninguna relación con el actual supuesto, limitándose el recurso a citarla sin más. La STC 205/1990, que abordó la inadmisión a trámite de una moción presentada por un grupo parlamentario, contiene una doctrina que carece del alcance general que pretende darle el recurrente, como se desprende de su propio tenor (fundamento jurídico 6.º). Por último, la STC 95/1994 aborda también una cuestión muy distinta —como es la inadmisión de una proposición de ley— a la de resolver si procede admitir a trámite una petición de comparecencia de un ciudadano que no ostenta un cargo público.

El tercer y último motivo del escrito de alegaciones del Letrado de las Cortes Generales hace referencia a que la petición de comparecencia personal de un ciudadano ante una comisión parlamentaria (permanente, no de investigación) no puede recibir un tratamiento equivalente al de la tramitación de una iniciativa legislativa o a la petición de documentación procedente de una Administración pública. En este sentido, se sostiene que el rigor con el que la Mesa de la Cámara ha de proceder en estos casos debe ser muy estricto, al incidir el control que se pretende sobre los derechos y deberes de los ciudadanos y no sobre la acción del Gobierno. La Constitución, en efecto, atribuye a las Cortes Generales la función de controlar esta última (art. 66.2), pero no la actividad de los ciudadanos o de las compañías privadas, salvo en los supuestos excepcionales en los que el interés público justifique la constitución de una comisión de investigación (art. 76 CE). Por ello, los ciudadanos sólo están obligados a comparecer ante las Cámaras cuando su presencia sea requerida por una comisión de investigación (Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo; art. 502 del Código penal de 1995) sin perjuicio, claro es, de que puedan, voluntariamente, colaborar con las tareas parlamentarias como expertos o peritos. En los supuestos en los que la actividad de un ciudadano esté intervenida o sujeta a autorización o concesión administrativa, quien responde ante las Cámaras no es el particular, sino la autoridad administrativa competente para ejercer el control sobre la actividad ciudadana. De ahí que la Mesa del Congreso admitiera a trámite la petición de comparecencia de las autoridades responsables del control administrativo de Telefónica de España, S. A., pero no la del particular Presidente de ésta, actuando así de acuerdo con los principios constitucionales y reglamentarios que rigen la materia.

Por todo ello, concluye el escrito del Letrado de las Cortes Generales solicitando la desestimación del recurso de amparo.

9. Mediante providencia de 15 de junio de 1998 la Sección Segunda tuvo por recibidos los precedentes escritos de alegaciones, acordando, de conformidad con el artículo 89.1 LOTC, acceder a la petición de la representación de la parte recurrente y solicitar al Presidente del Congreso de los Diputados que, en el plazo de diez días, remitiese la Nota correspondiente a la Secretaría General o a los Servicios de la Cámara a la que se hace alusión en la página 210 del acta de la

Mesa del Congreso de los Diputados de 3 de septiembre de 1997. Por providencia de 6 de julio de 1998 la Sección tuvo por recibido testimonio de dicho documento y, a tenor de lo dispuesto en el artículo 52 LOTC, acordó dar traslado del mismo, por plazo común de diez días, al Ministerio Fiscal y a todas las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran completar, si lo estimasen pertinente, las alegaciones ya formuladas.

10. El 22 de julio de 1998 presentó escrito el Ministerio Fiscal en el que comunicaba haber quedado instruido de la documentación aportada, ratificándose en su anterior escrito de alegaciones.

11. Ese mismo día, procedente del Juzgado de guardia, se registró en la sede de este Tribunal escrito correspondiente al recurrente en amparo. A partir del análisis del contenido de la «Nota de la Secretaría General», destaca éste que los Servicios Jurídicos de la Cámara advirtieron a la Mesa del Congreso de los Diputados, en el momento previo a la toma del Acuerdo de inadmisión, lo siguiente: *a)* que Telefónica de España, S. A., tiene sus operaciones estratégicas sujetas al régimen de autorización administrativa previa y mantiene la presencia de un Delegado del Gobierno hasta el 1 de enero de 1998; y *b)* que, como precedente parlamentario, la Mesa de la Cámara acordó admitir a trámite la comparecencia del Presidente de la Corporación Bancaria de España Argentaria, solicitada por el Grupo Parlamentario Socialista. Sin embargo, a pesar de esta advertencia de los Servicios Jurídicos de la Cámara, incluido el precedente parlamentario mencionado, la mayoría del órgano rector de la Cámara decidió inadmitir la petición de comparecencia de Telefónica de España, S. A.

A continuación, el escrito del recurrente destaca los paralelismos, en la medida en que los hubiera, entre ambas compañías «privadas» en las que el capital público en sus respectivos capitales sociales es minoritario. Así: 1) si el Presidente de Telefónica de España, S. A., lo es de una compañía privada a efectos parlamentarios y, por tanto, no es ni autoridad ni funcionario público a los efectos del artículo 44.3 RCD, tampoco lo es el Presidente de Corporación Bancaria de España Argentaria, S. A.; 2) Telefónica de España, S. A., disponía en el momento de la solicitud de comparecencia y hasta el 1 de enero de 1998 de la presencia de un Delegado del Gobierno, mientras que Corporación Bancaria de España Argentaria, S. A., no; 3) Telefónica de España, S. A., gestiona servicios públicos esenciales, Corporación Bancaria de España Argentaria, S. A., no; y 4) Telefónica de España, S. A., está sometida al régimen de autorización administrativa previa en la fijación de los precios de sus servicios; Corporación Bancaria de España Argentaria, S. A., no. A la vista de lo expuesto, es evidente —según el demandante de amparo— que la Mesa del Congreso de los Diputados actuó de forma arbitraria y por criterios de oportunidad política favorables a la mayoría que votó el acuerdo de inadmisión. No es posible encontrar ni un solo apoyo reglamentario que permita diferenciar, a los efectos del control parlamentario, la admisión a trámite de la petición de comparecencia del Presidente de Corporación Bancaria de España Argentaria, S. A., y la inadmisión a trámite de la petición de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A. Todo ello, además, en el transcurso de la misma legislatura y con los mismos componentes del órgano rec-

tor de la Cámara, por lo que resulta asimismo evidente la lesión del artículo 23.2 CE.

12. También el 22 de julio de 1998, procedentes del Juzgado de guardia, tuvieron entrada en el Registro del Tribunal las alegaciones del Letrado de las Cortes Generales. Advierte éste que la Nota de la Secretaría General aportada a los autos contiene datos fácticos y se basa en precedentes que han de ser situados en el marco jurídico de la regulación constitucional y legal del control parlamentario de las empresas participadas por la Administración del Estado. Por consiguiente, es necesario encuadrar dicha Nota en el marco del control parlamentario de las empresas que, perteneciendo en su día al patrimonio empresarial del Estado, han sido privatizadas en más o menos medida.

Formula a continuación el Letrado de las Cortes Generales una serie de consideraciones sobre el control parlamentario de las empresas públicas que han sido privatizadas y que se resumen a continuación. La primera parte de su escrito la dedica el Letrado de las Cortes Generales a efectuar unas extensas consideraciones previas sobre la configuración jurídica del patrimonio empresarial del Estado así como sobre el proceso de privatización del mismo y el deber de información parlamentaria al respecto, consideraciones que le llevan a concluir que, pese a los proyectos de reforma, el derecho positivo español mantiene continuamente el criterio de la participación mayoritaria pública en el capital de una empresa para calificarla de estatal o pública con la consiguiente obligación de sus Presidentes de informar a las Comisiones de las Cámaras. Sentado esto, el escrito pasa a examinar a continuación el control por el Congreso de los Diputados de la actividad empresarial de la Administración del Estado. De lo anteriormente expuesto deduce el Letrado de las Cortes que la actividad empresarial de la Administración del Estado puede realizarse por medio de entidades de Derecho público (que ahora la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado denomina «entidades públicas empresariales») y por medio de entidades de Derecho privado (que dicha Ley denomina «sociedades mercantiles públicas»). En el primer supuesto, el control parlamentario de esas entidades no plantea problemas especiales por tratarse de organismos integrados en la Administración pública obligados a proporcionar a las Cámaras la información y ayuda que precisen (art. 109 CE y arts. 7 y 44 RCD). En el segundo, en cambio, la forma privada de personificación de estos entes puede suponer un límite a las exigencias de información de las Cámaras, ya que, por regla general, los particulares no están obligados a comparecer ni a proporcionar información a las Cámaras, salvo en el caso de ser requeridos por una comisión de investigación (art. 54 RCD y Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo) o de disponerlo así expresamente la ley. Ahora bien, en el caso de las empresas públicas y sociedades estatales, bajo el velo de una personificación privada se encuentra, en mayor o menor medida, una Administración pública, lo que puede tener como consecuencia la atribución, a ciertos efectos —entre ellos, al del control parlamentario— de carácter público a esa entidad. El problema consiste en determinar el porcentaje de participación pública que produce esa mutación de su naturaleza privada. En España, el criterio general ha sido, y según el derecho vigente sigue siendo, el de la participación mayoritaria.

