

# EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN ARAGÓN(\*)

LUIS LATORRE VILA

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL.– II. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS/CONCEPTUALES PREVIAS: 1. Delimitación del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón. 2. Definición de empresa pública basada en el concepto de la «influencia dominante».– III. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE CONTROL DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO: 1. La función de control de la acción del Gobierno como derecho fundamental del Diputado ex artículo 23.2 CE. 2. En particular, el derecho fundamental del Diputado a recabar información y documentación del Gobierno.– IV. LÍMITES A LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DE CONTROL: 1. Consideraciones generales. 2. La intimidad de las personas y la protección de datos de carácter personal: A) delimitación del contenido de los derechos fundamentales a la intimidad personal y a la protección de datos de carácter personal. B) derecho a la intimidad y control parlamentario. C) derecho a la protección de datos de carácter personal y control parlamentario. D) uso por un Diputado de datos de carácter personal: limitaciones específicas. 3. El artículo 232 de la Ley de Sociedades de Capital (anterior artículo 127 quáter de la Ley de Sociedades Anónimas).– V. NUEVOS INSTRUMENTOS PARLAMENTARIOS DE CONTROL ESPECÍFICOS: 1. La Ley de Reestructuración del Sector Público Empresarial de Aragón. 2. La Oficina de Control Presupuestario. 3. El control «delegado» en la Cámara de Cuentas de Aragón. 4. Comisión parlamentaria de control específica.– VI. LA REGULACIÓN DEL CONTROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LOS REGLAMENTOS DE OTROS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.– BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

RESUMEN: El presente artículo pretende acercarse a la denominada Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón desde dos perspectivas distintas pero complementarias: en primer lugar, mediante la delimitación de qué se entiende por sector público autonómico y la definición de empresa pública a partir del concepto de «influencia dominante»; y, en segundo lugar, a través del estudio de los instrumentos del Parlamento más adecuados para el control de la

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 18 de noviembre de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 29 de noviembre de 2010.

actividad del sector público autonómico, entendido éste como parte integrante de la acción del Gobierno de Aragón, analizando el objeto y alcance de dicho control parlamentario y sus posibles límites.

*Palabras clave:* sector público, empresa pública, «influencia dominante», empresa participada, función parlamentaria de control de la acción del Gobierno.

*ABSTRACT.*– *This article attempts to approach the so-called Institutional Government of the Autonomous Community of Aragon from two different but complementary perspectives: first, through the establishment of what is meant by autonomous public sector and the definition of a public company based on the concept of «dominant influence»; and, secondly, through the study of Parliament’s most appropriate instruments for the control of the autonomous public sector activity, understood as an integral part of the action of the Government of Aragon, analyzing the purpose and scope of the parliamentary control and their potential limitations.*

*Key words:* public sector, public enterprise, «dominant influence», joint venture, according to parliamentary control of government action.

*«Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales»*

(artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno)

## **I. PLANTEAMIENTO GENERAL**

Cuando en el año 1997 fue aprobado el vigente Reglamento de las Cortes de Aragón, en el anexo IV de la Ley 2/1997, de 24 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para ese ejercicio, figuraban únicamente un total de siete empresas públicas y sólo un ente público (1). La suma de los respectivos presupuestos de esas ocho entidades públicas ascendía a la cantidad de 29’3 millones de euros, lo que representaba apenas un 2’2 por 100 con relación a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para dicho año (que se elevaban en 1997 a 1.347’5 millones de euros). A esta relación de siete empresas públicas,

---

(1) Se trataba de las siguientes empresas: Sociedad Instrumental para la Promoción del Comercio Aragonés, S.A.; Sociedad Promotora de Nieve y Montaña, S.A.; Nieve de Teruel, S.A.; Sociedad Aragonesa de Tecnologías Aplicadas, S.A.; Fomento y Desarrollo del Valle de Benasque, S.A.; Panticosa Turística, S.A.; y Escuela de Hostelería de Aragón, S.A.. El ente público era el Instituto Aragonés de Fomento.

el Tribunal de Cuentas, en su Informe sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón correspondiente al citado ejercicio de 1997, añadía cinco empresas más como también pertenecientes al sector público empresarial de la Comunidad Autónoma (2), y otras ocho sociedades mercantiles en las que ésta participaba minoritariamente y carecían de la condición de públicas (3). Además, la Comunidad Autónoma contaba en 1997 con cuatro organismos autónomos (4).

Trece años después, el proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2011, remitido por el Gobierno aragonés a las Cortes de Aragón el pasado 11 de noviembre (5), se acompaña de un anexo II en el que se recoge un listado de entidades públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón, bastante más extenso que el de 1997; concretamente, se incluyen diez entidades de derecho público (6), veintinueve empresas públicas (7), nueve fundacio-

---

(2) En concreto: Pabellón de Aragón 92, S.A., en liquidación; Videotex Aragón, S.A., en liquidación; ARAVAL, S.G.R.; Servicios Urbanos de Cerler, S.A.; Centro Europeo de Empresas e Innovación de Aragón, S.A.; y Estación Aduanera de Zaragoza y Servicios Complementarios, S.A. El citado Informe del Tribunal de Cuentas fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 73 (V Legislatura), de 15 de septiembre de 2000.

(3) Las ocho empresas eran: Aragón Bolsos y Calzados, S.A., en liquidación; Aragonesa de Petróleos, S.A.; Centro Producción Audiovisual, S.A.; Gas Aragón, S.A.; Parque Eólico de Aragón, A.I.E.; Prames, S.A.; Sociedad de Desarrollo Industrial de Aragón, S.A.; y Spain Zaz, Sociedad para la Promoción del Aeropuerto Internacional de Zaragoza, S.A.

(4) En 1997 existían los siguientes: Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón; Servicio Aragonés de la Salud; Instituto Aragonés de la Mujer; e Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

(5) El proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2011 ha sido publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 255 (VII Legislatura), de 12 de noviembre de 2010.

(6) Son las siguientes: Corporación Aragonesa de Radio y Televisión; Instituto Aragonés de Fomento; Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud; Entidad Pública Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos; Instituto Tecnológico de Aragón; Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón; Entidad Pública Aragonesa de Servicios Telemáticos; Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón; Instituto Aragonés del Agua; e Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

(7) Las 29 empresas públicas son: Aeronáutica de los Pirineos, S.A.; Aragón Desarrollo e Inversión, S.L.U.; Aragón Exterior, S.A.; Aragonesa de Gestión de Residuos, S.A.; Avalia Aragón, S.G.R.; Centro Dramático de Aragón, S.A.; Centro Europeo de Empresas e Innovación de Aragón, S.A.; Ciudad del Motor de Aragón, S.A.; Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U.; Escuela de Hostelería de Aragón, S.A.; Expo Zaragoza Empresarial, S.A.; Gestora Turística San Juan de la Peña, S.A.; Infraestructuras y Servicios de Telecomunicaciones de Aragón, S.A.U.; Inmuebles GTF, S.A.; Nieve Aragón, S.A.; Parque Tecnológico del Motor de Aragón, S.A.; Parque Tecnológico Walqa, S.A.; Plataforma Logística de Zaragoza, Plaza, S.A.; Plaza Desarrollos Logísticos, S.L.; Plhus, Plataforma Logística, S.L.; Radio Autonómica de Aragón, S.A.; Servicios de Interpretación Telefónica, S.A.; Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, S.A.; Sociedad de Infraestructuras Rurales

nes (8) y dos consorcios (9). Si sumamos las cuantías de los presupuestos de todas las entidades públicas mencionadas, previstos en el proyecto de Ley para el ejercicio de 2011, la cifra resultante se eleva a casi 1.000 millones de euros (exactamente, 998'4 millones); esto es, el equivalente al 18'86 por 100 del presupuesto total de la Comunidad Autónoma de Aragón (que para el ejercicio 2011 se ha fijado en 5.293'8 millones de euros).

La relación de entidades públicas expresamente contempladas en el proyecto de Ley de Presupuestos para 2011 debe ser complementada con el listado de sociedades mercantiles recogido en el Informe Anual de 2009 elaborado por la Corporación Empresarial Pública de Aragón (10), listado integrado por un total de 107 sociedades, las cuales aparecen agrupadas en tres categorías, según el porcentaje de participación, directa o indirecta, de la Comunidad Autónoma de Aragón en su capital social: a) veinticuatro sociedades como empresas públicas de la Comunidad Autónoma (11); b) catorce sociedades como empresas públicas, sin mayoría de la Comunidad Autónoma (12); y c) las sesenta y nueve sociedades restantes, son

---

Aragonesa, S.A.; Sociedad de Promoción y Gestión del Turismo Aragonés, S.A.U.; Sociedad para el Desarrollo de Calamocha, S.A.; Sociedad para el Desarrollo Industrial de Aragón, S.A.; Suelo y Vivienda de Aragón, S.L.U.; y Televisión Autonómica de Aragón, S.A.

(8) Se trata de las siguientes: Fundación Agencia Aragonesa para I+D; Fundación Andrea Prader; Fundación Conjunto Paleontológico de Teruel; Fundación Desarrollo Comarca Campo de Daroca; Fundación Goya en Aragón; Fundación Parque Científico-Tecnológico de Aula Dei; Fundación PLAZA; Fundación Torralba Fortún; y Fundación Zaragoza Logistics Center.

(9) Son el Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución y el Consorcio Aeródromo/Aeropuerto de Teruel.

(10) El Informe Anual de 2009 fue presentado por el Consejero Delegado de la Corporación Empresarial Pública de Aragón en la Comisión de Economía y Presupuestos de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 28 de septiembre de 2010. Puede accederse al citado Informe en la página web de la Corporación, en la dirección [www.aragoncorporacion.es](http://www.aragoncorporacion.es)

(11) En el Informe Anual de 2009 se incluyen únicamente veinticuatro sociedades mercantiles como empresas públicas de la Comunidad Autónoma. Son todas las citadas en el proyecto de Ley de Presupuestos para 2011, excepto las siguientes: Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U.; Expo Zaragoza Empresarial, S.A.; Parque Tecnológico del Motor de Aragón, S.A.; Radio Autonómica de Aragón, S.A.; y Televisión Autonómica de Aragón, S.A.

(12) Son un total de catorce empresas públicas, con diferentes porcentajes de participación de la Comunidad Autónoma en su capital social: Promoción del Aeropuerto de Zaragoza, S.A. (50'00%); Baronía de Escriche, S.A. (45'30%); Parque Tecnológico del Motor de Aragón, S.A. (41'68%); Desarrollo de Iniciativas del Matarraña, S.A. (41'66%); Platea Gestión, S.A. (41'00%); Estación Aduanera de Zaragoza y Servicios Complementarios, S.A. (liquidada) (33'65%); Sociedad para la Promoción Empresarial y Desarrollo de Teruel, S.A. (33'33%); Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A. (25'00%); Promoción Exterior de Zaragoza, S.A. (21'00%); Terminal Marítima de Zaragoza, S.A. (20'47%);

calificadas como empresas privadas participadas (13). A todas estas entidades públicas deben sumarse los seis organismos autónomos existentes en noviembre de 2010, y adscritos a alguno de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (14).

Por tanto, en las Leyes aragonesas de Presupuestos, en algo más de una década, se ha pasado de un conjunto integrado en el año 1997 por apenas ocho entidades públicas, que sumaban entre todas ellas un volumen presupuestario equivalente únicamente al 2'2 por 100 de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para ese año, a un proyecto de presupuestos para el ejercicio de 2011 en el que se contempla un conglomerado cada vez más numeroso y heterogéneo de entidades públicas, hasta alcanzar la cincuentena, y que viene a representar casi el 20 por 100, la quinta parte, de la totalidad de los Presupuestos de la región para el próximo año.

Y, al mismo tiempo, pero ciertamente al margen del contenido expreso de los anexos de las Leyes anuales de Presupuestos, si se compara el Informe del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de 1997 con el Informe Anual de 2009, elaborado por la Corporación Empresarial Pública de Aragón, se aprecia también que el número de sociedades mercantiles en cuyo capital social participa la Comunidad Autónoma de forma no mayoritaria (y, por tanto, en principio, no integradas en el sector público autonómico) ha experimentado un altísimo crecimiento, al pasar de las ocho empresas participadas existentes en 1997 a las ochenta y tres contabilizadas en el Informe Anual de 2009; es decir, dicho número se ha multiplicado por diez.

---

Ecociudad Valdespartera Zaragoza, S.A. (20'00%); La Senda del Valadín, S.A. (19'67%); Expo Zaragoza Empresarial, S.A. (15'04%); y Empresa de Transformación Agraria, S.A. (0'0034%).

(13) Se trata de sesenta y nueve sociedades mercantiles, con muy variados porcentajes de participación de la Comunidad Autónoma en su capital social (desde el 50'00 hasta el 0'90%), y que están presentes en muy diferentes sectores de actividad económica (turismo, transporte y comunicaciones, agroalimentario, energías renovables e industria, servicios a empresas e inmobiliario). De este heterogéneo conjunto, cabe destacar que en veintiocho de las citadas empresas, la participación de la Comunidad Autónoma es igual o superior al 25 por 100, llegando al 50 por 100 en cinco de ellas: Aramón, Montañas de Aragón, S.A.; Castanesa Nieve, S.L.; Savia Capital Innovación, S.C.R.; Araser Servicios Montañas de Aragón, S.L.; y Viajes Aragón Ski, S.L.U. Además, en la sociedad Plaza Servicios Aéreos, S.A. la Comunidad Autónoma posee el 49'99% de su capital social, y en Mondo Plaza, S.L. el 49'00%.

(14) Son, en concreto, los siguientes: Instituto Aragonés de la Mujer; Instituto Aragonés de Servicios Sociales; Instituto Aragonés de Empleo; Instituto Aragonés de la Juventud; Instituto Aragonés de Enseñanzas Artísticas Superiores; y Servicio Aragonés de Salud.

A lo largo de los casi catorce años que han transcurrido entre ambos ejercicios presupuestarios, de 1997 a 2010, ha estado vigente el mismo Reglamento de las Cortes de Aragón (en adelante RCA); esto es, el aprobado por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 26 de junio de 1997.

Por tanto, a pesar del notabilísimo crecimiento producido en nuestra Comunidad Autónoma de la denominada Administración institucional, incremento obrado tanto en el número de entidades públicas que la integran como en los volúmenes presupuestarios que en conjunto (o, algunas, individualmente) manejan, y en contraste asimismo con el también notabilísimo aumento de la participación de la Comunidad Autónoma, si bien de forma no mayoritaria, en el capital social de muy diferentes sociedades mercantiles, el control que en todos estos años el Parlamento aragonés ha ejercido sobre las entidades públicas de la Comunidad Autónoma, y sobre las sociedades participadas no mayoritariamente, se ha venido rigiendo por la misma normativa siempre, al no haber experimentado el RCA modificación alguna ni ser complementado en esta materia por ninguna Resolución de la Presidencia de las Cortes.

Por otro lado, además, sólo en una ocasión se refiere expresamente el RCA a las empresas públicas. En concreto, en el apartado 1 del artículo 12, relativo al derecho de los Diputados a solicitar información y documentación de otras instituciones, cuando establece que *«Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados tendrán derecho a requerir de las instituciones, organismos públicos y empresas públicas de la Comunidad Autónoma la información y documentación que obre en poder de éstos»*.

De la situación expuesta, surgen inmediatamente muchos interrogantes. Por ejemplo, entre otros, sobre cuál sea el concepto más exacto de empresa pública o cuál el ámbito subjetivo más preciso del sector público de la Comunidad Autónoma. También cabría plantearse si la empresa pública puede ser objeto, como un todo, de la función parlamentaria de control o, por el contrario, disfrutaría de una suerte de «huida del Derecho parlamentario». Si, en caso de estar sometida la empresa pública al control por el Parlamento, la actividad de las Cortes puede abarcar cualesquiera de los elementos y ámbitos de actuación de la empresa o, en cambio, existen materias vedadas y cuáles en ese caso, así como qué otras limitaciones podrían imponerse a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios

en su labor de control. Finalmente, puede cuestionarse si cabe el control parlamentario sobre aquellas empresas en las que la participación de la Comunidad Autónoma no es mayoritaria y, en su caso, sobre qué materias concretas. A estos interrogantes se dedican los apartados siguientes.

Estas reflexiones se producen, además, en un momento en el que las propias Cortes de Aragón han decidido iniciar el estudio de una posible reforma de su Reglamento. Así, el Pleno de la Cámara, en sesión celebrada los días 22 y 23 de noviembre de 2007, acordó ratificar el acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de creación de una ponencia especial para la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 RCA. Es previsible que en la próxima Legislatura de las Cortes, la VIII, dicha reforma sea una realidad, sumándose de esta forma la Cámara aragonesa a los diez Parlamentos autonómicos que han modificado su Reglamento en la presente década (en concreto, las Asambleas Legislativas de La Rioja, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Cantabria, Andalucía, Extremadura, Navarra, País Vasco y Canarias).

## II. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS/CONCEPTUALES PREVIAS

Aunque en el título del presente trabajo se ha optado por mencionar únicamente a las empresas públicas, se va a hacer referencia más exactamente, además de a éstas, al conjunto de todas las entidades públicas que, además de la Administración *stricto sensu*, integrarían el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como a las sociedades mercantiles en las que la Comunidad Autónoma participa de forma no mayoritaria en su capital social y que, por ello, en principio, quedarían fuera del sector público autonómico.

Respecto de todas ellas cabe plantear su consideración como materia objeto de la función parlamentaria de control de la actividad del Gobierno de Aragón, si bien para ello, con carácter previo, es necesario realizar dos precisiones terminológicas y/o conceptuales: la primera, qué tipos o clases de organizaciones o entidades públicas conformarían el sector público de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la legislación aragonesa; y la segunda, qué sociedades mercantiles pueden ser consideradas empresas públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

## 1. Delimitación del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón

No es objeto del presente trabajo detallar los motivos por los que en todos los países europeos, hace varias décadas, se ha ido creando una amplísima gama de organizaciones públicas dotadas de personalidad jurídica propia y formalmente independientes de la respectiva Administración pública matriz, aunque de carácter instrumental y vinculadas estrechamente a ésta, habiendo sido creadas para desempeñar funciones o prestar servicios propios de dicha Administración principal. Como señala SANTAMARÍA PASTOR (15), las razones de la expansión del sector público, común a todos los países europeos, van mucho más allá del fenómeno de la «huida del Derecho Administrativo». Se trata de algo bastante más complejo, en el que confluyen, por un lado, a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, la imparable consolidación del Estado del Bienestar, característico del Estado social y democrático de Derecho, en el cual los poderes públicos reconocen y garantizan los llamados derechos de tercera generación: servicios sanitarios, educativos, servicios sociales, pensiones públicas, vivienda, empleo, etc.; esto es, un amplio catálogo de bienes y servicios cuya prestación compete a los poderes públicos. Y, por otro lado, la necesidad de dotar a las Administraciones públicas de estructuras, técnicas y formas de organización más ágiles, que les permitan un funcionamiento más eficaz y eficiente.

En España, ante la excesiva, abusiva y caótica proliferación de estos entes instrumentales, se intentó una cierta racionalización por medio de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, primero y, años más tarde, con la Ley General Presupuestaria de 1977. Fracasados ambos intentos, la normativa estatal de referencia está formada en la actualidad, básicamente, por tres Leyes: la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE); la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP); y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), que derogó la de 1977. De acuerdo con esta normativa, integran el sector público estatal:

---

(15) SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: Principios de Derecho Administrativo General I. Iustel. 2004, pp. 680 y ss.



- a) La Administración General del Estado.
- b) Los Organismos Públicos, que a su vez pueden ser:
  - 1) organismos autónomos.
  - 2) entidades públicas empresariales.
  - 3) agencias estatales.
- c) Las entidades gestoras de la Seguridad Social.
- d) Las sociedades mercantiles estatales.
- e) Las fundaciones públicas estatales.
- f) Los consorcios.

En el caso de Aragón, la terminología utilizada por el legislador puede inducir a ciertos equívocos en lo que respecta a qué se entiende por sector público de la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere al Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, el artículo 71.32<sup>º</sup> habla de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para «*la creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad*», confundiendo de esta manera la parte a la que realmente se está refiriendo (el sector público empresarial) con el todo (el conjunto del sector público autonómico). Por su parte, el artículo 111.2 establece que «*El presupuesto de la Comunidad Autónoma será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del sector público autonómico (...)*». Finalmente, el apartado 1 del artículo 112, referido a la Cámara de Cuentas de Aragón, viene a distinguir entre «*sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón*», por un lado, y «*las entidades locales del territorio aragonés*», por otro. De estos preceptos puede deducirse que el Estatuto de Autonomía identifica o equipara «sector público de la Comunidad Autónoma» con «sector público autonómico», si bien, lógicamente, no llega a determinar qué concretas clases de entidades lo integran.

Sin embargo, la ya derogada Ley 10/2001, de 18 de junio, de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón, en el artículo 2.1, utilizaba la expresión «sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón» cuando en realidad se estaba refiriendo al concepto mucho más amplio de «sector público de Aragón» (16).

---

(16) El artículo 2.1 de la derogada Ley 10/2001, de 18 de junio, de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón, establecía lo siguiente:

«1. A los efectos de esta Ley, componen el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón: a) La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sus organismos públicos,

En todo caso, dicha Ley ha sido derogada por la vigente Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, cuyo artículo 2.1, al referirse al ámbito subjetivo de actuación de este órgano estatutario, habla ahora más propiamente del «sector público de Aragón», en consonancia con la previsión contenida en el artículo 112.1 del Estatuto de Autonomía de 2007; denominación ésta, por otra parte, que cabe entender más correcta al incluirse en dicho concepto las entidades públicas tanto de la Comunidad Autónoma como de las corporaciones locales de Aragón, así como otras entidades y organismos públicos distintos de los anteriores (por ejemplo, las Cortes de Aragón o la Universidad —pública— de Zaragoza) (17).

Por otro lado, no existe en el ordenamiento jurídico aragonés ninguna norma similar al artículo 2.1 LGP, ni al artículo 3 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en la que se defina o delimite con exactitud las clases o tipos de entidades que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Así, el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón (TRLHCAA), alude al «sector público autonómico», al «Sector público de la Comunidad» o al «sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón» en su exposición de motivos y en los artículos 15.1, 79.a) y 80.e), si bien no contiene ninguna definición

---

*empresas y demás entes recogidos en el artículo 8 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*b) Las Entidades Locales de Aragón, así como los organismos públicos, empresas, consorcios y demás entes dependientes de las mismas.*

*c) Aquellas entidades y organismos públicos no incluidos en los apartados anteriores y que tengan a su cargo la gestión o manejo de fondos públicos del sector público aragonés.*

*d) Cuantos órganos y entidades sean incluidos por Ley».*

(17) La nueva Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, dispone en el artículo 2.1 lo siguiente:

*«1. A los efectos de la presente ley, integran el sector público de Aragón:*

*a) La Administración y los organismos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón*

*b) Las entidades locales de Aragón y sus organismos públicos.*

*c) Los organismos, consorcios, empresas, fundaciones, asociaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia en los que las entidades integrantes del sector público citadas en los apartados anteriores participen, directa o indirectamente, mayoritariamente en su capital, en su dotación fundacional o en la constitución de sus recursos propios, o financien mayoritariamente sus actividades, o tengan capacidad de nombramiento de más de la mitad de los miembros de los órganos de dirección, administración o control.*

*d) Aquellas entidades y organismos públicos no incluidos en los apartados anteriores y que tengan a su cargo la gestión o manejo de fondos públicos del sector público de Aragón.»*

sobre el mismo, ninguna delimitación de las entidades que lo integrarían, limitándose en los artículos 6, 7 y 8 a regular algunos aspectos de los organismos autónomos y las entidades de derecho público (artículo 6), de las empresas de la Comunidad Autónoma (artículo 7), y de los consorcios, asociaciones, fundaciones privadas de iniciativa pública y demás entidades con personalidad jurídica propia (artículo 8).

Por su parte, el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón (TRLPCAA), alude a esta cuestión en el Capítulo V del Título III, rubricado «Actividad empresarial del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón» (artículos 72 a 74). El artículo 72 dispone que «*la Comunidad Autónoma podrá constituir su propio sector público*», añadiendo el apartado 1 del artículo 73, relativo a la organización del sector público, que «*la actividad empresarial del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón se desarrollará generalmente mediante organismos públicos o mediante empresas públicas, de conformidad con lo dispuesto en la legislación reguladora de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*». Por tanto, la Ley de Patrimonio no contiene ninguna disposición que pudiera aclararnos esta cuestión, sino más bien lo contrario, induce a oscurecerla al incluir también a los organismos públicos (esto es, organismos autónomos y entidades de derecho público) como agentes de la actividad empresarial del sector público de la Comunidad Autónoma.

En el repaso a la legislación aragonesa sobre el sector público autonómico, debe aludirse igualmente al Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón (TRLACAA), en cuyo Título VI (artículos 66 a 91) se establece el régimen jurídico general de los organismos públicos y las empresas de la Comunidad Autónoma, clasificando los organismos públicos en organismos autónomos y entidades de derecho público (artículo 67).

Finalmente, tampoco ayuda a aclarar esta materia la Ley 2/2008, de 14 de mayo, de Reestructuración del Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Aragón, al carecer de un precepto que indique claramente, a sus efectos, qué se entiende por sector público empresarial de la Comunidad Autónoma de Aragón, y especifique de esa forma el ámbito subjetivo de aplicación de la norma.

En cualquier caso, de la legislación comentada cabe deducir el elenco de clases o tipos de entidades que integrarían el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, o sector público autonómico:

- a) Administración de la Comunidad Autónoma.
- b) Organismos autónomos.
- c) Entidades de derecho público.
- d) Empresas públicas.
- e) Fundaciones.
- f) Consorcios.
- g) Otras asociaciones y entidades con personalidad jurídica propia.

Por otra parte, si se coteja este listado de entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón con las relaciones recogidas tanto en el artículo 2.1 LGP como en el artículo 3 LCSP (por otra parte, no coincidentes entre sí), se observa que en el sector público autonómico, además de la lógica ausencia de las entidades gestoras de la Seguridad Social, tampoco se incluyen ni las entidades públicas empresariales ni las agencias; es decir, estas concretas formas de personificación de entes públicos no existen en el ordenamiento jurídico aragonés.

Esta diferente clasificación o tipología de entidades que integran los respectivos sectores públicos estatal y aragonés, ya ha dado lugar incluso a una Ley autonómica que cabría calificar de curiosa, además de ciertamente innecesaria: la Ley 6/2008, de 19 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, en lo que se refiere a la consideración del Instituto Aragonés del Agua como Administración Pública a los efectos de la aplicación de la normativa sobre contratación del sector público.