Sin embargo, ello no quiere decir, según el Letrado de las Cortes, que el Congreso de los Diputados no pue-

da ejercer ningún tipo de control sobre empresas en cuyo capital participa minoritariamente la Administración pública. En primer lugar, siempre puede ejercerse el control sobre la Administración titular de las acciones, cualquiera que sea su porcentaje y, en su caso, sobre el órgano administrativo de control o supervisión que haya podido establecerse en determinadas empresas (por ejemplo, bajo la denominación de Delegado del Gobierno u otra similar). En segundo lugar, existe la obligación de ciertas empresas participadas por la Administración de proporcionar información económica a las Cámaras. Así lo dispone el artículo 16.2 de la Ley 5/1996 (modificado por el Real Decreto-ley 15/1997), relativo a las empresas participadas por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), cuyo antecedente se encuentra en la Disposición adicional vigésimo tercera de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado, relativo a las empresas del grupo INI y del grupo INH. Aquella norma establecía una obligación de información sobre la cuenta de explotación de las empresas de los dos grupos cuando la participación de estos era superior al 20 por 100 de las acciones. Ahora, el artículo 16.2 de la Ley 5/1996 (modificado por el Real Decreto-ley 15/1997) amplía esa obligación al disponer que las empresas del grupo SEPI, cualquiera que sea la participación en ellas de dicho grupo, presenten a las Cortes la misma información que están obligadas a presentar ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Remisión de información que, sin embargo, ni antes ni ahora obliga a comparecer personalmente a sus representantes sociales, salvo cuando es mayoritaria la participación de la SEPI. Finalmente, en tercer lugar, puede pedirse la comparecencia de los representantes de las sociedades con participación minoritaria de la Administración del Estado por la vía del apartado 4 del artículo 44 RCD. Ello sin perjuicio de que la Mesa de la Cámara exija, en su caso, el cumplimiento del requisito de la comparecencia, de acuerdo con los precedentes parlamentarios ya establecidos, y sin perjuicio también de que, en estos casos, el requerido de comparecencia no tenga la obligación de comparecer. En consecuencia, y tras reiterar de manera sintética las anteriores argumentaciones, el Letrado de las Cortes Generales concluye sus alegaciones solicitando de este Tribunal que en su día dicte Sentencia en los términos que se tienen suplicados.

13. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 23 de diciembre de 1998, el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación de don José Borrell y Fontelles, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, interpuso demanda de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 8 de septiembre de 1998, que inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (Endesa en lo sucesivo), formulada por el mencionado grupo parlamentario, y contra el Acuerdo de dicha Mesa de 6 de octubre de 1998, que acordó mantener el anterior tras la solicitud de reconsideración presentada contra el mismo.

14. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo relevantes para la resolución del caso son, en síntesis, los siguientes:

a) El 14 de agosto de 1998 el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso solicitó, median-

te el formulario establecido a tal efecto por el Congreso de los Diputados, la comparecencia del Presidente de Endesa, don Rodolfo Martín Villa, ante la Comisión de Industria, Energía y Turismo, al objeto de que informara a la misma «sobre la evolución reciente de las actuaciones judiciales en Chile, relacionadas con la inversión de Endesa en Enersis y sobre los efectos derivados de las mismas sobre Endesa y sus directivos».

b) La Mesa del Congreso, mediante Acuerdo de 8 de septiembre de 1998, decidió inadmitir a trámite dicha solicitud, «considerando que el porcentaje de participación pública en el capital de Endesa es inferior al 50 por 100 en la fecha de presentación de la solicitud de comparecencia de referencia».

c) Al considerar que el mencionado Acuerdo excedía las facultades de calificación de la Mesa en detrimento de las funciones constitucionales de los parlamentarios, el Grupo Parlamentario Socialista presentó el 17 de septiembre de 1998, conforme a lo establecido en el artículo 31.2 RCD, escrito ante la Mesa de la Cámara solicitando su reconsideración.

d) El 8 de octubre de 1998 se dio traslado al Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista del escrito del Presidente del Congreso de 6 de octubre anterior por el que se notificaba que la Mesa de la Cámara, en su reunión de 6 de octubre de 1998, había sometido a votación la solicitud de reconsideración mencionada y que, habiéndose producido sucesivos empates, había que entender desechada en aplicación del artículo 88.1 del RCD. Los miembros presentes que votaban en contra reiteraban como razón de la inadmisión de la solicitud de comparecencia en cuestión las mismas consideraciones contenidas en el Acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara en su reunión del día 22 de septiembre de 1998 respecto de otra solicitud de comparecencia del Presidente de Endesa, esto es, en primer lugar, que aun cuando la doctrina científica apunte la existencia de criterios definidores de la empresa pública distintos del basado en la participación mayoritaria pública en el capital social, es, sin embargo, este criterio el incorporado por el Derecho vigente (entre otros, por el art. 6.1.a) de la Ley general presupuestaria —texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre—) como definidor de la empresa pública, de suerte que cuando, como en el caso de Endesa, el porcentaje de participación pública no es sólo minoritario, sino que en la fecha de la presentación de la iniciativa inadmitida se situaba por debajo del 5 por 100, no resulta arbitrario calificar dicha sociedad como privada. En segundo lugar, se basaban en que el Acuerdo de la Mesa en cuestión no suponía una extralimitación de las facultades de calificación de la misma, pues se fundaba en un precepto reglamentario concreto, el número 4 del artículo 44 RCD. Se añadía igualmente que los derechos de información del grupo parlamentario recurrente y de los Diputados que lo integraban no podían considerarse lesionados al no excluirse que respecto al asunto sobre el que versaba la solicitud de comparecencia inadmitida pudiera comparecer el titular del departamento competente.

15. De modo similar a como hace la demanda del recurso de amparo 4507/1997, señala el recurrente, con cita de jurisprudencia constitucional (SSTC 161/1988, 181/1989, 36/1990, 205/1990 y 95/1994), que el artículo 23.2 CE recoge un derecho de configuración legal en la que ocupan un lugar esencial los Reglamentos parlamentarios, cuya transgresión, por tanto, puede ser

defendida ante el Tribunal Constitucional por la vía del artículo 42 LOTC. Recuerda que el artículo 44 RCD atribuye a las comisiones la facultad de recabar «la presencia de autoridades y funcionarios públicos por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión (apdo. 3) y «la comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión» (apdo. 4) y que junto a estos derechos dicho Reglamento atribuye a la Mesa la función de «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» (art. 31.1.4) y «decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento» (art. 31.1.5). Ahora bien, en el ejercicio de esas funciones la Mesa no puede vulnerar los derechos de las minorías ni limitar la actividad de control parlamentario. Eso es lo que habría hecho el acuerdo de 14 de octubre de 1997 inadmitiendo la comparecencia del Presidente de la compañía Telefónica de España, S. A., y hace ahora el Acuerdo de 8 de septiembre de 1998, objeto de este recurso de amparo, que se basa en que sólo son empresas públicas a efectos de control parlamentario aquéllas con un capital público en su capital social de más de un 50 por 100, dando un paso más que el Acuerdo de 14 de octubre de 1997. Este criterio, que la Mesa adopta aduciendo el artículo 6.1.a) de la Ley general presupuestaria —texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre—, según el recurrente, no tiene apoyo inequívoco en el Derecho material y conlleva una extralimitación de las funciones de la Mesa, que debe limitarse a aplicar el Reglamento.

No tiene apoyo inequívoco en el Derecho material porque soslaya que Endesa presenta características que impiden calificarla como una empresa privada más, pues, en efecto, reúne las siguientes características: se trata de una de las empresas contempladas en la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas, y en el Real Decreto 929/1998, de 14 de marzo, lo que conlleva que determinados acuerdos y actos sociales (adquisición por terceros de acciones que representen más del 5 por 100 del capital de Endesa, venta de acciones de las sociedades del grupo, disolución, escisión, fusión) quedan sometidos a autorización administrativa previa; el propio Real Decreto citado señala el carácter estratégico de algunas de sus actividades y su carácter de instrumento de garantía del interés general; los precios de los suministros de energía prestados por las empresas eléctricas del grupo Endesa están sujetos a tarifas aprobadas anualmente por el Ministerio de Industria y Energía en aplicación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico; determinadas actividades realizadas por las empresas del grupo Endesa (como la construcción de redes de distribución o la realización de inversiones en sectores de actividad distintos del eléctrico) están sometidas a autorización administrativa previa; y, por último, buena parte de las actividades realizadas por las empresas filiales de Endesa en el sector de las telecomunicaciones (como la fijación de los precios finales de los servicios de telefonía básica o la prestación de servicios de telecomunicaciones por cable) están sometidas al régimen de autorización administrativa.

Añade el recurrente una serie de argumentos adicionales: que en la anterior legislatura compareció ante el Congreso de los Diputados múltiples veces el Pre-

sidente de Telefónica de España, S. A., empresa que en aquel momento tenía un capital público en su capital social de un 32 por 100; que en la legislatura en la que se tramitaba la solicitud había comparecido el Presidente de grupo bancario Argentaria; que la preocupación del Grupo Parlamentario Socialista sobre este tema se ha manifestado de forma constante a través de múltiples iniciativas parlamentarias que se han ido presentando en la misma legislatura, desde que en marzo del año anterior se produjo la inversión de Endesa en Enersis-Chile (aunque no se hace referencia concreta a ningún procedimiento parlamentario en curso); que se produce la paradoja de que el Presidente de Endesa sí ha informado a los parlamentarios de la Comisión especial chilena investigadora de la normativa aplicable a los traspasos de acciones de grupos controladores de empresas y de las entidades administrativas que tienen por misión regularlas en la Cámara chilena, y que la solicitud de comparecencia se refiere a hechos que tuvieron lugar cuando Endesa era mayoritariamente pública. Por todo ello, la decisión de la Mesa recurrida supondría una restricción ilegítima del *ius in officium* de los parlamentarios (en sí misma vulneradora del art. 23.2 CE), así como la asunción por parte de dicha Mesa de una competencia (decidir si tiene lugar o no una comparecencia) que el artículo 44 RCD atribuye a la comisión.