En el preámbulo de la Ley aragonesa 6/2008 (la cual, por otro lado, ostenta el dudoso honor de poseer el título más extenso de toda la legislación de la Comunidad Autónoma y, probablemente, de todo el Estado) se indica que el Instituto Aragonés del Agua fue creado por la citada Ley 6/2001 como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, añadiendo que *«La relevancia, para la Comunidad Autónoma de Aragón, de las actuaciones que el Instituto Aragonés del Agua tiene encomendadas por el ordenamiento jurídico autonómico requiere que, en aras del principio de seguridad jurídica, se incluya esta entidad de Derecho*

*público entre aquellas entidades que deben sujetar su contratación al más estricto nivel de aplicación de la normativa de contratos del sector público». Esto es, una entidad de derecho público, según una ley aragonesa, viene a ser declarada por otra ley, también aragonesa, como entidad de derecho público considerada Administración Pública a los efectos de la Ley de Contratos del Sector Público, o sea a los efectos de una ley estatal. Para lo cual, como títulos habilitantes de esta legislación autonómica se citan, impropiamente, entre otras, las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma sobre organización de sus instituciones y para la definición del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, que tiene atribuidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 71.1ª y 7ª del Estatuto de Autonomía de 2007.*

En realidad, aunque el preámbulo no lo cita, la Ley 6/2008 trae causa del Informe 24/2008, de 29 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre el asunto «Naturaleza jurídica del Instituto Aragonés del Agua a los efectos de aplicación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público», en el que se concluye, por un lado, que el *«Instituto del Agua de Aragón (sic) es una Entidad de Derecho público que cumple funciones administrativas pero que puede ser asimilado a la categoría de Entidades Públicas Empresariales tanto por régimen principal como por función (art. 3.2 in fine LCSP), de tal manera que a efectos de la LCSP no tendrá la consideración de Administración Pública. En esta consideración deben primar los criterios organizativos-administrativos a los de contenido presupuestario»; y, por otro, que «En cualquier caso, siendo ésta una cuestión organizativa y, por tanto competencia de la Comunidad Autónoma, a través de norma legal se podría declarar expresamente que el Instituto del Agua tenga, a efectos de contratación pública, la consideración de Administración Pública», ratificándose de esta manera el citado órgano consultivo aragonés en las conclusiones recogidas en la Circular 1/2008, de 3 de marzo, sobre «alcance del ámbito subjetivo de aplicación de la LCSP y régimen de contratación aplicable».*

En cualquier caso, cabe entender que la Ley 6/2008 realmente era innecesaria, vista la regulación contenida en el ya citado Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 2001. De acuerdo con esta Ley, las entidades de Derecho público son Administración Pública, como se afirma en el artículo 70.2: *«los organismos públicos tendrán la plena consideración de Administración Pública».* Afir-

mación que tiene su origen, a su vez, en lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En definitiva, se trata de una solución ciertamente discutible, de la que también disiente PEÑA OCHOA cuando afirma, con relación a «*las 12 entidades de Derecho público creadas por la Comunidad Autónoma*», que «*nuestra legislación predica de ellas su pleno carácter de Administración Pública y en ninguna observamos aspectos que las hagan asimilables a las entidades públicas empresariales estatales*» (18). Solución que, además, puede originar nuevos problemas de inseguridad jurídica respecto de las restantes entidades de derecho público existentes en la Comunidad Autónoma: así, de las diez contempladas en el proyecto de Ley de Presupuestos para 2011, ¿sólo una tiene la consideración de Administración Pública a los efectos de la legislación en materia de contratación pública y las otras nueve no, aunque todas ellas tengan la misma naturaleza jurídica?

## **2. Definición de empresa pública basada en el concepto de la «influencia dominante»**

Mucho más problemático, sin duda, es el concepto de empresa pública, incluso aunque lo limitemos, como se hace en el presente trabajo, a un concepto esencialmente jurídico y, por ello, se prescinda de cualquier elemento de carácter económico.

En el ordenamiento jurídico aragonés las empresas públicas vienen definidas en varias leyes, las cuales utilizan expresiones algo diferentes, de manera que no existe un concepto único u homogéneo de empresa pública. Así, el artículo 7.1 TRLHCAA afirma que «*Son empresas de la Comunidad Autónoma las sociedades mercantiles en cuyo capital social ésta o sus organismos públicos tengan, directa o indirectamente, partici-*

---

(18) PEÑA OCHOA, A.: «*El sector empresarial público de la Comunidad Autónoma*», en Tratado de Derecho Público Aragonés (directores BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F.), Civitas/Thomson Reuters. 2010, p. 1234.

Por otro lado, este autor habla de doce entidades de derecho público cuando únicamente se mencionan diez tanto en la Ley 12/2009, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2010, como en el proyecto de Ley para 2011. Es posible que la diferencia radique en que a estas diez entidades públicas haya sumado el Consejo Aragonés de las Personas Mayores y el Consejo de la Juventud de Aragón, cuya naturaleza jurídica es tan discutida.

*pación mayoritaria*». En términos muy similares se pronuncia el artículo 83 TRLACAA, cuando dispone que «*Exclusivamente, son empresas de la Comunidad Autónoma las sociedades mercantiles en cuyo capital social tenga participación mayoritaria, directa o indirectamente, la Administración de la Comunidad Autónoma, por sí o a través de sus organismos públicos*». Llama la atención que esta ley comience la definición de empresa pública de la Comunidad Autónoma de una forma tan tajante y limitativa: «*Exclusivamente (...)*». De hecho, otra ley aragonesa posterior, la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, ha ampliado en su artículo 2.1.c) tan restrictiva definición de la empresa pública cuando, al mencionar las entidades integrantes del sector público de Aragón, alude a las empresas en «*(...) que las entidades integrantes del sector público citadas en los apartados anteriores participen, directa o indirectamente, mayoritariamente en su capital (...), o financien mayoritariamente sus actividades, o tengan capacidad de nombramiento de más de la mitad de los miembros de los órganos de dirección, administración o control*».

Se trata, en todo caso, de conceptos o definiciones de empresa pública basados fundamentalmente en el grado de participación mayoritaria en el capital social de una sociedad mercantil, directa o indirecta, de las entidades que integran el sector público autonómico. Sin embargo, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 166.1.c) LPAP, en la legislación aragonesa no se especifica ningún porcentaje de participación; sólo se habla de «*participación mayoritaria*» (19).

Paulatinamente, el criterio de la participación mayoritaria está siendo sustituido por otros criterios como los del dominio, el control efectivo o, siguiendo la terminología del Derecho comunitario, por el criterio de la «*influencia dominante*».

Puede decirse, simplificando mucho, que este nuevo camino se inició con la Directiva 80/723/CEE de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados

---

(19) Por el contrario, el artículo 166.1.c) de la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, define las sociedades mercantiles estatales como «*aquéllas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, integran el sector público estatal, sea superior al 50 por ciento. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a las entidades integradas en el sector público estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas*».

miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas, en cuyo artículo 2 se establece que se entiende por 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»*. Añadiendo seguidamente que *«Se presume 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»*.

En España, la necesidad de revisar el concepto tradicional de empresa pública fue expuesta por el Tribunal de Cuentas en su interesantísima *«Moción sobre los conceptos de Sociedad Estatal y de Empresa Pública»*, aprobada por el Pleno de este órgano constitucional en su sesión de 27 de abril de 1996, y elevada a las Cortes Generales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28.4 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, *«a los efectos de que las Cámaras puedan contemplar la posibilidad de definir un nuevo marco jurídico en el que, además de la configuración actual de la Empresa Pública basada en criterios de titularidad del capital, se incluyera, también, como tal a aquellas otras en las que el sector público ejerza un control efectivo»* (20).

Comienza su exposición el Tribunal de Cuentas señalando que es necesario llevar a cabo una revisión legislativa de la configuración jurídica de los conceptos de Sociedad Estatal y de Empresa Pública a la vista de los cambios experimentados en el mundo de las personificaciones públicas y en la realidad económico-financiera y social, debiendo tenerse en cuenta las distintas modalidades de incardinación del sector público en dicha realidad. Sólo así, viene a decir, será posible su control efectivo por el Tribunal de Cuentas como entes integrantes del sector público.

---

(20) La Moción del Pleno del Tribunal de Cuentas sobre los conceptos de Sociedad Estatal y de Empresa Pública dio lugar a la Resolución de 30 de septiembre de 1997, aprobada por la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en la que *«se insta al Gobierno para que presente en el Congreso de los Diputados las modificaciones legislativas necesarias de acuerdo con las propuestas presentadas por el Tribunal de Cuentas»*.

La Resolución de la Comisión Mixta de las Cortes Generales y la Moción del Tribunal de Cuentas fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 9, de 10 de enero de 1998.



Seguidamente se refiere al criterio de la «participación mayoritaria» de una Administración Pública en una sociedad mercantil para que ésta pueda ser calificada de pública, seguido tanto por el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, entonces vigente, como por la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y destaca la falta de determinación del alcance asignado a esa expresión en las normas legales citadas, en el sentido de si debe ser participación mayoritaria «absoluta» o «relativa».

Reconoce el Tribunal de Cuentas que lo habitual ha sido considerar el criterio de la participación pública de más del 50 por 100 del capital social; esto es, la «participación mayoritaria absoluta». No obstante lo cual, considera que debe abordarse, jurídicamente, *«la posibilidad de que el término «mayoritaria» puede referirse también a una mayoría relativa (minoría mayoritaria) de participación pública en el conjunto del accionariado, en los casos, por ejemplo, en que la titularidad del capital se encuentra muy dispersa, siempre que dicha participación esté cualificada, esto es, lleve aparejado el control efectivo o dominio en la empresa»*.

Entiende el Tribunal de Cuentas que *«la evolución reciente de la realidad económico-financiera aconseja que la distinción entre personificaciones públicas y privadas, además de otros aspectos, atienda a la fijación de un criterio para la determinación del carácter público de la empresa más amplio que el que se basa en la titularidad pública superior al 50 por 100 del capital social de la empresa. La presencia efectiva del sector público en una organización empresarial no puede quedar condicionada a una variación porcentual mínima, superior o inferior al 50 por 100, en la titularidad de las acciones de la sociedad. En consecuencia, no sería solamente la titularidad pública superior al 50 por 100, sino también el control público de la actividad, lo que determinaría el carácter público de la empresa»*, citando a estos efectos la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 28 de septiembre de 1978, según la cual: *«La empresa tendrá la calificación de pública cuando haya sido creada, o en ella participe, la Administración asumiendo riesgo o la dirección de modo pleno o relativo, de acuerdo con la forma que adopte para la realización económica que, como fin esencial, motivó su existencia»*.

Por todo ello, el Tribunal de Cuentas eleva a las Cortes Generales, entre otras, las siguientes propuestas:

a) Definir legalmente los conceptos de «Sociedad Estatal» y de «Empresa Pública», teniendo como base, no sólo el criterio de participación mayoritaria en el capital social, sino también el criterio del ejercicio del control o dominio efectivo, directo o indirecto.

b) Establecer los procedimientos de rendición de cuentas al Tribunal, por parte de las empresas en las que el sector público ejerza el control o dominio efectivo, sin ostentar la participación mayoritaria, a fin de agilizar los plazos mediante la remisión directa, para que el ejercicio del control externo por el Tribunal de Cuentas no se desvincule de las peculiaridades organizativas y de la eficaz gestión de estas empresas.

De forma significativa en este proceso de evolución conceptual, la ya derogada Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Régimen Jurídico de Enajenación de Participaciones Públicas en determinadas empresas, al definir en el artículo 1 su ámbito de aplicación, se refería a *«las entidades de naturaleza mercantil que a 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 ciento de éste y estén controladas por el socio estatal por cualquiera de los medios establecidos en la legislación mercantil que resulte aplicable (...)»*. Se trataba de una ley dirigida a empresas que, después de encontrarse bajo el control de la Administración pública titular de la totalidad o de la mayoría (absoluta) del capital social, entraron en un proceso de privatización. Lo relevante es que viene a reconocer la existencia de sociedades que si bien están participadas por la Administración pública (en más de un 25 por 100 de su capital social), no ostenta ésta una mayoría absoluta y, aun así, se entiende que *«están controladas por el socio estatal»*.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 177/2002, de 14 de octubre (21), también ha utilizado el criterio del control efectivo o de la influencia dominante para delimitar el concepto de empresa pública. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional afirma 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,*

---

(21) La STC 177/2002 resuelve dos recursos de amparo (acumulados) promovidos por el G.P. Socialista respecto de los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 3 de septiembre y 14 de octubre de 1997, y de 8 de septiembre y 6 de octubre de 1998, que inadmitieron a trámite las solicitudes de comparecencia de los Presidentes de «Telefónica de España, Sociedad Anónima» y de la «Empresa Nacional de Electricidad, Sociedad Anónima (ENDESA)», respectivamente.

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 (...). Lo determinante es que la Administración de alguna manera pueda controlar la empresa determinando su política económica. Éste 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 (...). En el art. 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» (F. J. 10).

El criterio del ejercicio del control o del dominio efectivo de una sociedad mercantil por una Administración pública, o por sus entidades públicas, para definir como pública una empresa, ha sido ya incorporado en el ordenamiento jurídico español, si bien al optar por la terminología del Derecho comunitario se utiliza la expresión de la «*influencia dominante*». La importación de este criterio a nuestro Derecho se ha llevado a cabo mediante la Ley de las Cortes Generales 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas, la cual, a su vez, contiene la transposición de la Directiva 2006/111/CE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, que ha derogado la anteriormente citada Directiva 80/723/CEE de la Comisión, de 25 de junio de 1980 (22).

---

(22) En el artículo 2 de la nueva Directiva 2006/111/CE se contiene la definición de empresa pública, muy similar a la establecida por la derogada Directiva 80/723/CEE: «*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. Se presumirá que hay influencia dominante cuando, en relación con una empresa, el Estado u otras administraciones territoriales, directa o indirectamente: i) posean la mayoría del capital suscrito de la empresa; o ii) dispongan de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa; o iii) puedan designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa*».

Debe destacarse, además, que la Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas, de conformidad con su disposición final primera, tiene el carácter de bases de la actividad económica y de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª y 18ª CE, por lo cual es también de aplicación respecto de las empresas participadas por la Comunidad Autónoma de Aragón.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, de la Ley estatal 4/2007, *«Se definen las empresas públicas, a los efectos de esta Ley, como 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»*. En esta nueva definición legal de empresa pública se observa que ha desaparecido toda referencia a un determinado porcentaje de participación en el capital social, prescindiéndose por tanto del anterior criterio de la «participación mayoritaria» como elemento determinante. No obstante, las dudas, inevitables, surgirán ahora cuando, en algunos casos concretos, deba interpretarse qué se entiende por «influencia dominante».

Así, de vuelta a Aragón, si retomamos, por un lado, el listado de empresas públicas en las que la Comunidad Autónoma participa sin poseer la mayoría absoluta del capital social y, por otro, el listado de las denominadas empresas privadas participadas por la Comunidad Autónoma, listados ambos que figuran en el Informe Anual de 2009 de la Corporación Empresarial Pública de Aragón, se observa que del total de ochenta y cuatro sociedades mercantiles que suman entre los dos listados, en treinta y seis la Comunidad Autónoma ostenta una participación igual o superior al 25 por 100 del capital; y, de éstas, en veintidós tiene una participación igual o superior al 40 por 100, llegando al 50 por 100 en seis empresas (y en otra al 49'99%).