En su segundo fundamento de Derecho, la demanda argumenta que la conducta del órgano de gobierno de la Cámara vulnera el artículo 23.2 CE según la propia doctrina del Tribunal Constitucional. Según dicha doctrina, no cabe control de oportunidad alguno sobre la iniciativa parlamentaria (STC 161/1988), de modo que el trámite de admisión no puede ser utilizado como mecanismo para imponer el parecer de la mayoría política de la Mesa frente a la pretensión de las minorías (STC 161/1988), debiendo limitarse a un examen de la viabilidad formal de la petición (SSTC 161/1988, 25/1990). Sólo es posible un rechazo liminar si la iniciativa se refiere a cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de las Cámaras (STC 161/1988) o cuando de manera evidente es contraria a Derecho (SSTC 25/1990 y 95/1994). En todo caso, la inadmisión debe basarse en la estricta aplicación de un precepto parlamentario, y debe ser interpretada de manera sumamente restrictiva en orden a evitar la vulneración de derechos fundamentales de los parlamentarios (STC 161/1988).

16. Mediante providencia de 3 de diciembre de 1999, la Sala Segunda acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, en aplicación del artículo 51 LOTC, dirigir atenta comunicación al Congreso de los Diputados a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia advenida del expediente 219/000395/0001, en el que había recaído Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 6 de octubre de 1998, relativo a la solicitud del Grupo Socialista del Congreso de comparecencia del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A., indicando que se debía poner en conocimiento del resto de los Grupos Parlamentarios la admisión a trámite del recurso para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo estimasen pertinente, en el recurso de amparo y defender sus derechos.

17. El 28 de diciembre de 1999 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del demandante de amparo interesando, con base en el artículo 83 LOTC, la acumulación del recurso de amparo 5422/1998 al

recurso de amparo 4507/1997, relativo a la inadmisión a trámite de una solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., toda vez que ambos procesos tenían objetos conexos que justifican la unidad de tramitación y decisión.

18. El 12 de enero de 2000 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal comunicación del Congreso de los Diputados del Acuerdo de la Mesa de 11 de enero de 2000, por el que se decidía trasladar al Tribunal Constitucional fotocopia advenida del expediente relativo a la solicitud de comparecencia número 219/395, así como personarse en el procedimiento, correspondiendo la representación y defensa de la Cámara al Letrado de las Cortes Generales Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara. Por diligencia de ordenación de 20 de enero de 2000, la Sala acordó unir a las actuaciones el anteriormente referido escrito del recurrente y la comunicación del Congreso de los Diputados, así como tener por personado y parte en el procedimiento al Letrado de las Cortes Generales Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de dicha Cámara, en representación y defensa de la misma, acordándose entender con él las sucesivas actuaciones. Conforme a lo dispuesto en el artículo 52 LOTC, la Sala acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por un plazo común de veinte días, para que dentro de dicho término presentasen las alegaciones que a su derecho convinieren. Asimismo, se pospuso la decisión respecto de la acumulación interesada al momento procesal oportuno.

19. El 19 de febrero de 2000 tuvo entrada en este Tribunal el escrito del recurrente con las alegaciones a que hace referencia el artículo 52.1 LOTC. En el mismo, en primer lugar, se ratifica en los hechos y fundamentos de Derecho que se recogen en el escrito de interposición del recurso de amparo.

En segundo lugar, se recogen las consideraciones que diversos miembros de la Mesa del Congreso realizaron en la sesión de dicho órgano de 22 de septiembre de 1998, en particular la del miembro de la Mesa don Joan Marcet, en el sentido de que el criterio de la participación mayoritaria pública en el capital de una sociedad no debe ser determinante para su calificación como empresa pública, pues, en otro caso, sectores de actividad estratégicos o claves quedarían al margen del control parlamentario, a lo que se añade la existencia de precedentes de admisión de comparecencias de presidentes de compañías con una participación pública minoritaria; la del Diputado Sr. Ríos, que expresó su apoyo a la reconsideración solicitada, señalando, entre otros argumentos, la existencia de una obligación legal de las empresas con participación pública superior al 20 por 100 de proporcionar información a la Cámara, según lo establecido por la Ley de presupuestos del Estado para 1995; las expresadas por el Diputado Sr. Bevió, recordando que en la Junta de Portavoces el único grupo que se manifestó en contra de la reconsideración fue el Grupo Popular, y argumentando que es más bien el dato de la existencia de un control público sobre la actividad de una empresa, «y en el caso de Endesa lo hay», el elemento que permite definir con mayor exactitud a una empresa pública; la de la Sra. del Campo, indicando que en la actualidad la participación mayoritaria pública no puede ser el criterio definidor de la empresa pública; o por el del propio Presidente del Congreso de los Diputados, que reconoce que la doctrina científica apunta a criterios para la definición de la em-

presa pública distintos del basado en la participación pública mayoritaria.

De estas consideraciones se desprende, según el recurrente, que no es el porcentaje de capital público en el capital social de una empresa el determinante a los efectos de su consideración como empresa pública, sino otras circunstancias, tales como su actividad en sectores estratégicos, el control público a que está sometida su actividad, o la consideración de públicos de los servicios que presta, y asimismo que existen precedentes de control a este tipo de empresas —cuyo capital público no es mayoritario— mediante la comparecencia de sus presidentes en sede parlamentaria, como los de Telefónica, S. A., o del grupo bancario Argentaria.

En tercer lugar, el recurrente pone de manifiesto que empresas recientemente privatizadas pero que se encuentran en situación de casi monopolio, realizan servicios básicos y esenciales o están sujetas a control administrativo, tales como Endesa, Repsol, Telefónica o Tabacalera, que junto con otras pocas —cinco o seis— de las empresas privatizadas, tienen tal peso en la economía española, que puede decirse que el conjunto de éstas llegan a ponderar más del 40 por 100 en el índice selectivo de la Bolsa de Madrid.

Termina el recurrente insistiendo en que el Acuerdo de la Mesa de 6 de octubre de 1998, por todo lo expuesto, opera una restricción ilegítima del *ius in officium* de los parlamentarios, por lo que suplica se declare la nulidad del mismo.

20. El 1 de marzo de 2000 tuvieron entrada en el Registro de este Tribunal las alegaciones del Letrado de las Cortes Generales. De modo similar a lo que hacía en su escrito de alegaciones de 27 de mayo de 1998, relativo al recurso de amparo 4507/1997, afirma que las razones esgrimidas en la demanda de amparo no constituyen fundamento suficiente para la pretensión de nulidad de los Acuerdos adoptados, por las tres razones siguientes, que pasan a desarrollarse a continuación: 1) porque la función calificadora de la Mesa se ha realizado dentro del puro ámbito de su competencia; 2) porque la jurisprudencia constitucional citada por el recurrente no tiene relación directa con el supuesto debatido; 3) porque el control que las Cortes Generales deben ejercer sobre el Gobierno y la Administración no alcanza a imponer a los ciudadanos la carga de comparecer ante las Cámaras, salvo en los supuestos estrictos en los que una Ley Orgánica lo dispone.

Los motivos segundo y tercero son desarrollados en términos idénticos al escrito de 27 de mayo de 1998 (salvo una alusión final a la concreta compañía telefónica), que han sido resumidos con anterioridad en estos antecedentes (antecedente núm. 8). También resulta igual el primer motivo, con la salvedad de referirse, naturalmente, a distinta empresa. En efecto, se indica que la admisión a trámite de una petición de comparecencia ante una comisión, formulada por un grupo parlamentario debe ser calificada y resuelta de acuerdo con el artículo 44 RCD, interpretado de conformidad con la Constitución —art. 66.2— y los usos parlamentarios consolidados. Ello quiere decir que son tales normas y tales usos los que, según los casos, determinan si la calificación debe ser estrictamente formal o, por el contrario, debe extenderse a otros elementos materiales definidos en el ordenamiento jurídico. En el supuesto objeto de amparo, tanto el apartado 3 como el apartado 4 del artículo 44 RCD podrían haber sido aplicados a la solicitud presentada. A pesar de que el recurrente no mencionó el supuesto en el que

incardinaba su petición, del contenido de sus escritos parece deducirse que entendía que por cualquiera de las dos vías debió admitirse la comparecencia pedida. La Mesa, no obstante, rechazó esa petición al entender que ninguna de las dos vías indicadas resultaba pertinente. Pues bien, no procede la petición de comparecencia por la vía del apartado 3 del artículo 44 RCD porque el Presidente de Endesa no es ni autoridad ni funcionario público, condición ésta que ni siquiera se intenta probar en el recurso de amparo, y el esfuerzo que el recurrente hace para demostrar que la compañía Endesa no es igual a cualquier otra sociedad anónima mercantil no resulta suficiente a tales efectos: que Endesa es una compañía muy importante, con gran incidencia en la economía española, incluida en las empresas de la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas, sometida a ciertas autorizaciones administrativas y a un régimen de tarifas reguladas, aprobadas por el MINER (Ley 54/1997, del sector eléctrico) con filiales en el sector de las telecomunicaciones, son datos que el recurrente destaca para resaltar la peculiaridad de la actividad de esta compañía, pero de los que no se deduce que su Presidente sea «autoridad» o «funcionario público»; no es funcionario ni en sentido estricto (art. 1 Ley de funcionarios civiles del Estado, texto refundido de 7 de febrero de 1964), ni tampoco en sentido amplio (art. 24.2 del Código penal de 1995), careciendo además del régimen propio de los mismos (art. 103 CE). Tampoco es «autoridad», al no estar «investido de poder público, mando o magistratura», según la definición doctrinal y jurisprudencial recogida, por ejemplo, en el artículo 24.1 del Código penal. Por todo ello, considera el Letrado de las Cortes Generales que la petición de comparecencia del Presidente de Endesa por la vía del artículo 44.3 RCD es inadmisibles. Y otro tanto ocurre con la vía del artículo 44.4 RCD, ya que la práctica parlamentaria consolidada exige, para la admisión de una petición de comparecencia de «otras personas» por esta vía, la existencia de un «procedimiento parlamentario en curso», sobre el objeto de la comparecencia.

En el siguiente apartado de su escrito señala el Letrado de las Cortes Generales que no es cierto que, como pretende el recurrente, la Mesa haya ignorado la situación de las empresas públicas que han sido privatizadas, a los efectos del control parlamentario, y pasa a hacer un examen de la cuestión (del control parlamentario de las empresas públicas que han sido privatizadas) que reproduce el realizado en sus alegaciones de 22 de julio de 1998, relativas al recurso de amparo 4507/1997, que han quedado resumidas anteriormente (antecedente núm. 12), y que culminan con la afirmación de que la Cámara puede controlar la actividad sujeta al Derecho administrativo de las empresas privadas (autorizaciones, licencias, precios intervenidos, etc.) mediante el control de la autoridad competente en esa materia (Ministro, Secretario de Estado, Director General, etc.), pero no mediante el control de los gestores privados de la compañía (Presidente, Consejeros, etc.), salvo que ese control lo ejerza una comisión de investigación. En consecuencia, los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados objeto del recurso de amparo no suponen una dejación de las facultades de control de la Cámara, sino su adecuación a su función constitucional de controlar «la acción del Gobierno» (art. 66 CE), por lo que solicita el Letrado la desestimación del recurso de amparo.



21. Con fecha 10 de febrero de 2000 tuvo entrada el escrito de alegaciones presentado por el Ministerio Fiscal. Este reproduce el esquema y contenido del presentado en el recurso 4507/1997, sintetizado más arriba (antecedente núm. 6): excluye que nos hallemos ante un acto excluido de control constitucional; considera teóricamente aplicable el artículo 44.4 RCD a una comparecencia del presidente de una compañía; entiende que ha de tenerse en cuenta que el asunto incide en el *ius in officium* de los parlamentarios, así como la interpretación de la legalidad ordinaria de la forma que favorezca la mayor eficacia del derecho fundamental de los parlamentarios de la oposición a controlar al Gobierno; añade que, sin embargo, es también elemento a considerar la autonomía parlamentaria; señala que existen supuestos en que el ordenamiento establece causas de inadmisión en atención al contenido material, en cuyo caso el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido; recuerda que son fuentes del Derecho parlamentario también la costumbre y los usos parlamentarios; se refiere a que el artículo 44.4 RCD se interpreta conforme a una práctica parlamentaria reiterada en el entendimiento de que su finalidad es la de proporcionar información y asesoramiento en relación con cuestiones objeto del debate ante una comisión, esto es, en relación con un procedimiento parlamentario en curso; considera que en el asunto se da una tensión entre la interpretación más favorable al control del Gobierno por parte de las minorías y el principio de autonomía parlamentaria y concluye afirmando la inexistencia de quiebra del artículo 23.2 de la Constitución.

Pero el escrito del Ministerio Fiscal también incluye observaciones específicas de este caso. En este sentido, tras hacer referencia al uso parlamentario aludido, señala que, como en el presente caso no consta la solicitud de comparecencia de otras autoridades, la presencia del Presidente de Endesa poco había de ilustrar acerca de lo que todavía no habían dicho otras personas y que, desde esta óptica, no puede negarse la razonabilidad de la resolución impugnada. En definitiva, dice, nos encontramos ante una interpretación razonable, que, aun cuando no sea la única posible, resulta defendible con base a los usos parlamentarios. El Presidente de Endesa no ha sido citado para aclarar extremos de las declaraciones de otros comparecientes anteriores, como se desprende del propio tenor de la resolución recurrida, que afirma que los derechos de información del grupo parlamentario recurrente pueden salvarse solicitando la comparecencia del titular del departamento competente. Destaca que la resolución recurrida aduce criterios legales —art. 6.1.a) de la Ley general presupuestaria— y concluye interesando se dicte Sentencia denegando el amparo, por cuanto no resulta del proceso la lesión de los derechos fundamentales que sirven de apoyo a la demanda.

22. Una vez remitido por la Sala Segunda testimonio del escrito del Procurador del recurrente registrado el 28 de diciembre de 1999 (antecedente núm. 17) interesando la acumulación del recurso de amparo número 5422/1998 al recurso de amparo número 4507/1997, se dictaron por ambas Salas de este Tribunal sendas diligencias de ordenación de las Secretarías de Justicia, de fecha 27 de marzo de 2000, por las que se concedía un plazo común de diez días al Letrado de las Cortes Generales y al Ministerio Fiscal para que alegasen cuanto estimasen oportuno respecto de la acumulación interesada.

23. Por escritos registrados el 6 de abril de 2000, elevó sus alegaciones a ambas Salas el Letrado de las Cortes Generales, manifestando no oponerse a la acumulación interesada. El Ministerio Fiscal, mediante sendos escritos dirigidos también a las Salas, y registrados en este Tribunal el 11 de abril de 2000, expresó su no oposición a la acumulación de los dos recursos de amparo. Por Auto de 26 de febrero de 2001, la Sala Primera acordó acumular al recurso de amparo número 4507/1997 el recurso de amparo número 5422/1998.

24. Por providencia de 16 de mayo de 2002, se fijó el siguiente día 20 del mismo mes y año para la deliberación y votación de la presente Sentencia que terminó el día de la fecha.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Los recursos de amparo acumulados que ahora debemos resolver tienen por objeto sendos Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados por los que se decidió la inadmisión a trámite de las solicitudes de comparecencia de los Presidentes de dos sociedades mercantiles, interesadas por el Grupo Parlamentario Socialista. Por un lado, en el recurso de amparo número 4507/1997, interpuesto por don Juan Manuel Eguiagaray Ucelay, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, se impugnan los Acuerdos de la Mesa del Congreso de 3 de septiembre y 14 de octubre de 1997, que decidieron la inadmisión a trámite de la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A. Por su parte, el recurso de amparo número 5422/1998, promovido por don José Borrell y Fontelles, Portavoz también del mismo grupo parlamentario, se dirige contra los Acuerdos de la Mesa de 8 de septiembre y 6 de octubre de 1998, denegatorios de la solicitud de comparecencia del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (Endesa).

Las razones esgrimidas por ambos recurrentes son prácticamente idénticas, y quienes se han personado en uno y otro procedimientos han alegado en ambos casos a partir de razonamientos comunes. Ello nos permite resolver los dos recursos sobre la base de una fundamentación compartida, de la que sólo habremos de separarnos para singularizar el tratamiento de alguna cuestión determinada, si bien, como habrá de verse, esa necesidad sólo se da en aspectos muy particulares.

Como cuestión previa al examen del fondo del asunto planteado, es preciso hacer alguna referencia a la condición en la que recurren los dos Portavoces que han interpuesto cada una de las dos demandas de amparo. En ninguna de ellas se especifica si lo hacen en nombre propio o en el del grupo parlamentario al que representan. Tampoco ninguna de las partes comparecidas ha efectuado objeción alguna al respecto. No obstante, el primero de los escritos de alegaciones presentado por el Sr. Eguiagaray Ucelay contiene una referencia a la legitimación de los grupos parlamentarios para recurrir en amparo, dándose entender que la demanda se interpone por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso. Ningún inconveniente hay para apreciarlo así, conforme a lo afirmado en la STC 81/1991, de 22 de abril, fundamento jurídico 1.º, donde hicimos expresa referencia a este tema. En efecto, dijimos entonces 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 de su cargo representativo. Lo cual no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada (arts. 162.1.b) CE y 46.1.a) LOTC), sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación», entre los que se encuentran los referidos grupos. De hecho, este Tribunal ha admitido a trámite varios recursos de amparo en los que el recurrente era directamente un grupo parlamentario en tanto en cuanto el mismo actuaba en nombre de los derechos de sus miembros (SSTC 4/1992, de 13 de enero; 95/1994, de 21 de marzo; 41/1995, de 13 de febrero; 118/1995, de 17 de julio).

2. Estima el grupo parlamentario recurrente que los Acuerdos reseñados se han extralimitado en las funciones de calificación que a la Mesa de la Congreso otorgan los apartados 4 y 5 del artículo 31.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), menoscabando las facultades de control de los parlamentarios y, en consecuencia, el *ius in officium* garantizado a los mismos por el artículo 23.2 CE.