La pregunta es evidente: ¿se trata de empresas públicas de la Comunidad Autónoma, o no? La respuesta, ciertamente, no es sencilla. Además, en muchos supuestos, únicamente disponemos del dato de la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en el capital social de cada empresa y no de los datos relativos a la disposición de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por cada empresa ni sobre la posibilidad

de designar a más de la mitad de los miembros del respectivo consejo de administración, criterios también mencionados en la Directiva 2006/111/CE de la Comisión.

Buena prueba de esta dificultad es la constatación de que unas mismas sociedades mercantiles son calificadas por el propio Gobierno de Aragón en unos casos como empresas públicas y, en otros, en cambio, como empresas participadas (públicas o privadas, según los casos) pero no integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma.

Así sucede, por ejemplo, con las sociedades Platea Gestión, S.A. (41'00% del capital social); Aramón, Montañas de Aragón, S.A. (50'00%); Panticosa Turística, S.A. (48'10%); Formigal, S.A. (43'97%); Nieve de Teruel, S.A. (43'01%); y Parque Temático de los Pirineos, S.A. (33'94%). Ninguna de estas seis sociedades se incluye en el anexo II del proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2011, que relaciona las entidades públicas de la Comunidad Autónoma (entidades de derecho público, empresas públicas, fundaciones y consorcios). Y tampoco son calificadas como empresas públicas autonómicas en el Informe Anual de 2009 de la Corporación Empresarial Pública de Aragón, sino que la primera de ellas, Platea Gestión, S.A., aparece en el apartado de las empresas públicas sin mayoría de la Comunidad Autónoma de Aragón, y las otras cinco son incluidas en el Informe Anual como empresas privadas participadas.

Sin embargo, el Gobierno de Aragón sí califica estas seis sociedades como empresas públicas pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma en los informes sobre la situación de endeudamiento vivo a largo plazo del sector público aragonés que, trimestralmente, remite a la Comisión de Economía y Presupuestos de las Cortes de Aragón. Y lo hace, además, de acuerdo con el Derecho comunitario, al mencionar expresamente en dichos informes el SEC-95; esto es, el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de 1995. ¿Son, en definitiva, empresas públicas autonómicas? A efectos del Derecho de la Unión Europea, la respuesta parece que tiene que ser afirmativa.

### III. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA DE CONTROL DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO

#### 1. La función de control de la acción del Gobierno como derecho fundamental del Diputado ex artículo 23.2 CE

No es objeto de este trabajo exponer una completa teoría sobre la función de control por el Parlamento de la acción del Gobierno. Existen al respecto magníficos estudios, entre los que cabría destacar, por citar sólo un autor, los trabajos del profesor RUBIO LLORENTE (23).

De entre los diferentes controles a los que está sometida la Administración Pública, el sector público en general, destaca sin duda el control ejercido por el Parlamento, previsto en el artículo 66.2 de la Constitución: «*Las Cortes Generales (...) controlan la acción del Gobierno ...*»; e, igualmente, en el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007: «*Las Cortes de Aragón (...) impulsan y controlan la acción de la Diputación General ...*». Se trata, por tanto, de una función, la de control parlamentario, reconocida y garantizada tanto por la norma fundamental del Estado como por la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

En opinión de ARAGÓN REYES es la función de control la que caracteriza (es decir, singulariza) al Parlamento. Función de control ligada a la consideración de la representación parlamentaria como representación plural, al entendimiento del Parlamento como institución y no sólo como órgano, en fin, a la concepción de la democracia como democracia pluralista.

Por su parte, LÓPEZ GUERRA considera, dada la configuración actual de los Parlamentos y de sus relaciones con el Poder Ejecutivo, que «*el principio de las mayorías, base del funcionamiento del sistema parlamentario, no puede aplicarse sin más a la función de control*». Y ello porque «*por definición, en un régimen parlamentario, la mayoría apoya al gobierno, y es a la minoría a quien corresponde el examen y la crítica de la actuación gubernamental*». Por tanto, «*si ha de haber un control de la acción del Gobierno en el Parlamento (y en el caso español ello es expresamente querido por la Constitución) ese control ha de ser ejercido por la minoría; y, como consecuencia lógica, no pueden negarse a la minoría los pode-*

---

(23) Véase al respecto, por ejemplo, el libro del profesor RUBIO LLORENTE, F.: «La forma del poder (estudios sobre la Constitución)», Centro de Estudios Constitucionales, 2ª edición, 1997; en concreto, el capítulo titulado «El control parlamentario», pp. 205 a 222.

*res necesarios para llevar a cabo esa función. Podría así hablarse de los poderes implícitos de la minoría parlamentaria» (24).*

En este sentido, como señala también LÓPEZ GUERRA, las iniciativas de control al Gobierno presentadas por un Diputado individualmente o por un Grupo Parlamentario, normalmente de la minoría, una vez calificadas por la Mesa de las Cortes, mediante una intervención regida por criterios de legalidad y no de oportunidad, obligan al Gobierno «a someterse a examen y evaluación. (...) El Parlamento no es sólo foro de control, sino también y sobre todo, foro obligatorio de control» (25).

Con base en el artículo 23 de la Constitución, especialmente su apartado segundo, y por medio, entre otras, de las Sentencias 161/1988, 181/1989, 220/1991, 275/1993, 95/1994, 41/1995, 38/1999, 27/2000, 203/2001 y 177/2002, y del Auto 426/1990, el Tribunal Constitucional ha elaborado una importantísima doctrina que viene a estimar como derecho fundamental de los Diputados el ejercicio de la función de control de la acción del Gobierno (26). Resulta de especial interés destacar el contenido principal de algunas de estas resoluciones del Alto Tribunal.

En la primera de ellas, la STC 161/1988, de 20 de septiembre (27), el Tribunal Constitucional señala que «el derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución es un derecho de configuración legal (...) y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el status propio de cada cargo con

---

(24) LÓPEZ GUERRA, L.: «Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro», en El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (coord. por PAU I VALL, F.), Ed. Tecnos, 2002, pp. 42-43.

(25) LÓPEZ GUERRA, L.: «El control parlamentario como instrumento de las minorías», en Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, núm. 8, 1996, p. 90.

(26) El artículo 23 CE dispone lo siguiente:

«1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.»

(27) La STC 161/1988 resuelve un recurso de amparo, promovido por Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, contra un Acuerdo de la Mesa de la Cámara que denegó la admisión a trámite de varias solicitudes recabando diversa documentación al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. La Mesa de la Cámara había justificado su negativa en la protección del derecho a la intimidad de las personas, entre otras razones.

*la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales —y en el último extremo ante este Tribunal— el “ius in officium” que consideren ilegítimamente constrañido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo» (F.J. 7).*

En la Sentencia 220/1991, de 25 de noviembre (28), afirma el Tribunal Constitucional que, con relación a «los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en general, todos aquellos que se produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos», en el desarrollo de esa clase de relaciones, no se excluye, excepcionalmente, que «pueda vulnerarse el ejercicio del derecho fundamental que a los parlamentarios les garantiza el art. 23 de la C.E., bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras, si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria. Es importante destacar que esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del Parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno» (F.J. 5).

Esta declaración aparece aún más rotundamente afirmada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/2001, de 23 de abril (29): «sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos (lesión del derecho fundamental) 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 (...)» (F.J. 2).

---

(28) La STC 220/1991 resuelve un recurso de amparo interpuesto por Diputados de Euskadiko Ezquerria del Parlamento Vasco ante la negativa de miembros del Gobierno autonómico a facilitar la información que habían solicitado, mediante la presentación de preguntas para respuesta oral en Comisión, sobre el destino de gastos reservados habilitados en los Departamentos de Interior y de Presidencia en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de 1988 y 1989.

(29) La STC 107/2001 resuelve un recurso de amparo promovido por un Diputado de la Asamblea Regional de Murcia respecto a los Acuerdos de la Mesa de la Cámara que inadmitieron a trámite una pregunta, formulada al Consejo de Gobierno para su respuesta oral en el Pleno, acerca de la enseñanza secundaria; inadmisión justificada por la Mesa de la Asamblea en la falta de competencia de la Comunidad Autónoma, al no haber asumido aún las competencias en esa materia.



Asimismo, en la Sentencia 203/2001, de 15 de octubre (30), y reiterando una consolidada línea jurisprudencial, el Tribunal Constitucional afirma que «este Tribunal ha establecido una directa relación entre el derecho de un parlamentario ex art. 23.2 CE con el que nuestra Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos en el art. 23.1, pues «son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos» (...). De suerte que el derecho del art. 23.2 CE así como, indirectamente, el que el art. 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».

Una síntesis de esta doctrina se encuentra en la Sentencia 90/2005, de 18 de abril, relativa a una solicitud de comparecencia (31), y en la Sentencia 44/2010, de 26 de julio, sobre inadmisión de preguntas parlamentarias y una proposición no de ley (32).

En definitiva, de acuerdo con una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, el ejercicio por un Diputado (o por un Grupo Parlamentario) de la función de control del Gobierno, por medio de los diferentes medios e instrumentos previstos en el correspondiente Reglamento de la Cámara, es un derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 CE, en cuanto perteneciente al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria (33) (34).

---

(30) La STC 203/2001 resuelve unos recursos de amparo (acumulados), promovidos por un Diputado en el Congreso por Iniciativa-Els Verds (G.P. Mixto), frente a los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que inadmitieron a trámite varias solicitudes de información a la Administración General del Estado sobre expedientes de infracción instruidos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

(31) La STC 90/2005 resuelve un recurso de amparo, interpuesto por el Portavoz del G.P. Socialista, contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de inadmisión a trámite de la solicitud de comparecencia del Fiscal especial anticorrupción ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas.

(32) La STC 44/2010 resuelve un recurso de amparo, promovido por Diputados del G.P. Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís, de las Cortes Valencianas, respecto a diversos acuerdos de la Mesa de la Cámara que inadmitieron a trámite numerosas preguntas dirigidas al Gobierno valenciano, entre otras varias relativas al denominado «caso Gürtel», y una proposición no de ley.

(33) Esta opinión, sin embargo, no es unánime; así, BIGLINO CAMPOS, P.: «Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?», en Revista de las Cortes Generales, núm. 30, 1993, pp. 53-100.

(34) Sobre el «ius in officium» de los Diputados se incluye un extenso y preciso análisis en el trabajo de ALONSO ORTEGA, A.: «El estatuto de los parlamentarios en el Derecho español», pendiente de próxima publicación.

## **2. En particular, el derecho fundamental del Diputado a recabar información y documentación del Gobierno**

Parece conveniente analizar con algo más de detenimiento la facultad individual del Diputado de presentar solicitudes de información y documentación dirigidas al Gobierno dado que es, actualmente, el instrumento de control de la Administración institucional más utilizado. No procede en este trabajo reflejar las discusiones y polémicas doctrinales sobre si la potestad parlamentaria de recabar información está o no integrada en el concepto de control parlamentario. Lo cierto es que la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional deja poco margen de duda para poder afirmar con rotundidad que este derecho individual de los Diputados forma parte del ejercicio de la función de control parlamentario de la acción del Gobierno y, por ello, pertenece «*al núcleo de su función representativa parlamentaria*», conformando el contenido esencial del derecho fundamental ex artículo 23.2 CE del que es titular un Diputado.

El artículo 109 CE establece que «*Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas*».

Partiendo de lo establecido en la Constitución, los Reglamentos de las Cámaras contemplan una doble vía para solicitar información y documentación al Gobierno: por un lado, mediante el derecho reconocido individualmente a cada Diputado; y, por otro, a través de las Comisiones parlamentarias (este último supuesto se prevé expresamente sólo en algunos pocos Reglamentos de Parlamentos autonómicos). Así, por ejemplo, en el vigente Reglamento de las Cortes de Aragón, ambas vías, solicitud individual de un Diputado y petición por una Comisión, están recogidas de forma expresa en los artículos 12 y 56, respectivamente.

En la determinación del significado, contenido y relevancia del derecho individual de los parlamentarios a recabar información y documentación al Gobierno han sido decisivas las SSTC 161/1988, 181/1989 (35),

---

(35) La STC 181/1989, de 3 de noviembre, resolvió un recurso de amparo promovido por un Diputado del Parlamento de Cataluña que solicitó le fuera remitida por el Departamento de Economía de la Generalitat de Cataluña fotocopia de los extractos de 81 cuentas bancarias indicadas en el Informe de la Sindicatura de Cuentas relativo a la Cuenta General de la Generalitat de 1984. El Consejero se negó a remitir la documentación pero la puso a disposición del Diputado en

220/1991 y 203/2001. De esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional podemos deducir las siguientes ideas:

1<sup>ª</sup>. El derecho de los parlamentarios a recabar información al Gobierno, en cuanto instrumento para el ejercicio de la función de control del Gobierno (entendida esta función en un sentido amplio), es un derecho fundamental del Diputado individual, al amparo del artículo 23.2 de la Constitución.

En el caso de las Cortes de Aragón, a tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de su Reglamento, este derecho del Diputado ni siquiera está supeditado al previo conocimiento, autorización o aprobación de su Grupo Parlamentario (con la excepción del apartado 6, relativo a la petición de información a la Administración General del Estado).

2<sup>ª</sup>. Su finalidad específica es la de conocer determinados hechos y situaciones, así como los documentos administrativos que los evidencian, relativos a la actividad de las Administraciones Públicas; información que bien puede agotar sus efectos en su obtención o ser instrumental y servir posteriormente para que el Diputado que la recaba, o su Grupo Parlamentario, lleven a cabo un juicio o valoración sobre esa concreta actividad y la política del Gobierno, utilizando otros instrumentos de control.