Es conveniente recordar que, mediante el primero de tales Acuerdos, la Mesa del Congreso inadmitió la petición de comparecencia ante la Comisión de Infraestructuras del Presidente de Telefónica de España, S. A., formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, debido a «la inadecuación de la comparecencia solicitada, referida al Presidente de una Compañía privada, con la finalidad establecida en el número 4 del artículo 44 del Reglamento». Tras la reconsideración del Acuerdo solicitada por el Grupo Parlamentario, que discrepaba de que fuera dicho precepto el aplicable al caso, la Mesa adoptó un nuevo Acuerdo confirmando el anterior y haciendo descansar su decisión en un doble razonamiento. En primer lugar, la Mesa afirma que el artículo 44.4 RCD «es interpretado conforme a una práctica parlamentaria reiterada en el entendimiento de que su finalidad es la de proporcionar información y asesoramiento en relación con cuestiones objeto de debate ante una Comisión, esto es, en relación con procedimientos parlamentarios en curso»; y, en segundo lugar, considera que el mismo era el aplicable a la comparecencia controvertida, puesto que, «no deduciéndose del ordenamiento jurídico un criterio inequívoco, desde el punto de vista de la actividad, para la definición de una empresa pública, no puede desdeñarse el porcentaje de participación de los poderes públicos en el capital social de una compañía, de suerte que cuando, como en el caso de Telefónica de España, dicho porcentaje no es sólo minoritario, sino que en la actualidad se sitúa por debajo del 1 por 100, no resulta arbitrario calificar dicha sociedad como privada». Finalmente, el citado Acuerdo añadía que «los derechos de información del Grupo Parlamentario recurrente y de los Diputados que lo integran no pueden considerarse lesionados, cuando respecto al asunto sobre el que versa la solicitud de comparecencia inadmitida se han admitido a trámite sendas solicitudes de comparecencia del Ministro de Fomento y del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores». Al juicio de todas estas razones dedicaremos el fundamento jurídico 9.º

Por su parte, el primero de los Acuerdos impugnados en el recurso de amparo 5422/1998 inadmitió la pe-

tición de comparecencia ante la Comisión de Industria, Energía y Turismo del Presidente de Endesa, formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, al considerar que «el porcentaje de participación pública en el capital de Endesa es inferior al 50 por 100 en la fecha de presentación de la solicitud de comparecencia». La reconsideración del Acuerdo solicitada por el Grupo Parlamentario Socialista fue rechazada como consecuencia de sucesivos empates (art. 88.1 RCD). Quienes se opusieron fundamentaron la inadmisión en las razones recogidas en otro Acuerdo de 22 de septiembre de 1998, en el que igualmente se inadmitía una solicitud de comparecencia del Presidente de Endesa. En primer lugar, en que aun cuando la doctrina científica apunta la existencia de criterios definidores de la empresa pública distintos del basado en la participación mayoritaria pública en el capital social, es, sin embargo, este criterio el incorporado por el Derecho vigente (entre otros por el art. 6.1.a) de la Ley general presupuestaria —texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre—) como definidor de la empresa pública, de suerte que cuando, como en el caso de Endesa, el porcentaje de participación no es sólo minoritario, sino que en la fecha de presentación de la iniciativa inadmitida se situaba por debajo de 5 por 100, no resulta arbitrario calificar dicha sociedad como privada. En segundo lugar, se aduce que el Acuerdo de la Mesa no supone una extralimitación de las facultades de calificación, pues se funda en un precepto reglamentario, el número 4 del artículo 44 del Reglamento, conforme al cual las Comisiones pueden recabar la comparecencia de «otras personas» (particulares) competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la comisión, precepto que es interpretado conforme a una práctica parlamentaria reiterada en el entendimiento de que su finalidad es la de proporcionar información y asesoramiento en relación con cuestiones objeto de debate ante una comisión, esto es, en relación con procedimientos parlamentarios en curso. Por último, se argumenta que los derechos de información del grupo parlamentario recurrente y de los Diputados que lo integran no pueden considerarse lesionados al no excluirse que respecto al asunto sobre el que versa la solicitud de comparecencia inadmitida pueda comparecer el titular del departamento competente. Sobre la corrección constitucional de estas razones nos extenderemos en el fundamento jurídico 10.

Así delimitados los términos del debate, el objeto de los presentes recursos de amparo se cifra en dilucidar si los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que denegaron la comparecencia del Presidente del Telefónica de España, S. A., y del Presidente de Endesa han afectado al *ius in officium* de los parlamentarios como vertiente del derecho a acceder en condiciones de igualdad a un cargo público con los requisitos señalados en la leyes (art. 23.2 CE), y ello por haber impedido injustificadamente el ejercicio por parte de los parlamentarios recurrentes de las funciones que, en su condición de tales, les corresponden.

3. Este Tribunal ha indicado desde un principio que el artículo 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, fundamento ju-

rídico 3.º; 10/1983, de 21 de febrero, fundamento jurídico 2.º; 28/1984, de 28 de febrero, fundamento jurídico 2.º; 32/1985, de 6 de marzo, fundamento jurídico 3.º; y 161/1988, de 20 de septiembre, fundamento jurídico 6.º, entre otras). Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es deducida por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto aparece también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, fundamento jurídico 6.º; 181/1989, de 3 de noviembre, fundamento jurídico 4.º; 205/1990, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 4.º).

Interesa recordar, en primer lugar, como se hizo en la STC 203/2000, de 15 de octubre, fundamento jurídico 2.º, que, en una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, este Tribunal ha establecido una directa relación entre el derecho de un parlamentario *ex* artículo 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1), pues «son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos», según hemos declarado también en la STC 107/2001, de 23 de abril, fundamento jurídico 3.º. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio (SSTC 10/1983, de 21 de febrero, fundamento jurídico 2.º, y 32/1985, de 6 de marzo, fundamento jurídico 3.º). Y, en consecuencia, hemos establecido que tal derecho sería vulnerado «si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes», (STC 38/1999, de 23 de marzo, con referencia a las SSTC 36/1990, de 1 de marzo, y 220/1991, de 25 de noviembre).

Ahora bien, también ha de recordarse, en segundo término, que, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, se trata de un «derecho de configuración legal» y esa configuración comprende los Reglamentos parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan. Por lo que, una vez conferidos por la norma reglamentaria, tales derechos y facultades pasan a formar parte del *status* propio del cargo de parlamentario (SSTC 27/2000, de 31 de enero, fundamento jurídico 2.º, y 203/2001, de 15 de octubre, fundamento jurídico 2.º), pudiendo sus titulares reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los del propio órgano en el que se integren, y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el artículo 42 de nuestra Ley Orgánica (STC 161/1988, de 20 de septiembre, fundamento jurídico 7.º; en semejantes términos, entre otras, SSTC 181/1989, de 3 de noviembre, fundamento jurídico 4.º; 205/1990, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 5.º; 15/1992, de 10 de febrero, fundamento jurídico 3.º; 225/1992, de 14 de diciembre, fundamento jurídico 1.º; 95/1994, de 21 de marzo, fundamento jurídico 1.º; 41/1995, de 13 febrero, fundamento jurídico 1.º; 38/1999, de 22 de marzo, fundamento jurídico 2.º;

27/2000, de 31 de enero, fundamento jurídico 4.º; 107/2001, de 23 de abril, fundamento jurídico 3.º, o 203/2001, de 15 de octubre, fundamento jurídico 2.º).

Sin embargo, hemos precisado (SSTC 38/1999 de 22 de marzo, fundamento jurídico 2.º; 107/2001, de 23 de abril fundamento jurídico 3.º, *a*) o 203/2001, de 15 de octubre, fundamento jurídico 2.º) que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues 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 (STC 220/1991, de 25 de noviembre, fundamento jurídico 5.º, además de las citadas), siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes.

En relación con la incidencia en el *ius in officium* del cargo parlamentario de las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidos, este Tribunal ha afirmado (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, fundamento jurídico 3.º; 107/2001, de 23 de abril, fundamento jurídico 3.º, *b*), y 203/2001, de 15 de octubre, fundamento jurídico 3.º) que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos ejecutivos, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario.

Nuestra jurisprudencia ha precisado, además, que el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función técnico-jurídica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública. De modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. Si bien, concluía al respecto este Tribunal, el Reglamento parlamentario puede permitir o en su caso establecer, incluso, 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 parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente; si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos

de forma que le exige esa legalidad. De modo que, en suma, al margen de los supuestos indicados, cuya razonabilidad y proporcionalidad como límite del derecho del parlamentario puede ser apreciada en todo caso por este Tribunal, al decidir la Mesa sobre la admisión no podrá en ningún caso desconocer que los actos a que venimos refiriéndonos son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que los formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 CE).

Finalmente, ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal, en concreto, en relación con el artículo 23 CE, especialmente cuando este precepto se proyecta sobre el ejercicio del derecho de sufragio, y que conlleva que al revisar los actos relativos al ejercicio de dicho derecho fundamental los actores jurídicos opten por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos (SSTC 76/1987, de 25 de mayo, fundamento jurídico 2.º; 24/1990, de 15 de febrero, fundamento jurídico 6.º; 26/1990, de 19 de febrero, fundamento jurídico 6.º; y 87/1999, de 25 de mayo, fundamento jurídico 3.º).

4. Sentada esta doctrina de carácter general, hemos de proceder al concreto examen de los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados que resultan de aplicación al caso, en cuanto que presupuesto constitutivo de ese *ius in officium* configurador del contenido constitucional del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE.

En el presente supuesto, se da la particularidad de que los parlamentarios recurrentes no hicieron constar en un primer momento el precepto del Reglamento en virtud del cual pretendían fundamentar la solicitud de comparecencia de los Presidentes de Telefónica de España, S. A., y de Endesa, al efectuarse dichas solicitudes a través de un formulario preestablecido por el propio Congreso de los Diputados. Tampoco lo mencionaron expresamente en el escrito de reconsideración presentado por dicho Grupo tras el primer Acuerdo de la Mesa que inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A. De este modo, es por primera vez en la demanda de amparo donde el recurrente afirma de manera inequívoca que el precepto que la Mesa de la Cámara debió haber entendido de aplicación a la solicitud presentada era el artículo 44.3 RCD. Y en su primer escrito de alegaciones posterior a la presentación de la demanda puntualizan que la aplicación del artículo 44.4 RCD a la citada solicitud de comparecencia, si bien hubiera supuesto una calificación incorrecta de la misma, no hubiera conllevado una violación del artículo 23.2 CE. Es más, consideran que una correcta interpretación de lo dispuesto en ese artículo 44.4 RCD también hubiera debido conducir a su admisión a trámite. En cualquier caso, como se desprende sin dificultad del contenido de los respectivos documentos parlamentarios, aunque en ningún momento tales documentos hicieron una mención expresa al artículo 44.3 RCD, la controversia jurídica entre el Grupo Parlamentario Socialista y la Mesa del Congreso versó sobre la procedencia o no de la comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., en virtud de lo establecido en ambos apartados, 3 y 4, del artículo 44 RCD. Ello nos obliga a analizar —al

igual que han hecho todas las partes que han comparecido en este procedimiento— lo dispuesto en esos dos apartados para determinar si la interpretación que de los mismos hizo la Mesa del Congreso fue respetuosa con el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE, teniendo en cuenta, por una parte, su propio tenor y, por otra, las facultades de control que sobre tales iniciativas atribuye a la Mesa de la Cámara el Reglamento del Congreso.

En el escrito de reconsideración presentado tras el Acuerdo de la Mesa que inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Endesa ya se invocaba el artículo 44.3, «entre otros», del Reglamento de la Cámara para fundamentar el derecho de recabar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas. En su demanda de amparo invoca el recurrente los apartados 3 y 4 del artículo 44 RCD como base de su derecho a solicitar la comparecencia, aunque sin puntualizar cuál de dichos apartados es concretamente el fundamento de su pretensión.

5. El artículo 44 RCD dispone que «las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar: 3.º La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión. 4.º La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión». Aunque, ciertamente, la facultad de recabar la comparecencia en las comisiones de autoridades, funcionarios públicos y otras personas se atribuye directamente a éstas, parece existir una práctica parlamentaria, no discutida por ninguna de las partes, en virtud de la cual son los propios grupos parlamentarios, a través de su Portavoz, quienes formulan a la Mesa las propuestas de comparecencia, decidiendo esta última la admisión o inadmisión a trámite de las mismas, de modo que, en caso afirmativo, es a la propia comisión a quien corresponde decidir si recaba o no finalmente una determinada comparecencia. Por consiguiente, y en virtud de la práctica parlamentaria a la que acabamos de aludir, ninguna duda cabe de que la facultad de proponer las comparecencias a las que hace referencia el artículo 44 RCD forma parte del *ius in officium* de los Diputados. Además, 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 artículo 23.2 CE.

El control que la Mesa del Congreso de los Diputados ejerce sobre tales propuestas de comparecencia es el que se deriva de los apartados 4 y 5 del artículo 31.1 RCD. Así, el apartado 4 atribuye a la Mesa la facultad de «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos»; mientras que el apartado 5 le confiere la de «decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento». Del tenor de ambos preceptos se desprende con claridad —al igual que hemos afirmado en relación con otros de contenido análogo— que el control que la Mesa ejerce sobre los escritos y documentos presentados es, esencialmente, un «examen de la viabilidad formal» de tales propuestas, que excluye cualquier tipo de juicio de oportunidad (STC 161/1988, de 20 de septiembre, fundamento jurídico 8.º). Ahora bien, también es claro, como ya conjurábamos en hipótesis en dicha STC 161/1988 y con-

firmamos con posterioridad, que un control de esta naturaleza por parte de la Mesa de la Cámara puede asimismo incluir «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido» (SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 6.º; 225/1992, de 14 de diciembre, fundamento jurídico 4.º; ATC 155/1993, de 24 de mayo, fundamento jurídico 3.º; en similar sentido, STC 41/1995, de 13 de febrero, fundamento jurídico 4.º). Todo ello sin olvidar, volviendo a lo afirmado en la STC 161/1988, que en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones la Mesa no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho de los parlamentarios que las formulan y que, por ello, «cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, ... del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución)» (fundamento jurídico 8.º).

6. Dado el contenido de los Acuerdos impugnados, la controversia jurídica subyacente a los presentes recursos de amparo la han centrado las partes alrededor de dos cuestiones esenciales nítidamente delimitadas: *a)* de manera principal, la consideración o no de Telefónica de España, S. A., y de Endesa como empresas pertenecientes al sector público, de lo que se podría derivar la procedencia de la comparecencia de sus respectivos Presidentes, en cuanto que «autoridad pública», a través de la vía del artículo 44.3 RCD; y *b)* con carácter subsidiario, en caso de negarse lo anterior, la pertinencia o no de dichas comparecencias por la vía del artículo 44.4 RCD, circunstancia ésta que dependería de la previa existencia de un «procedimiento parlamentario en curso», según una práctica parlamentaria cuya existencia ciertamente no ha sido discutida por ninguna de las partes, aunque sí, como veremos en su momento, su concreto contenido y finalidad.

Pues bien, en la función de intérprete supremo de la Constitución que nos atribuye el artículo 1.1 LOTC y, en este caso, además, de garante de los derechos fundamentales susceptibles de recurso de amparo, nuestro cometido ha de circunscribirse únicamente, como hemos hecho en anteriores ocasiones, a analizar si los Acuerdos de la Mesa del Congreso efectuaron —en el ejercicio de la potestad de calificación y tramitación de los escritos y documentos de índole parlamentaria que le confiere el artículo 31.1, apartados 4 y 5 RCD— una interpretación del artículo 44.3 y 4 RCD conforme al tenor y finalidad de dicho precepto, para descartar, en el caso de que así fuera, cualquier vulneración del artículo 23.2 CE en perjuicio de los parlamentarios recurrentes en amparo.

7. A este respecto hay que comenzar indicando que la potestad que a las Comisiones del Congreso de los Diputados confiere el artículo 44 RCD para recabar, por conducto del Presidente del Congreso, la información y documentación procedente del Gobierno y de las Administraciones públicas (apartado 1) y, en general, las presencias y comparecencias previstas en los siguientes apartados del precepto (2, 3 y 4), constituye una manifestación de la función de control del Gobierno que, a las Cortes Generales de manera general, y al Congreso de los Diputados en particular, atribuyen, respectivamente, los artículos 66.2 y 108 CE. Por lo que a las presencias o comparecencias ante las comisiones se refiere, esa función de control del Gobierno resulta

evidente cuando se solicita la presencia de sus miembros para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos (art. 44.2 RCD), lo cual se encuentra expresamente previsto en el artículo 110.1 CE. Pero es también esa misma función de control la que las comisiones ejercitan cuando se trata del resto de las presencias o comparecencias que pueden solicitar, en virtud del referido artículo, de autoridades o funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate (art. 44.3 RCD) —cuyo fundamento se encuentra en el art. 109 CE— y, en general, de otras personas competentes en la materia (art. 44.4 RCD). Así pues, para el ejercicio del control del Gobierno por parte de las comisiones, el artículo 44 RCD prevé la presencia o comparecencia de varios tipos de personas, si bien diferenciando muy nítidamente la condición o calidad en la que comparecen: en cuanto que miembros del Gobierno en sentido estricto, en cuanto que autoridades y funcionarios públicos, y, finalmente, en cuanto que particulares con capacidad, por razón de su competencia en la materia, de informar o asesorar a la comisión; todo ello con independencia de la obligatoriedad que haya en cada caso de comparecer, cuestión ésta no suscitada en ningún momento por los recurrentes en amparo.

Antes de entrar en el examen propiamente dicho de la cuestión planteada, es conveniente recordar, como ha hecho en sus alegaciones el Ministerio Fiscal, que los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras. Así ha venido a reconocerlo este Tribunal, al afirmar que estos usos parlamentarios «siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho» (STC 206/1992, de 27 de noviembre, fundamento jurídico 3.º). Ahora bien, ello no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del Reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara, máxime cuando, como ocurre en el presente caso, se trata de prácticas parlamentarias surgidas al amparo de un concreto precepto del propio Reglamento al objeto de interpretar el sentido y la finalidad del mismo.