3<sup>ª</sup>. El Gobierno y la Administración Pública, incluidos sus organismos públicos y empresas, destinatarios de la solicitud de información o documentación, han de facilitar éstas al Diputado bien directamente remitiéndole copia de las mismas (por conducto de la Presidencia del Parlamento), bien permitiéndole acceder libremente a dicha documentación en las dependencias del Ejecutivo cuando, dada la índole de la documentación solicitada o la normativa vigente, no es posible facilitar una copia. En este último caso, si bien el Reglamento de las Cortes de Aragón no lo contempla expresamente, puede afirmarse, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, que el Diputado puede ir acompañado de técnicos espe-

---

dependencias de la Consejería, personándose éste un día acompañado de tres asesores técnicos de su Grupo Parlamentario, a los cuales le fue vedado el acceso a la documentación. Solicitado por el Diputado el amparo del Presidente del Parlamento, la Mesa del Parlamento acordó que *«el derecho a obtener información de los Organismos públicos dependientes de la Generalidad es un derecho reconocido intuitu personae a los Diputados en el ejercicio de su función»* y, por tanto, dando por bueno el veto de la Consejería a los asesores del Grupo Parlamentario. El Tribunal Constitucional estimó parcialmente el recurso de amparo, reconociendo el derecho del Diputado a examinar la documentación solicitada con los asesores técnicos acreditados de su Grupo Parlamentario.

cialistas en la materia, siempre que éstos se encuentren acreditados ante la Cámara como asesores del respectivo Grupo Parlamentario.

Así, el Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 28 de septiembre de 2005, prevé en el apartado 5 del artículo 7, relativo al derecho de los parlamentarios a recabar información al Gobierno, la posibilidad de que un Diputado, para el cumplimiento de su función parlamentaria, visite una dependencia de la Junta de Andalucía.

Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005, regula más detalladamente esta cuestión en el artículo 6, que lleva por rúbrica «derecho de acceso a la información», previendo en el apartado 2 que si el Diputado se traslada a las dependencias de la Administración en el ejercicio de su derecho a recabar información del Gobierno, podrá ir acompañado de dos asesores, como máximo, debidamente acreditados.

4<sup>º</sup>. Esta facultad de los parlamentarios, en cuanto derecho fundamental, no está sujeta, en el seno de la Cámara, a un control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacer llegar a la Administración pública correspondiente la solicitud de información que aquéllos formulen. Mediante el artículo 12 RCA (o normas similares de otros Parlamentos) se ha querido poner en relación directa a los parlamentarios con la Administración pública.

5<sup>º</sup>. El derecho ex artículo 23.2 CE comprende tanto el de solicitar una determinada información de las Administraciones públicas como el de obtenerla de éstas. Lo que determina que su ejercicio se encuadre en las relaciones institucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo y, consiguientemente, que este derecho pueda ser lesionado bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras.

6<sup>º</sup>. Mientras los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras sí son, en principio, susceptibles de revisión en amparo, las respuestas o actuaciones del Ejecutivo en réplica a tal ejercicio constituyen, también en principio, el ejercicio de las propias funciones gubernamentales, susceptibles de control político y parlamentario —y, en última instancia, electoral—, pero no revisables en general desde consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida, en modo alguno, por la Constitución y poco conveniente con el

normal funcionamiento de la actividad política de las Cámaras Legislativas y del Gobierno.

7º. El Diputado solicitante de la información o documentación tiene derecho a una respuesta; no a una «*respuesta con un concreto contenido*», sino simplemente a una respuesta a su petición de información o documentación, aunque dicha contestación resulte discutible, incompleta o insatisfactoria para el Diputado. Y, en caso de que se deniegue la información o documentación solicitada, la contestación del Gobierno debe ser motivada, exponiendo las razones que, a juicio del Gobierno, justifican tal denegación. Así se deduce de lo establecido en el artículo 12.4 RCA cuando señala que «*la institución o Administración requerida (...) deberá facilitar (...) la información y documentación solicitada o manifestar las razones fundadas en derecho que lo impidan*».

## IV. LÍMITES A LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DE CONTROL

### 1. Consideraciones generales

El derecho fundamental de los Diputados, ex artículo 23.2 CE (o de los Grupos Parlamentarios), al ejercicio de la función de control de la acción del Gobierno, ciertamente no es un derecho ilimitado o absoluto, sino que está sometido a limitaciones (o incluso exclusiones) si bien éstas deben ser interpretadas restrictivamente, como una excepción a una regla general a favor del Diputado o Grupo Parlamentario solicitante.

MARTÍNEZ ELIPE distingue, con carácter general, entre tres clases de razones que eximen o limitan el deber general del Gobierno de proporcionar la información o documentación solicitada por un parlamentario: a) razones fundadas en Derecho; b) razones basadas en la seguridad y defensa del Estado; y c) razones derivadas de la protección de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos (36).

Con carácter específico para las sociedades mercantiles, a estas tres clases de razones generales, se ha querido añadir una cuarta, basada en el artículo 232 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio (TRLSC),

---

(36) MARTÍNEZ ELIPE, L.: Tratado de Derecho Parlamentario (vol. 2º). *Parlamento e Información. Acceso parlamentario a la documentación. Audiencias extra-parlamentarias. Comparecencias*. Aranzadi Editorial, 2002, p. 112.

relativo al deber de secreto de los administradores de las sociedades mercantiles, el cual ha derogado el artículo 127 quáter del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre (TRLSA).

Así, en primer lugar, en cuanto a las razones fundadas en Derecho, SÁINZ MORENO considera que este derecho de recabar información está sujeto a unos límites derivados de los principios generales a los «*que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico somete el ejercicio del poder público*», tales como la «*interdicción de la arbitrariedad, la protección de los derechos fundamentales, la prohibición del abuso del derecho, los límites que el propio legislador se marca a sí mismo en leyes que él también debe respetar ...*» (37).

Por su parte, MARTÍNEZ ELIPE completa esos principios generales con otros cuatro: «*la 'adecuación' de la información a su objeto, cual es el adecuado ejercicio de funciones parlamentarias; la 'proporcionalidad' de lo que se solicita en el tiempo y en la cuantía; la 'transparencia', resultando evidente e inequívoco tener conocimiento de para qué finalidad se pida la información; y la 'inmediatividad' que requiere que la petición de información debe dirigirse a quien concierne, y no indirectamente a terceras personas ...*» (38).

También en este primer grupo de razones fundadas en Derecho habría que incluir las de carácter formal o procedimental: por ejemplo, falta de legitimación activa o pasiva; inexistencia de la documentación solicitada; o violación flagrante de la cortesía parlamentaria.

En segundo lugar, existen también limitaciones por razones basadas en la seguridad y la defensa del Estado (pudiendo incluirse también razones de política exterior y actividad diplomática). En este sentido, cabe citar la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales (LSO); la Ley 11/1995, de 11 de mayo, Reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a Gastos Reservados (LRGR); y la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia (LCNI).

No obstante, incluso en materias tan delicadas, en estas leyes está previsto expresamente el control parlamentario, si bien con significativas

---

(37) SÁINZ MORENO, F.: «*Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información de las Cámaras*», en Cuadernos y Debates núm. 52, sobre «*Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*», Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 84.

(38) MARTÍNEZ ELIPE, L.: op. cit. p. 115.

restricciones, de forma que, por ejemplo, los parlamentarios carecen del derecho individual a solicitar información y documentación sobre tales materias. Así, el artículo 11.2 LCNI, que lleva por rúbrica «control parlamentario», contempla expresamente el acceso de la Comisión que controla los créditos destinados a gastos reservados «[...] *al conocimiento de las materias clasificadas, con excepción de las relativas a las fuentes y medios del Centro Nacional de Inteligencia y a aquellas que procedan de servicios extranjeros u organizaciones internacionales en los términos establecidos en los correspondientes acuerdos y convenios de intercambio de la información clasificada*», estando obligados sus miembros a guardar secreto sobre las informaciones y documentos que reciban. También cabe citar con relación a esta materia la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 11 de mayo de 2004, sobre secretos oficiales.

Por su parte, finalmente, el artículo 61 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005, prevé la constitución de la comisión de Materias Secretas o Reservadas, para que controle los créditos destinados a gastos reservados de la Administración de la Generalidad y de cualquier otra materia declarada secreta o reservada, de conformidad con la legislación vigente.

El tercer grupo de razones limitativas del derecho de información parlamentaria se sostiene en la necesaria protección de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos; en concreto, en los derechos a la libertad ideológica o religiosa, consagrada en el artículo 16.1 de la Constitución; a la intimidad personal, reconocida en el artículo 18.1 CE; a la protección de datos de carácter personal, derivada de lo dispuesto en el artículo 18.4 CE; y a la libertad de expresión y de comunicación, proclamada por el artículo 20.1 CE.

Así viene señalado por el Tribunal Constitucional, cuando afirma que *«es esencial a todo sistema parlamentario la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, en la que se comprende el deber del ejecutivo de informar y el derecho de la Cámara o Cámaras a ser informadas, sin que tales técnicas de relación puedan ser utilizadas para lesionar los derechos individuales»* (Auto 60/1981, de 17 de junio. F.J. 4).

Con carácter general, como indica MARTÍNEZ ELIPE, no toda intromisión de los parlamentarios en la esfera de los derechos fundamentales y de las libertades de las personas es ilegítima, pues esta esfera no goza de una protección absoluta o ilimitada. Sí lo será, en todo caso, cuando la

información adquirida se utilice por el Diputado para fines distintos del adecuado ejercicio de sus funciones parlamentarias. Y no será una intromisión ilegítima en caso contrario, con la consecuencia de que por ello los ciudadanos no podrán ampararse en la protección que se otorga a sus derechos fundamentales. Por tanto, afirma el citado autor, «*el derecho al honor o a la intimidad (...) no puede servir de título para limitar el contenido de un acto normal de relación entre el poder ejecutivo y legislativo*» (39).

Es preciso, por tanto, analizar con mayor detalle los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal, y su posible colisión con el también derecho fundamental de los Diputados a controlar la acción del Gobierno por medio de la Administración institucional.

## **2. La intimidad de las personas y la protección de datos de carácter personal**

### **A) Delimitación del contenido de los derechos fundamentales a la intimidad personal y a la protección de datos de carácter personal**

El artículo 18 CE proclama en el apartado 1 que «*se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*»; y en el apartado 4 establece que «*la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos*». Se reconocen en ambos preceptos, por tanto, los derechos fundamentales a la intimidad personal y a la protección de datos de carácter personal, respectivamente.

Se trata de dos derechos fundamentales distintos, pues si bien ambos comparten el objetivo de ofrecer una eficaz protección constitucional de la vida privada personal y familiar, se diferencian por su distinta función, lo que aparece, por consiguiente, que también su objeto y contenido difieran.

Así viene expresado en la STC 292/2000 (40), en la que el Tribunal Constitucional alude a la expresa finalidad del constituyente al redactar el

---

(39) MARTÍNEZ ELIPE, L.: op. cit. p 126.

(40) La STC 292/2000, de 30 de noviembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo respecto de determinados artículos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.



que sería apartado 4 del artículo 18 CE: los derechos a la intimidad y al honor «no ofrecían garantías suficientes frente a las amenazas que el uso de la informática podía entrañar para la protección de la vida privada. De manera que el constituyente quiso garantizar mediante el actual art. 18.4 C.E. no sólo un ámbito de protección específico sino también más idóneo que el que podían ofrecer, por sí mismos, los derechos fundamentales mencionados en el apartado 1 del precepto» (F.J. 4).

Respecto del derecho fundamental a la intimidad, la STC 292/2000 afirma lo siguiente:

— «La función del derecho fundamental a la intimidad del art. 18.1 C.E. es la de proteger frente a cualquier invasión que pueda realizarse en aquel ámbito de la vida personal y familiar que la persona desea excluir del conocimiento ajeno y de las intromisiones de terceros en contra de su voluntad»

— «el derecho a la intimidad permite excluir ciertos datos de una persona del conocimiento ajeno (...), es decir, el poder de resguardar su vida privada de una publicidad no querida»

— «el derecho a la intimidad personal y familiar del art. 18.1 C.E. (...) confiere a la persona el poder jurídico de imponer a terceros el deber de abstenerse de toda intromisión en la esfera íntima de la persona y la prohibición de hacer uso de lo así conocido» (F.J. 6)

Estas afirmaciones se completan con las contenidas en la STC 144/1999 (41): «El derecho a la intimidad salvaguardado en el art. 18.1 C.E. tiene por objeto garantizar al individuo un ámbito reservado de su vida frente a la acción y al conocimiento de terceros, sean estos poderes públicos o simples particulares, que está ligado al respeto de su dignidad (...). El art. 18.1 C.E. no garantiza sin más la «intimidad», sino el derecho a poseerla, a tener vida privada disponiendo de un poder de control sobre la publicidad de la información relativa a nuestra persona y familia, sea cual sea el contenido de aquello que se desea mantener al abrigo del conocimiento público. Esta garantía impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas

---

(41) La STC 144/1999, de 22 de julio, resuelve un recurso de amparo electoral promovido contra una Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que desestimó el recurso interpuesto contra Acuerdos de la Junta Electoral de Zona de Santander y de la Junta Electoral Provincial de Cantabria sobre inelegibilidad en elecciones locales y autonómicas.

*garantías, y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información» (F. J. 8).*

*En definitiva, «la intimidad es un ámbito o reducto en el que se veda que otros penetren» (STC 73/1982. F. J. 5); su finalidad es «el respeto a un ámbito de vida privada, personal y familiar, que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, salvo autorización del interesado» (STC 110/1984. F. J. 3); de forma que «los derechos a la imagen y a la intimidad personal y familiar reconocidos en el art. 18 de la CE aparecen como derechos fundamentales estrictamente vinculados a la propia personalidad, derivados sin duda de la ‘dignidad de la persona’, que reconoce el art. 10 de la CE, y que implican la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario —según las pautas de nuestra cultura— para mantener una calidad mínima de la vida humana» (STC 231/1988. F. J. 3).*

*En cuanto al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, afirma la STC 292/2000 que su objeto es más amplio que el del derecho a la intimidad ya que «no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 C.E. otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos» (F. J. 6).*

*Por ello, «el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular» (F. J. 7).*

## **B) Derecho a la intimidad y control parlamentario**

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión, por medio de numerosas Sentencias, de ir delimitando los contornos y posibles afecciones al derecho a la intimidad personal por parte de los poderes públicos. Por ejemplo, en cuestiones como el acceso a datos personales contenidos en archivos o documentos públicos (STC 144/1999); el establecimiento de cargas informativas a favor de las Administraciones Públicas (STC 110/1984, respecto de la legitimidad de la obtención de información de carácter económico por la Administración tributaria), de la Administración de Justicia en el marco de un proceso (ATC 877/1987), o de los representantes de los trabajadores (STC 142/1993, relativa a la carga impuesta al empresario de entregar información de carácter económico —la copia básica de los contratos— a los representantes de los trabajadores).

El análisis por el Tribunal Constitucional de las medidas restrictivas de la intimidad controvertidas, adoptadas por un poder público, sigue el siguiente esquema (STC 207/1996): a) si existe habilitación legal suficiente y clara, a fin de resultar previsibles a sus destinatarios; b) si el fin perseguido es legítimo; y c) si existe proporcionalidad entre la medida prevista por la Ley y la afección al derecho fundamental. Este mismo esquema debería seguirse, por tanto, para valorar la posible colisión del derecho fundamental a la intimidad por la solicitud de información formulada por un Diputado sobre la Administración institucional en general, y las empresas públicas en particular.

Por todo ello, difícilmente puede entenderse conculcado el derecho a la intimidad por la remisión a un Diputado de información sobre el personal de empresas públicas, cuando la solicitud de información se limita a conocer, por ejemplo, el nombre y apellidos de los empleados, modalidad de contrato laboral, fecha de incorporación, forma de selección y retribución bruta anual. En ese caso concreto no se produce colisión entre los dos derechos fundamentales citados.

## **C) Derecho a la protección de datos de carácter personal y control parlamentario**

Sobre la posible colisión entre el derecho fundamental de información del Diputado (artículo 23.2 CE) y el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (artículo 18.4 CE), la Agencia Española de

Protección de Datos (AEPD) ha tenido ocasión de pronunciarse en el Informe 327/2005, de 15 de septiembre, con motivo de una consulta formulada por un Grupo Parlamentario de la Asamblea de Cantabria (42).

La consulta plantea si resulta conforme a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la cesión por parte de una sociedad anónima de la Comunidad Autónoma de Cantabria a un Grupo Parlamentario del Parlamento cántabro, de la relación de personal contratado por la sociedad, incluidos nombres y apellidos, funciones, salarios y tipo de contrato, así como copia de los modelos TC2.

En su Informe, comienza la AEPD avanzando que *«la comunicación de datos relativos al nombre y apellidos de los trabajadores, o la copia del modelo TC2 que incluye una relación nominal de los trabajadores de la Sociedad, (...) constituye (...) una cesión de datos de carácter personal en el sentido del artículo 3.i) de la Ley Orgánica 15/1999, que define la misma como 'Toda revelación de datos realizada a persona distinta del interesado'»*.

Tal cesión, continúa el Informe 327/2005, debe sujetarse al régimen general de comunicación de datos de carácter personal establecido en el artículo 11 de la Ley 15/1999, donde se establece que la misma sólo puede verificarse para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y cesionario y *«exige, para que pueda tener lugar (salvo los supuestos exceptuados por el apartado segundo), el previo consentimiento del afectado, otorgado con carácter previo a la cesión ...»*.

No obstante, dice la AEPD, no es preciso el consentimiento de los interesados en los supuestos previstos en la letra a) del apartado 2 del propio artículo 11, *«que permite la comunicación de los datos cuando la misma se encuentre habilitada por lo dispuesto en una norma con rango de Ley estatal o autonómica»*.

El Informe 327/2005 cita seguidamente varios artículos de diferentes disposiciones legales (Ley de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria; Estatuto de

---

(42) El informe está disponible en la página web del citado organismo, en la dirección [www.agpd.es](http://www.agpd.es)

Autonomía de Cantabria), así como el Reglamento de 18 de marzo de 1999 del Parlamento de Cantabria, entonces vigente, cuyo artículo 7.1 aludía a la facultad de los parlamentarios de recabar información de la Administración Pública. Y, siguiendo la referencia de la STC 292/2000, de 30 de noviembre, afirma que, respecto de la cesión o comunicación de datos, *«rige (...) el principio de reserva de Ley, de tal modo que será necesario que, a falta de consentimiento, expreso o tácito cuando la Ley lo permita, del afectado, será necesaria la existencia de una habilitación legal que dé cobertura a la comunicación».*

Esta reserva de Ley, dice la AEPD, debe ser interpretada, de acuerdo con la STC 292/2000, *«en el sentido de que el legislador no podrá, sin más, efectuar una delegación genérica de los límites del derecho fundamental a la protección de datos a favor de otro de los poderes del Estado, por cuanto conforme al artículo 53.1 de la Constitución Española cualquier restricción de un derecho fundamental está sometida al principio de reserva de Ley y debe cumplir los principios de justificación y proporcionalidad, para resaltar la necesidad de que las limitaciones que puedan establecerse a dicho derecho han de ser medidas y, en todo caso, proporcionadas».*

El Informe citado de la AEPD, tras analizar la naturaleza jurídica del Reglamento de la Cámara, y citar la STC 118/1988, de 20 de junio, y el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, estima que los Reglamentos parlamentarios están *«asimilados a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley».*

Por todo ello, dice la AEPD, *«es posible concluir que parece existir cobertura legal a la cesión planteada, en el ámbito previsto en el artículo 7.1 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, no correspondiendo a esta Agencia Española de Protección de Datos proceder a la interpretación de dicho precepto a efectos de valorar la proporcionalidad de los datos que deban ser comunicados, siendo la Mesa de la Asamblea la que deba pronunciarse sobre este aspecto».*

El Informe 327/2005 finaliza señalando que *«no obstante, de conformidad con los principios de proporcionalidad y justificación antes enunciados, que deben en todo caso presidir tal cesión de datos, debe claramente indicarse en dicha comunicación que los mismos únicamente pueden ser utilizados para la finalidad que justifica su cesión, y que el tratamiento de los mismos deberá en todo momento ajustarse a las prescripciones de la Ley Orgánica 15/1999».*

En definitiva, de acuerdo con la Agencia Española de Protección de Datos, facilitar determinados datos de carácter personal que obran en poder de una empresa pública a un Grupo Parlamentario de una Asamblea Legislativa autonómica (o a un Diputado), a solicitud de éste en el ejercicio de la función de control de la acción del Gobierno, no vulnera el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (artículo 18.4 CE), siendo compatible con el derecho fundamental de información parlamentaria (artículo 23.2 CE). En este mismo sentido se pronuncia el Informe de la AEPD núm. 267/2008.

#### **D) Uso por un Diputado de datos de carácter personal: limitaciones específicas**

El uso por un Diputado (o por un Grupo Parlamentario) de datos de carácter personal relativos a otra persona, y obtenidos mediante el ejercicio de la función de control de la acción del Gobierno, está sujeto igualmente a limitaciones específicas. En concreto, los citados datos de carácter personal sólo podrán ser utilizados para la finalidad que justifica su cesión; esto es, *«para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias»* por el Diputado (artículo 12.1 RCA), pudiendo dar origen, en su caso, dado el carácter instrumental de la facultad de información, a otras iniciativas parlamentarias en el ejercicio de la función parlamentaria de control de la acción del Gobierno.

También, el tratamiento de dichos datos deberá ajustarse en todo momento a las prescripciones de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Así lo establece el artículo 11.5 de la citada Ley Orgánica cuando señala que *«aquel a quien se comuniquen los datos de carácter personal se obliga, por el solo hecho de la comunicación, a la observancia de las disposiciones de la presente Ley»*.

Los principios de la protección de datos de carácter personal vienen establecidos en el Título II de la Ley Orgánica 15/1999, pudiendo destacarse, a los efectos de este trabajo, lo dispuesto en el artículo 4.2, que dice lo siguiente: *«los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos (...)»*.

### **3. El artículo 232 de la Ley de Sociedades de Capital (anterior artículo 127 quáter de la Ley de Sociedades Anónimas)**

En ocasiones, se ha alegado el secreto que deben guardar los administradores de las sociedades mercantiles como causa legal determinante de la negativa de un Gobierno a remitir al Parlamento o a los Diputados diferentes datos de dichas empresas. A estos efectos, se invoca la legislación en materia de sociedades anónimas; en concreto, el artículo 232 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio (TRLSC), el cual ha venido a derogar el anterior artículo 127 quáter del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre (TRLSA), ambos idénticos en su contenido (la única diferencia radica en la numeración de los apartados) (43).

Curiosa o paradójicamente, para los que invocan este precepto como «salva conducto» que permitiría negar información al Parlamento, el artículo 127 quáter TRLSA había sido introducido por la Ley 26/2003, de 17 de julio, por la que se modificaron la Ley del Mercado de Valores y el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, con el fin de reforzar la transparencia de las sociedades anónimas cotizadas. De hecho, se trata de la ley conocida como «Ley de Transparencia».

Así, en la exposición de motivos de la Ley 26/2003, se indica cómo en el año 2002 se creó la Comisión Especial para el Fomento de la Transparencia y Seguridad en los Mercados y Sociedades Cotizadas, con el encargo de elaborar un informe que avanzara en el camino ya iniciado por la anteriormente constituida Comisión Especial para el Estudio de un Código Ético de los Consejos de Administración de las Sociedades. Dicho informe,

---

(43) El artículo 232 TRLSA, rubricado «Deber de secreto», dispone lo siguiente:

«1. Los administradores, aun después de cesar en sus funciones, deberán guardar secreto de las informaciones de carácter confidencial, estando obligados a guardar reserva de las informaciones, datos, informes o antecedentes que conozcan como consecuencia del ejercicio del cargo, sin que las mismas puedan ser comunicadas a terceros o ser objeto de divulgación cuando pudiera tener consecuencias perjudiciales para el interés social.

2. Se exceptúan del deber a que se refiere el apartado anterior los supuestos en que las leyes permitan su comunicación o divulgación a tercero o que, en su caso, sean requeridos o hayan de remitir a las respectivas autoridades de supervisión, en cuyo caso la cesión de información deberá ajustarse a lo dispuesto por las leyes.

3. Cuando el administrador sea persona jurídica, el deber de secreto recaerá sobre el representante de ésta, sin perjuicio del cumplimiento de la obligación que tengan de informar a aquélla.»

denominado «Informe Aldama», fue hecho público a comienzos de 2003, y en él se considera fundamental el principio de la transparencia para el correcto funcionamiento de los mercados financieros, lo que implica que se transmita al mercado toda la información relevante para los inversores, que la información que se transmita sea correcta y veraz, y que ésta se transmita de forma simétrica y equitativa y en tiempo útil.

Como ha puesto de relieve la doctrina (44), el «Informe Aldama» señalaba la necesidad de proponer diversas recomendaciones para un mejor gobierno de las sociedades, entre las cuales se incluían varias relativas a una reelaboración y especificación de los deberes de lealtad y de diligencia de los administradores, detallándose los supuestos concretos de infracción del deber de lealtad en el marco del gobierno corporativo, así como el régimen de responsabilidad de los administradores por incumplimiento del mismo, con la finalidad también de establecer una distinción más nítida entre el deber de diligencia en el ejercicio del cargo y el deber de fidelidad. Es, precisamente, en este contexto donde se sitúa el anterior artículo 127 quáter TRLSA (hoy artículo 232 TRLSC), al imponer y regular la obligación de los administradores de las sociedades anónimas de guardar secreto respecto de todas aquellas informaciones de carácter confidencial que pudieran llegar a conocer por razón del ejercicio de su cargo.

De acuerdo con el artículo 232.1 TRLSC, no se prohíbe la divulgación o comunicación de toda información de la sociedad mercantil, sino sólo de aquélla a la que se atribuya un carácter confidencial. Por tanto, allí donde no existe confidencialidad no existe tampoco obligación de guardar secreto o reserva. Lo cual conlleva, a su vez, la cuestión de quién o cómo se determina dicho carácter confidencial respecto de «*las informaciones, datos, informes o antecedentes*» que los administradores conozcan como consecuencia del ejercicio del cargo. A diferencia de otros países, en que la calificación de cierta información como confidencial corresponde al Presidente del Consejo de Administración, a un Consejo de Vigilancia, o al propio órgano de administración de la sociedad, el artículo 232.1 *in fine*

---

(44) Seguimos, en este punto, fundamentalmente, los trabajos de CASTELLANO RAMÍREZ, M<sup>º</sup>. J.: «El deber de secreto de los administradores a la luz de la Ley de Transparencia (Análisis de las novedades introducidas por el artículo 127 quáter de la Ley de Sociedades Anónimas)», en *Revista de derecho de sociedades*, n<sup>º</sup> 23, 2004, pp. 117-144; y de GALLEGO SÁNCHEZ, E.: «El deber de secreto de los administradores tras la reforma de la Ley de Sociedades Anónimas por la Ley de Transparencia», en *Derecho de sociedades anónimas cotizadas: estructura de gobierno y mercados* (coord. por RODRÍGUEZ ARTIGAS, F.), vol. 2, 2006, pp. 991-1028.



TRLSC vincula el carácter confidencial de la información a que su divulgación o comunicación a terceros «*podiera tener consecuencias perjudiciales para el interés social*». En opinión de GALLEGO SÁNCHEZ, «*lo determinante para la atribución de carácter confidencial es la existencia de un interés del titular de la información en preservarla por su valor*» (45).

En definitiva, señala CASTELLANO RAMÍREZ, «*la Ley impone este específico deber respecto de las informaciones, datos, informes o antecedentes que los administradores conozcan como consecuencia de ejercicio del cargo. Pero lo hace siempre y cuando estos datos o informaciones tengan carácter confidencial, atribuyéndose este carácter cuando su divulgación o comunicación a tercero pudiera tener consecuencias perjudiciales para el interés social, entendido —según reza el nuevo artículo 127 bis de la Ley de Sociedades Anónimas (actual artículo 226 TRLSC)— como interés de la sociedad*» (46).