Ya advertimos en la STC 119/1990, de 21 de junio, a propósito de las vías impugnatorias de las resoluciones de carácter general dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados en uso de la facultad que le confiere el artículo 32.2 RCD, que cualquiera que pudiera ser la equiparación entre normas reglamentarias y resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad ello «no equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos», y ello porque «la aprobación y reforma de los Reglamentos parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el artículo 72.1 de la Constitución, que impone para una y otra, incluso, la exigencia suplementaria de la mayoría absoluta, y este mandato es difícilmente compatible con esa equiparación total» (fundamento jurídico 5.º). Esta misma doctrina la reiteramos en la STC 44/1995, de 13 de febrero, en relación con las normas supletorias del Reglamento parlamentario dictadas por las Mesas en el ejercicio de las facultades conferidas por aquél (fundamento jurídico 2.º). Es más, como también afirmamos en la citada STC 119/1990, «aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el artículo 23.2 de la Constitución para establecer con-

diciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos y, más generalmente, por el artículo 53.1 de la misma, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales». Y aunque en aquel caso se trataba del acceso mismo a la condición de parlamentario, dicha doctrina ha de entenderse extensible al supuesto de permanencia en dicho cargo público en condiciones de igualdad, incluido igualmente dentro del contenido constitucionalmente protegido del artículo 23.2 CE.

Consecuencia de todo ello es que los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, 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 en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas, entre las que se encuentran, como hemos reiterado ya, el control del Gobierno. Pero, lógicamente, para determinar si una práctica parlamentaria ha sido instaurada o interpretada con desconocimiento de los derechos constitucionalmente garantizados de los parlamentarios hemos de determinar, en primer lugar, si tal práctica efectivamente existe y, en segundo lugar, cuál es su concreto contenido y finalidad.

8. Es un hecho que no ha sido discutido por ninguna de las partes que, en relación con la propuesta de comparecencia ante la comisión de las personas a las que hace referencia el artículo 44.4 RCD, existe en el seno del Congreso de los Diputados una práctica parlamentaria consistente en la exigencia previa de un «procedimiento parlamentario en curso», tal y como refiere el Acuerdo de la Mesa de 14 de octubre de 1997. Las discrepancias comienzan ya a plantearse, sin embargo, en relación con el sentido que hay que otorgar a dicha expresión, susceptible, en principio, de diversas interpretaciones. Según se desprende del contenido del propio Acuerdo, y del que necesariamente tenemos que partir por ser objeto principal de impugnación en el recurso, por «procedimiento parlamentario en curso» se ha venido entendiendo el que ha sido iniciado en la propia comisión. Así se deduce, en efecto, del tenor literal del mismo, cuando indica que la finalidad de las comparecencias de personas por la vía del artículo 44.4 RCD «es la de proporcionar información y asesoramiento en relación con cuestiones objeto de debate ante una Comisión». En idéntico sentido se pronuncia el Letrado de las Cortes Generales, que confirma el correcto proceder de la Mesa al inadmitir la comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., previamente calificada conforme al citado precepto reglamentario, por no existir, en aquel momento, un procedimiento parlamentario en curso «ante la Comisión de Infraestructuras».

El Ministerio Fiscal, por su parte, no incide tanto en que éste sea efectivamente el contenido que se esté otorgando a dicha práctica en el seno de la Cámara, sino que se limita a confirmar la razonabilidad de la interpretación efectuada por la Mesa a partir de la conexión de dicha práctica con la finalidad con la que se comparece al amparo de lo dispuesto en el artículo 44.4 RCD: como «asesor o perito» que debe ilustrar a la Comisión acerca de cuestiones que ya han surgido en su seno. De ahí que también considere justificada la inadmisión de la comparecencia del Presidente de

Telefónica, al no haber tenido todavía lugar la comparecencia del Ministro de Fomento ni la del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores ante la Comisión de Infraestructuras.

Por su parte, los recurrentes entienden que el referido requisito del «procedimiento parlamentario en curso» se verificó desde el mismo momento en que el Grupo Parlamentario Socialista solicitó ante la Mesa las comparecencias del Ministro de Fomento y del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores en relación con el mismo tema.

A pesar de estas rotundas discrepancias sobre el significado o sentido concreto de la referida práctica parlamentaria, ninguna de las partes ha intentado probar, mediante la aportación de los correspondientes datos o documentos, dicho significado o sentido concretos, ni siquiera aquéllas a quienes especialmente correspondía hacerlo, precisamente por justificar en la correcta aplicación de la misma la conformidad a Derecho de la decisión de la Mesa. En consecuencia, a partir del único dato indubitado de la existencia de una práctica parlamentaria consistente en exigir un «procedimiento parlamentario en curso» para la admisión a trámite de las solicitudes de comparecencia al amparo del artículo 44.4 RCD formuladas por los grupos parlamentarios, hemos de determinar, tras el análisis de la documentación obrante en el presente procedimiento, si la decisión de la Mesa del Congreso fue respetuosa con el *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes garantizado por el artículo 23.2 CE en relación con el precepto citado.

9. Según consta en la documentación aportada con la primera demanda de amparo y en el expediente remitido por el Congreso de los Diputados a instancias de este Tribunal, el día 11 de agosto de 1997 el Grupo Parlamentario Socialista presentó en el Registro de la Cámara dos solicitudes de comparecencia ante la Comisión de Infraestructuras: la primera de ellas, del Ministro de Fomento, «para informar de la autorización dada por su Ministerio a la compra de un paquete de acciones de Antena 3 Televisión, S. A., por Telefónica de España, S. A., y los Bancos de Santander y Central Hispano»; y, la segunda, del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, «para informar de la operación de compra de acciones de Antena 3 Televisión S. A., por Telefónica de España, S. A., y los Bancos de Santander y Central Hispano, en el ámbito de su competencia». Tres días más tarde, el 14 de agosto, dicho grupo parlamentario registró también en la sede de la Cámara la solicitud de comparecencia ante la misma Comisión del Presidente de Telefónica de España, S. A., solicitud objeto del presente recurso de amparo, para informar en relación a las siguientes cuestiones: 1. La adquisición del 25 por 100 de las acciones de Antena 3 Televisión, S. A., así como de los objetivos de dicha operación. 2. La comunicación remitida a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, según la cual Telefónica asumirá el control absoluto de dicha cadena de televisión. 3. Los planteamientos de la compañía en relación a las decisiones acordadas por la Comisión Europea. 4. Relación existente con el Gobierno de dicha operación de compra. Por sendos Acuerdos de la misma fecha, 3 de septiembre de 1997, la Mesa acordó admitir a trámite las dos primeras solicitudes y trasladarlas, a los efectos del artículo 44 RCD, a la Comisión de Infraestructuras. Por el contrario, la tercera fue inadmitida a trámite, «por inadecuación de la comparecencia solicitada, referida al Presidente de una

Compañía privada, con la finalidad establecida en el número 4 del artículo 44 del Reglamento». Formulada reconsideración por el Grupo Parlamentario Socialista respecto de este Acuerdo, el mismo fue confirmado por nuevo Acuerdo de 14 de octubre, con la explicación que ya conocemos, a saber, que el artículo 44.4 RCD «es interpretado conforme a una práctica parlamentaria reiterada en el entendimiento de que su finalidad es la de proporcionar información y asesoramiento en relación con cuestiones objeto de debate ante una Comisión, esto es, en relación con procedimientos parlamentarios en curso».

A la vista de esta sucesión de hechos, cabe anticipar ya que la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de inadmitir a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., ante la Comisión de Infraestructuras al amparo del artículo 44.4 RCD, por inexistencia de un «procedimiento parlamentario en curso», conforme al entendimiento que dicha Mesa hizo de la referida práctica parlamentaria, vulneró el derecho reconocido a los recurrentes por el artículo 23.2 CE.

En efecto, según ha podido observarse, las tres solicitudes de comparecencia formuladas por el Grupo Parlamentario Socialista se encontraban estrechamente vinculadas entre sí, puesto que todas ellas tenían —en el marco del control de la actuación del Gobierno en un asunto que los parlamentarios recurrentes estimaban de indudable interés público— un objetivo común: la aportación de información, por los distintos comparecientes, en sus respectivos ámbitos de competencia o intervención, sobre la compra de una paquete de acciones de Antena 3 Televisión, S. A., por parte, entre otras entidades, de Telefónica de España, S. A. Así se desprende con especial claridad del motivo único que se alegaba para justificar la comparecencia del Ministro de Fomento («autorización dada por dicho Ministerio a tal operación») y del motivo cuarto de la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A. («relación existente con el Gobierno de dicha operación de compra»). En concreto, por lo que a esta última respecta, resulta evidente que dicha comparecencia no fue solicitada con ninguna finalidad de «asesoramiento» —asimismo prevista en el artículo 44.4 RCD—, sino, al igual que las otras dos, con la finalidad de que el compareciente informara a la Comisión sobre los datos de que dispusiera sobre la compra de parte del accionariado de Antena 3 Televisión, S. A., por parte de Telefónica de España, S. A., en su condición de Presidente de esta última; datos que incluían las eventuales relaciones que Telefónica de España, S. A., y el Gobierno hubieran podido mantener en torno a dicha operación y que, en consecuencia, pudieran comprometer la responsabilidad política de éste.

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, ninguna razón había para que la Mesa decidiera admitir a trámite las solicitudes de comparecencia del Ministro de Fomento y del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y no la del Presidente de Telefónica de España, S. A., máxime cuando la admisión de las dos primeras conllevaba automáticamente la iniciación de un procedimiento parlamentario ante la Comisión de Infraestructuras y la ulterior celebración de un debate en el seno de dicha Comisión sobre la procedencia o no de recabar tales comparecencias: «procedimiento parlamentario en curso» ante la citada Comisión evidente ya en el posterior momento en el que la Mesa tuvo que resolver la solicitud de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario Socialista

en relación con el primer Acuerdo de inadmisión adoptado por la misma.