Si se pretende aplicar el artículo 232 TRLSC a las empresas públicas, surgen necesariamente varios interrogantes. Por ejemplo, entre otros, los siguientes:

— ¿un Consejero de un Gobierno autonómico es un simple administrador de una empresa pública, o de una sociedad privada participada, o tiene una responsabilidad más elevada en ellas?

— ¿cabría considerar de carácter secreto o confidencial la relación de puestos de trabajo de dichas empresas, los contratos laborales suscritos, las retribuciones percibidas, los sistemas de selección del personal o la forma de provisión de los puestos de trabajo?

— ¿el conocimiento o divulgación de los citados datos podría tener consecuencias perjudiciales para el interés social de la empresa?

— Cuando el solicitante de esa información es el Parlamento, un Diputado o un Grupo Parlamentario, ¿tiene la consideración de «tercero» a los efectos del TRLSC?

— ¿puede estimarse perjudicial para el interés de la empresa que una información requerida por un Diputado, como la señalada anteriormente, le sea facilitada?

---

(45) GALLEGO SÁNCHEZ, E.: op. cit. p. 1010.

(46) CASTELLANO RAMÍREZ, M<sup>º</sup>J.: op. cit., pp. 127-128.

— Y, finalmente, ¿prevalece el artículo 232 TRLSO sobre el derecho fundamental del Diputado ex artículo 23.2 CE al ejercicio de la función de control sobre la acción del Gobierno?

Todas estas preguntas, ciertamente, se contestan por sí solas.

## **V. NUEVOS INSTRUMENTOS PARLAMENTARIOS DE CONTROL ESPECÍFICOS**

En apartados anteriores de este trabajo se ha analizado la función de control de la acción del Gobierno como derecho fundamental del Diputado y, en particular, su derecho a recabar del Gobierno la información y documentación que obre en su poder relativa al conjunto del sector público autonómico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 RCA.

El derecho a solicitar información y documentación, la formulación de preguntas a los miembros del Gobierno para su respuesta oral o escrita, las solicitudes de comparecencia de éstos en Pleno o en Comisión, la formulación de interpelaciones a los Consejeros, la presentación de mociones y proposiciones no de ley, así como la celebración de debates para el examen de planes y programas remitidos por el Gobierno, constituyen los que podríamos denominar instrumentos «clásicos» de control e impulso de la acción del Gobierno.

Pero junto a ellos, sin desplazarlos sino con intención de complementarlos para mejorar la eficacia del control por el Parlamento del respectivo sector público autonómico, vienen introduciéndose paulatinamente nuevas formas e instrumentos, de entre los que cabe desatacar los siguientes:

### **1. La Ley de Reestructuración del Sector Público Empresarial de Aragón**

La gran novedad de la Ley 2/2008, de 14 de mayo, de Reestructuración del Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificada parcialmente por la Ley 7/2008, de 19 de diciembre, inédita hasta ahora en el ordenamiento jurídico español, consiste en la apertura a los Grupos Parlamentarios de la oposición en las Cortes de Aragón de su participación en los órganos de administración de las empresas públicas y privadas participadas por la Comunidad Autónoma de Aragón.

A estos efectos, la Ley 2/2008, después de ser modificada por la Ley 7/2008, diferencia cuatro posibles supuestos de participación:

a) Representación de las Cortes de Aragón en el órgano de administración de la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U.

Esta sociedad, cuyo capital social fue suscrito en su totalidad por la Comunidad Autónoma, se creó por Decreto 314/2007, de 11 de diciembre, y tiene como funciones básicas la tenencia, administración, adquisición y enajenación de acciones y participaciones representativas de la presencia de la Comunidad Autónoma en el capital social de entidades mercantiles, con el fin de optimizar los procesos de control y gestión de las inversiones públicas. Precisamente, la reestructuración del sector público empresarial a la que se refiere la Ley 2/2008 ha consistido en la incorporación a la Corporación Empresarial Pública de Aragón de los títulos societarios autonómicos, mediante la adquisición del pleno dominio, con el objetivo de lograr una mejor organización, coordinación y gestión del sector público empresarial autonómico.

Pues bien, la disposición adicional primera de la Ley 2/2008 ha establecido que en el órgano de administración de esta empresa pública *«las Cortes de Aragón estarán representadas por dos miembros a propuesta de los Grupos Parlamentarios de la oposición, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la Cámara»*.

b) Representación de las Cortes de Aragón en el órgano de administración de las empresas públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Indica el apartado 1 de la disposición adicional segunda de la Ley 2/2008 (modificada en este punto por la Ley 7/2008), que cuando la Corporación Empresarial Pública de Aragón disponga de la facultad de designar a tres o más miembros en el órgano de administración de una empresa pública de la Comunidad Autónoma, *«uno de los miembros será propuesto por las Cortes de Aragón a instancia de los grupos parlamentarios de la oposición, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la Cámara»*.

Esta fórmula es criticable al no seguir un criterio de proporcionalidad en función del número total de componentes del órgano de administración de la empresa pública. No es lo mismo designar un miembro en el órgano de administración cuando éste se compone únicamente de tres personas que cuando lo integran doce miembros, por ejemplo.

c) Representación de las Cortes de Aragón en el órgano de administración de las empresas públicas en la que participe minoritariamente la Corporación Empresarial Pública de Aragón.

En este caso, prevé también el apartado 2 de la disposición adicional segunda de la Ley 2/2008 (introducido por la Ley 7/2008), que cuando la Corporación Empresarial Pública de Aragón disponga de la facultad de designar a tres o más miembros en el órgano de administración de una empresa pública en la que participe minoritariamente, *«uno de sus miembros será propuesto por los grupos parlamentarios de la oposición de las Cortes de Aragón, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la Cámara»*. Tampoco en este supuesto se observa un criterio de proporcionalidad.

d) Representación de las Cortes de Aragón en el órgano de administración de las empresas privadas participadas por la Corporación Empresarial Pública de Aragón.

El apartado 3 de la disposición adicional segunda de la Ley 2/2008 (introducido asimismo por la Ley 7/2008) exige los siguientes requisitos: se trate de una empresa privada participada en más de un tercio de su capital social por la Corporación Empresarial Pública de Aragón; no exista otro socio con una participación superior; y corresponda a la Corporación la facultad de designar a tres o más miembros en los correspondientes órganos de administración. En este supuesto, *«uno de sus miembros será propuesto por los Grupos parlamentarios de la oposición de las Cortes de Aragón, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la Cámara»*.

Finalmente, la disposición adicional tercera de la Ley 2/2008 regula las condiciones para el nombramiento y cese de estos representantes de las Cortes de Aragón: plazo para el nombramiento; mandato; y cese o sustitución de las personas designadas. Destaca la previsión contenida en el apartado 1, en cuya virtud, *«transcurridos dos meses, desde la comunicación del Gobierno de Aragón a las Cortes, sin que se haya producido propuesta parlamentaria, la Corporación Empresarial Pública podrá efectuar libremente la designación»*.

Respecto del procedimiento para la designación de los miembros de los órganos de administración a propuesta de los Grupos Parlamentarios de la oposición, la remisión al Reglamento de las Cortes de Aragón debe entenderse hecha a su artículo 213, relativo a la elección y propuesta de

nombramiento de personas para otros cargos distintos de los Senadores en representación autonómica y del Justicia de Aragón, de manera que dicha elección se realizará en la forma que proponga la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, y acepte el Pleno. Estas normas fueron aprobadas por Acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón, de 1 de diciembre de 2009, en las que se establece el siguiente procedimiento: la propuesta de representantes de la Cámara en los órganos de administración de las empresas afectadas se formulará por Diputados de los Grupos Parlamentarios de la oposición que constituyan, al menos, una quinta parte de los miembros de la Cámara; la Mesa de las Cortes enviará la documentación presentada a la Junta de Portavoces para que, en sesión conjunta, ratifiquen, en su caso, la propuesta; producida la ratificación de la propuesta de representantes, se comunicará al Gobierno de Aragón para que proceda a los correspondientes nombramientos, de acuerdo con la legislación mercantil (47).

Hasta la fecha (finales de noviembre de 2010), por los Grupos Parlamentarios de la oposición no se ha presentado ninguna propuesta para la designación de representantes de las Cortes de Aragón en las empresas afectadas por la Ley 2/2008.

Finalmente, llama la atención que la Ley aragonesa 2/2008 no parece haber tenido en cuenta, en la regulación de la composición de los órganos de administración de las empresas públicas autonómicas, las disposiciones al respecto contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; en especial, los artículos 16 y 75 de la citada Ley Orgánica 3/2007 (48).

---

(47) Las normas reguladoras del procedimiento para la elección de los representantes de las Cortes de Aragón en las empresas participadas por la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobadas por Acuerdo de la Mesa y de la Junta de las Cortes de Aragón de 1 de diciembre de 2009, han sido publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 186 (VII Legislatura), de 18 de diciembre de 2009. En la parte expositiva de estas normas se incluye una relación de las veintidós empresas afectadas.

(48) Concretamente, el artículo 16 de la L.O. 3/2007 establece que *«los Poderes Públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan»*; y el artículo 75 dispone que *«las sociedades obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviada procurarán incluir en su Consejo de administración un número de mujeres que permita alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en un plazo de ocho años a partir de la entrada en vigor de esta Ley. Lo previsto en el párrafo anterior se tendrá en cuenta para los nombramientos que se realicen a medida que venza el mandato de los consejeros designados antes de la entrada en vigor de esta Ley»*.

## 2. La Oficina de Control Presupuestario

Desde hace varios años, en algunos Parlamentos autonómicos se encuentra en funcionamiento la llamada «*Oficina de Control Presupuestario*», con esta misma denominación u otra similar. Así se ha llamado en el Parlamento de Andalucía y en la Asamblea de la Comunidad de Madrid; se denomina «*Oficina Presupuestaria*» en el Parlamento de Canarias; en la Asamblea Regional de Murcia se ha optado por el nombre de «*Oficina Técnica de Seguimiento y Control Presupuestario*»; y en el artículo 203 del Reglamento del Parlamento de Cataluña está prevista como «*Oficina Presupuestaria del Parlamento*».

En cualquier caso, como nota común a todos los Parlamentos autonómicos donde existe, se trata de un servicio especializado de asesoramiento técnico y de información a los órganos de la Cámara, los Grupos Parlamentarios y los Diputados, en materia de ejecución de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma y sobre los diferentes aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos.

Muy recientemente, después de varias iniciativas que finalmente no prosperaron, ha sido aprobada la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (49).

En el Preámbulo de la Ley 37/2010 se reconoce que la Oficina Presupuestaria ha sido y es una reclamación constante de los distintos Grupos Parlamentarios. En este sentido, pueden destacarse dos propuestas legislativas al respecto: en primer lugar, la disposición adicional vigésima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que formalmente creó la Oficina Presupuestaria si bien nunca entró en funcionamiento (50); y, en segundo lugar, la proposición de Ley de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, presentada por el

---

(49) La Ley 37/2010 ha sido publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 277, de 16 de noviembre. Por otro lado, con muy mala técnica legislativa, contraria al principio de seguridad jurídica que proclama el artículo 9.3 CE, el legislador ha aprovechado la aprobación de esta ley para modificar el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora; materia ésta que obviamente nada tiene que ver con el objeto de la primera norma.

(50) La disposición adicional vigésima de la Ley 4/1990 (publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 156, de 30 de junio), establecía lo siguiente:

«Se crea, en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, una Oficina Presupuestaria destinada a asesorar técnicamente a los Órganos de las Cámaras, y a informar a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados y Senadores sobre la ejecución durante cada ejercicio

Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, mediante iniciativa de fecha 31 de julio de 2008, cuya toma en consideración fue finalmente rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión celebrada el día 24 de marzo de 2009 (51).

La Ley 37/2010 adscribe la Oficina Presupuestaria, orgánicamente, a la Secretaría General del Congreso de los Diputados, figurando al frente de la misma un Director nombrado por las Mesas de las Cámaras, en sesión conjunta, a propuesta del Presidente del Congreso de los Diputados, oídas las respectivas Juntas de Portavoces, entre personas de reconocido prestigio profesional en disciplinas económicas, financieras o presupuestarias, correspondiendo a la Oficina Presupuestaria, entre otras, las funciones siguientes:

a) El seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de su liquidación y el asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras, así como a los Diputados, Senadores y Grupos Parlamentarios, en todas aquellas consultas que éstos realicen en relación con los Presupuestos y su estado de ejecución o liquidación y respecto de los ingresos y gastos públicos.

b) La recopilación y sistematización de la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas.

c) El seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos.

A estos efectos, el Gobierno remitirá a la Oficina Presupuestaria la siguiente información periódica: a) Un informe mensual sobre la ejecución del Presupuesto General del Estado; b) Un informe semestral sobre el grado de ejecución de la inversión real del Sector Público Estatal; y c) Un informe anual sobre la liquidación provisional del ejercicio presupuestario anterior. Este informe prestará particular atención al nivel de ejecución de las inversiones que fueron aprobadas en los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al año anterior.

---

*de los Presupuestos Generales del Estado y de la Seguridad Social, y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público.*

*La organización y el funcionamiento de la indicada Oficina se regularán por el Reglamento de la Cámara y por las normas de desarrollo dictadas conforme a lo dispuesto en el mismo.»*

(51) Esta iniciativa legislativa fue publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, (IX Legislatura), serie B, núm. 122-1, de 5 de septiembre de 2008.

Asimismo, la Oficina Presupuestaria dispondrá de acceso a las bases de información contable y presupuestaria de la Administración General del Estado, incluido el sector público empresarial y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, de forma directa o mediante petición a los responsables directos de su tratamiento.

Finalmente, la Ley 37/2010, cuya entrada en vigor se producirá a los noventa días de su publicación en el B.O.E., prevé que por Resolución de las Mesas de las Cámaras se regule la organización y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria.