La anterior conclusión ha de conducir necesariamente al otorgamiento del primero de los amparos aquí acumulados, si bien será necesario precisar el alcance de nuestro fallo en el último de los fundamentos jurídicos de esta Sentencia.

10. Por lo que hace a la frustrada comparecencia del Presidente de Endesa, ha de subrayarse que el objeto de la información requerida, esto es, la inversión de Endesa en Enersis, correspondía a actividades realizadas por la empresa cuando era indiscutiblemente pública. Así lo afirma con claridad el grupo demandante en su solicitud de reconsideración y en su demanda de amparo. Tampoco este extremo es contradicho ni por la motivación de los Acuerdos impugnados ni por el Letrado de las Cortes Generales.

Pasando a considerar los Acuerdos impugnados en este segundo recurso de amparo, es cierto que, a diferencia de los relativos al otro amparo acumulado, el de 8 de septiembre de 1998 aducí como motivación que el porcentaje de participación pública en el capital de Endesa es inferior al 50 por 100 en la fecha de presentación de la solicitud de comparecencia de referencia, y en el de 22 de septiembre de 1998 se dice que el criterio definidor de la empresa pública incorporado por el Derecho vigente es el de participación mayoritaria pública en el capital social.

La Mesa de la Cámara cumplió, pues, con la exigencia de motivar la aplicación que ha efectuado del Reglamento parlamentario, que ha supuesto una limitación al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (STC 38/1999, de 22 de marzo, fundamento jurídico 2.º; ATC 118/1999, de 10 de mayo, fundamento jurídico 5.º). Es obvio, sin embargo, que tal satisfacción formal no basta para concluir si la decisión de inadmisión aquí impugnada es o no conforme al derecho fundamental invocado, pues este derecho exige también que la motivación no entrañe el desconocimiento de la facultad que corresponde a la comisión de solicitar la comparecencia de autoridades o funcionarios públicos ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, fundamento jurídico 9.º, y 107/2001, de 23 de abril, fundamento jurídico 7.º).

Las razones que integran la motivación de los Acuerdos de inadmisión no cumplen dichas exigencias. En otras palabras, la argumentación del grupo parlamentario demandante no es enervada por la motivación de los Acuerdos impugnados. La Mesa, en realidad, no se ha atenido estrictamente a los límites de su potestad de calificación y admisión, sino que se ha excedido del ámbito de verificación formal que le es propio, entrando a disponer de los derechos de los Diputados y asumiéndolos como propios, sin reparar en su condición de inherentes al *status* del cargo público que ostentan, amparada bajo la protección del artículo 23.2 CE.

En efecto, la argumentación del Acuerdo de 8 de septiembre, en el sentido de que «el porcentaje de participación pública en el capital de Endesa es inferior al 50 por 100 en la fecha de presentación de la solicitud de comparecencia», no resulta razonable para denegar dicha comparecencia, toda vez que 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. Ello prescindiendo de que no se puede

compartir que el porcentaje de participación en una empresa sea el criterio decisivo para calificar a una sociedad como privada o pública, como tampoco se puede sostener que un porcentaje minoritario, incluso reducido, pueda excluir el control de una empresa por otros cauces. Importa la conexión de la empresa con una Administración pública, pudiendo esta última realizar su control sobre aquella bien por cauces jurídico-públicos, bien por cauces jurídico-privados. De esta idea de control parte el Derecho comunitario al contemplar las empresas públicas en el artículo 86 (antiguo art. 90) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Lo determinante es que la Administración de alguna manera pueda controlar la empresa determinando su política económica. Este es, en efecto, el criterio que adopta 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, sobre cuya noción de empresa pública se ha pronunciado el Tribunal de Justicia (Sentencia de 6 de julio de 1982), destacando, por encima de su juego en el ámbito de la Directiva, el valor indicativo o de referencia general que la misma juega a nivel comunitario. En el artículo 2 de la Directiva se ofrece un concepto de empresa pública fundamentado en el control público de la empresa, al considerar empresa pública «cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen» y presumir que «hay influencia dominante cuando los poderes públicos, directa o indirectamente, y respecto de la empresa: 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».

Tampoco la que debe considerarse motivación del Acuerdo de ratificación del anterior, de 6 de octubre, esto es, las razones recogidas en el Acuerdo de la Mesa de 22 de septiembre de 1998 —que igualmente inadmitía una solicitud de comparecencia del Presidente de Endesa— resultan aceptables. En efecto, la primera razón fue que, aun cuando la doctrina científica apunta la existencia de criterios definidores de la empresa pública distintos del basado en la participación mayoritaria pública en el capital social, era, sin embargo, este criterio el incorporado por el Derecho vigente (entre otros por el art. 6.1.a) de la Ley general presupuestaria —texto refundido por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre—) como definidor de empresa pública, de suerte que, cuando, como en el caso de Endesa, el porcentaje de participación no sólo era minoritario, sino que en la fecha de presentación de la iniciativa inadmitida se situaba por debajo de 5 por 100, no resultaba arbitrario calificar dicha sociedad como privada; ahora bien, como queda dicho, ello no justifica excluir la comparecencia del Presidente de Endesa con relación a hechos sucedidos cuando la empresa era indiscutidamente pública, sin perjuicio de lo que hemos afirmado al respecto.

La segunda razón fue que el Acuerdo de la Mesa no suponía extralimitación de las facultades de calificación de la misma, toda vez que se fundaba en un precepto reglamentario, el número 4 del artículo 44 del Reglamento, conforme al cual las comisiones pueden recabar la comparecencia de «otras personas» (particulares) competentes en la materia, a efectos de informar y ase-

sorar a la comisión, precepto que es interpretado conforme a una práctica parlamentaria reiterada en el entendimiento de que su finalidad es la de proporcionar información y asesoramiento en relación con procedimientos parlamentarios en curso.

Ahora bien, esto no contradice la obligatoriedad de la comparecencia en virtud del artículo 44.3 RCD, pues ha de recordarse que, en efecto, los parlamentarios recurrentes no hicieron constar en un primer momento el precepto del Reglamento en virtud del cual pretendían la comparecencia del Presidente de Endesa —al efectuarse dicha solicitud por medio de un formulario preestablecido por el propio Congreso de los Diputados— y que en el escrito de reconsideración que el Grupo Parlamentario recurrente presenta tras el primer Acuerdo de inadmisión se invoca el artículo 44.3, «entre otros», del RCD, para fundamentar el derecho de recabar de las Administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.

Y la tercera razón consistió en que los derechos de información del grupo parlamentario recurrente y de los Diputados que lo integraban no podían considerarse lesionados, al no excluirse que respecto al asunto sobre el que versa la solicitud de comparecencia inadmitida pudiera comparecer el titular del Departamento competente; ahora bien, obviamente, semejante interpretación vaciaría de contenido al artículo 44.3 RCD, que establece una potestad mucho más amplia, la de recabar «la presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión», que encuentra su fundamento en el artículo 109 CE y se integra en el *ius in officium* de los parlamentarios y que la Mesa no puede desconocer.

Por todo lo cual ha de concluirse que los Acuerdos de la Mesa de 8 de septiembre y 6 de octubre de 1998, que inadmitieron la solicitud de comparecencia del Presidente de Endesa, recurridos en amparo, vulneraron el artículo 44.3 RCD y, en consecuencia, el *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes; lesionaron, en definitiva, el derecho al desempeño de las funciones y cargos públicos de conformidad con lo dispuesto por las leyes, garantizado por el artículo 23.2 CE.

11. La anterior conclusión conduce necesariamente al otorgamiento del amparo, si bien es preciso, como en el caso del anterior recurso acumulado, precisar el alcance de nuestro fallo. Al dictarse éste nos encontramos, en efecto, con que las solicitudes de comparecencia tuvieron lugar en una legislatura ya finalizada, al haberse disuelto las Cortes Generales y convocado elecciones generales para el 12 de marzo de 2000. Por ello, al igual que hemos hecho y explicado en las STC 107/2001, de 23 de abril, fundamento jurídico 10, y 203/2001, de 15 de octubre, fundamento jurídico 6.º, respecto a supuestos similares, 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, de suerte que la pretensión del grupo parlamentario demandante de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho *ex* artículo 23.2 CE y la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,



Ha decidido:

Otorgar el amparo solicitado en los recursos de amparo acumulados números 4507/1997 y 5452/1998, promovidos, respectivamente, por don Juan Manuel Eguigaray Ucelay y don José Borrell y Fontelles, Portavoces del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, y en consecuencia:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados a ejercer sus cargos públicos en los términos que dimanaban del artículo 23.2 CE.

2.º Restablecerles en su derecho y, a tal fin, anular los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 3 de septiembre y 14 de octubre de 1997, por los que se inadmitió a trámite la solicitud de comparen-

cia ante la Comisión de Infraestructuras del Presidente de Telefónica de España, S. A., formulada por dicho grupo parlamentario, y los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 8 de septiembre y 6 de octubre de 1998, por los que se inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia ante la Comisión de Industria Energía y Turismo del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (Endesa), formulada por dicho grupo parlamentario.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 14 de octubre de 2002.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmados y rubricados.