### **3. El control «delegado» en la Cámara de Cuentas de Aragón**

No procede en este trabajo realizar un estudio detallado de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón (LCCA), la cual ha supuesto que finalmente Aragón se sume a las Comunidades Autónomas que cuentan efectivamente con órganos propios de control externo de las cuentas públicas, dotados de una naturaleza jurídica y unas funciones, en sus respectivos ámbitos de actuación, similares a las asignadas por el artículo 136 de la Constitución al Tribunal de Cuentas (52). Tampoco se considera preciso justificar la existencia de esta institución, la cual responde, como se afirma en el preámbulo de la Ley 11/2009, «a la necesidad de potenciar el control de la actividad financiera en el ámbito autonómico, vinculada a la creciente ampliación competencial» (53).

Sin embargo, sí parece oportuno destacar el carácter absolutamente novedoso de la presencia de la Cámara de Cuentas en el entramado institucional aragonés, tras el fracaso en la puesta en marcha de la derogada Ley 10/2001, de 18 de junio, de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón. Si bien, también debe decirse, se trata de una novedad en esta región, pero no en muchas otras Comunidades Autónomas, que cuentan con órganos similares desde la década de los años 80' del pasado siglo: Cataluña y Navarra desde 1984; Comunidad Valenciana y Galicia desde 1985; País Vasco y Andalucía desde 1988; y Canarias un año más tarde.

---

(52) Cabe remitirse al respecto al trabajo publicado por ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J.: «La Cámara de Cuentas de Aragón», en Tratado de Derecho Público Aragonés (directores BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F.), Civitas/Thomson Reuters. 2010, pp. 1051-1073.

(53) Sobre esta cuestión véase el artículo de NÚÑEZ PÉREZ, M.: «Transparencia e instituciones de control», en Auditoría Pública, nº 49, 2009, pp. 7-20.



Asimismo, debe señalarse el carácter delegado de la Cámara de Cuentas respecto de las Cortes de Aragón. Así viene reconocido en el artículo 112.2 del Estatuto de Autonomía de 2007 cuando afirma que «*La Cámara de Cuentas de Aragón dependerá directamente de las Cortes de Aragón y ejercerá sus funciones por delegación de éstas*».

Esta naturaleza delegada de las funciones de control externo del sector público de Aragón que desarrolla la Cámara de Cuentas, respecto de las Cortes de Aragón, tiene diversas manifestaciones en la Ley 11/2009. En primer lugar, en el hecho mismo de que la elección de sus tres miembros corresponde al Pleno de las Cortes de Aragón, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 LCCA, siendo también las Cortes de Aragón el órgano responsable de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a los requisitos de los candidatos para ser elegidos, las causas de inelegibilidad y los supuestos de incompatibilidades (artículos 15 y 17 LCCA) (54).

En segundo lugar, con relación al programa anual de fiscalización, de gran relevancia en el funcionamiento ordinario de la Cámara de Cuentas al ser el documento en el que se hacen constar de manera oficial, para cada ejercicio presupuestario, los planes preferentes de su actividad, tanto en el ámbito subjetivo como en el objetivo de actuación de la Cámara de Cuentas. Pues bien, antes de la aprobación definitiva por el Consejo de la Cámara de Cuentas del programa anual de fiscalización, deberá consultar preceptivamente a las Cortes de Aragón a fin de que éstas expresen las prioridades que estimen convenientes en el ejercicio de la función fiscalizadora; propuestas de las Cortes de Aragón que, en cualquier caso, son vinculantes para la Cámara de Cuentas (artículo 5.2 *in fine* LCCA).

También se refleja el mencionado carácter delegado en el hecho de que corresponde a las Cortes de Aragón la aprobación de las normas que afecten al gobierno, régimen interior y personal al servicio de la Cámara de Cuentas; en particular, su Reglamento de Organización y Funcionamiento o la relación de puestos de trabajo de este órgano estatutario. También compete a las Cortes de Aragón la aprobación del presupuesto de la Cámara de Cuentas, el cual quedará incorporado en la Sección relativa

---

(54) A estos efectos, el Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 6 y 7 de mayo de 2010, aprobó las Normas reguladoras del procedimiento de elección de los miembros de la Cámara de Cuentas de Aragón, publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* núm. 222 (VII Legislatura), de 11 de mayo de 2010.

a las Cortes de Aragón de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma (artículo 4 LCCA).

Finalmente, la Cámara de Cuentas responde ante las Cortes de Aragón de la labor realizada. A estos efectos, debe remitirle todos los informes evacuados relativos a la gestión de cualesquiera de las entidades que integran el sector público autonómico y los correspondientes a las entidades locales aragonesas y su sector público (artículo 13.3 LCCA) y presentarle durante el primer trimestre del año la Memoria anual de las actuaciones de la Cámara de Cuentas correspondiente al ejercicio anterior (artículo 14.1 LCCA). Asimismo, su Presidente deberá comparecer ante las Cortes de Aragón para la aclaración de los informes remitidos cuando así sea requerido por el Pleno de las Cortes [artículo 24.1.g) LCCA].

Cabe destacar, en este sentido, las previsiones contenidas en el artículo 164 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, relativo a los informes de fiscalización sobre los órganos, los entes y las entidades del sector público de la Generalidad emitidos por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña; o en el artículo 214 del Reglamento del Parlamento Vasco, referido a los informes, tanto ordinarios como extraordinarios, que emita el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en ejercicio de su función fiscalizadora, así como el informe anual sobre las cuentas de todas las operaciones del sector público vasco, los cuales serán remitidos, junto con las oportunas propuestas, al Parlamento.

#### **4. Comisión parlamentaria de control específica**

La creación de una Comisión parlamentaria permanente, dedicada específicamente al control de la Administración institucional de la respectiva Comunidad Autónoma, no se ha producido aún en España.

Sí existen, por ejemplo, y citando sólo algunas de las previstas, Comisiones parlamentarias para muy variados asuntos: la Comisión de Materias Secretas o Reservadas (artículo 61 del Reglamento del Parlamento de Cataluña); la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones y la Comisión de Juventud (artículo 72.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid); la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior (artículo 48 del Reglamento del Parlamento de Canarias); la Comisión de Discapacidad y la Comisión de Seguimiento y Control de la Financiación de los Partidos Políticos con representación en el Parlamento de Andalucía (artículo 46.2 del Reglamento

del Parlamento andaluz); o la Comisión de Mujer y Políticas de Igualdad y la Comisión de Nuevas Tecnologías y Sociedad del Conocimiento (artículo 45 del Reglamento de las Cortes Valencianas), entre otras.

Señala DEL PINO CARAZO *«que la necesidad de un control parlamentario de los entes instrumentales es sentida tempranamente en los países de nuestro entorno, especialmente en relación a las empresas nacionalizadas»*, citando al respecto como referencias históricas los casos de Inglaterra, en donde en 1956 se creó una Comisión parlamentaria de Industrias Nacionalizadas, y de Francia; en este país, indica la citada autora, existió una Comisión parlamentaria de carácter permanente dedicada exclusivamente al control de la empresa pública, pero desapareció en el año 1958 *«bajo el pretexto de una supuesta injerencia en la política gubernamental»* (55).

A la vista de la evolución de la Administración institucional en todas las Comunidades Autónomas, con los incrementos tan notables en el número de entidades públicas creadas y en el volumen presupuestario que manejan, parece especialmente oportuna la creación de una Comisión parlamentaria permanente para el control de la Administración institucional o instrumental de la Comunidad Autónoma, especializada en este tipo de entidades públicas.

## **VI. LA REGULACIÓN DEL CONTROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LOS REGLAMENTOS DE OTROS PARLAMENTOS AUTÓNOMICOS**

A diferencia del Reglamento de las Cortes de Aragón, en el que, como se ha señalado al inicio de este trabajo, se mencionan las empresas públicas únicamente en el artículo 12.1, relativo al derecho de los Diputados a requerir de las instituciones, organismos públicos y empresas públicas de la Comunidad Autónoma la información y documentación que obre en poder de éstos, varios Reglamentos parlamentarios, la mayoría aprobados o reformados en la presente década, han ido introduciendo novedades significativas en relación con el control por el Parlamento de las entidades integrantes del sector público y, en particular, con el control parlamentario de las empresas públicas. Detallamos seguidamente las más relevantes.

---

(55) DEL PINO CARAZO, A.: *«El Control Parlamentario de la Administración Institucional en la Comunidad de Madrid»*, en Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº extra 1, 2004, pp. 428-429.

En primer lugar, los Reglamentos de las Asambleas de Madrid y de Extremadura han dedicado un Título, Capítulo o Sección específico a la regulación del control parlamentario de la Administración institucional. El Reglamento de la Asamblea de Madrid dedica el Título XVII (artículos 220 y 221) al «*Control parlamentario de la Administración institucional*», en el que alude a las leyes y las comunicaciones del Gobierno relativas a la aprobación de Decretos de creación, transformación, extinción o autorización de constitución de las entidades que constituyen la Administración institucional (artículo 220), y señala que el control parlamentario se ejercerá a través de la Comisión respectiva, la cual podrá solicitar del Consejo de Administración de una empresa los datos, informes y actuaciones que estime oportunos, así como la comparecencia del personal directivo de las empresas (artículo 221). El Reglamento de la Asamblea de Extremadura, por su parte, regula en el artículo 235 (incluido en la sección cuarta, del Capítulo Cuarto del Título VII) el control parlamentario de los organismos públicos y empresas públicas de la Comunidad Autónoma a través de las correspondientes comisiones según la Consejería a la que esté adscrita, con un contenido similar al artículo 221 de la norma madrileña.

En el caso de la Comunidad de Madrid, además, esta materia se rige también por la Ley 1/1989, de 2 de marzo, reguladora del control parlamentario de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, la cual consta de un único artículo (56).

En segundo lugar, se regula con mayor detalle el derecho del Diputado o del Grupo Parlamentario a recabar del Gobierno información y documentación de las instituciones, organismos públicos y empresas públicas de la Comunidad Autónoma que obre en poder de éstas. La configuración de este derecho de información es similar, inicialmente, a la prevista en el artículo 12 RCA, pero se añaden a continuación dos cuestiones muy relevantes, como hemos visto anteriormente: por un lado, qué sucede si el Gobierno no aporta la información o documentación solicitada; por otro, cómo ha de actuarse cuando la remisión, conocimiento o divulgación de la información solicitada pudiera afectar a derechos fundamentales de terceras personas.

---

(56) Dicho artículo único establece lo siguiente: «*El Consejero titular del Departamento al que estén adscritos los organismos correspondientes o, en el supuesto del capítulo 7 del título I de la Ley 1/1984, el Consejo de Gobierno remitirá a la Asamblea de Madrid, con carácter trimestral, la cuenta de pérdidas y ganancias y el balance de situación de cada Organismo, así como anualmente los informes de auditoría realizados por la Intervención General de la Comunidad de Madrid y cualquier otra auditoría externa, en su caso.*»

En el primer supuesto, dispone el artículo 5.6 del Reglamento del Parlamento de Cataluña que si el Gobierno no atiende debidamente las solicitudes de información formuladas, *«a petición del diputado o diputada que ha presentado la demanda de información, debe incluirse en la primera reunión plenaria una pregunta sobre las razones que han impedido hacerlo. Si, a juicio del grupo parlamentario al cual pertenece quien lo ha solicitado, las razones no están fundamentadas, en el plazo de cinco días puede presentar una propuesta de resolución ante la correspondiente comisión, la cual ha de ser incluida en el orden del día de una sesión a celebrar en el plazo de quince días»*. Por tanto, el Gobierno tendrá que explicar ante el Pleno del Parlamento por qué no facilita la información o documentación pedida por un Diputado o Diputada, pudiendo verse sometido a un debate al respecto (57).

La segunda cuestión ha sido resuelta por varios Reglamentos de Parlamentos autonómicos primando el derecho fundamental del Diputado a obtener la información solicitada. Esto es, incluso en estos supuestos, el Gobierno sigue teniendo la obligación de facilitar la información requerida por un Diputado en el ejercicio de su derecho fundamental al control de la acción del Gobierno, si bien, dado el contenido de esa información sensible respecto de otros derechos igualmente fundamentales, no se facilitará la misma de forma pública sino reservada, debiendo el Diputado guardar el adecuado sigilo.

Así, por ejemplo, el artículo 231.5 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura establece que *«Cuando los datos, informes o documentos solicitados afecten al contenido esencial de derechos fundamentales o libertades públicas constitucionalmente reconocidas, la Mesa, a petición motivada de la Junta de Extremadura, podrá declarar el carácter secreto de las actuaciones de tal forma que el diputado los pueda conocer pero no divulgarlos, así como disponer el acceso directo a aquellos en los términos establecidos en el apartado anterior si bien el diputado podrá tomar notas, mas no obtener copias ni reproducciones ni actuar acompañado de las personas que le asistan»*. En términos muy similares, el Reglamento de las Cortes Valencianas matiza en el artículo 12.4 que *«la Mesa, a petición del Consell, podrá declarar el carácter no público de las actuaciones»* (58).

---

(57) En términos similares resuelven esta cuestión el artículo 11.4 del Reglamento del Parlamento Vasco; artículo 9.5 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; y artículo 12.7 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

(58) También recogen esta solución los artículos 18.4 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; y 12.6 de Reglamento del Parlamento de Canarias.

En este mismo sentido, en la Asamblea Regional de Murcia, la Presidencia dictó una Resolución, de 14 de marzo de 2006, interpretativa del artículo 13.3 del Reglamento de la Asamblea, para regular el acceso de los Diputados a los datos, informes o documentos que afectaran al contenido esencial de los derechos fundamentales o libertades públicas. A estos efectos, dice la Resolución, la Mesa de la Asamblea nombrará para cada Legislatura un Diputado designado por cada Grupo Parlamentario, el cual podrá acceder a dicha información en las dependencias de la Consejería correspondiente. El Diputado está obligado a guardar reserva sobre esos datos, aun después de cesar en el cargo (59).

Por otra parte, como se ha indicado en un apartado anterior, el Reglamento del Parlamento de Cataluña ha regulado el acceso de los Diputados a las materias declaradas secretas y reservadas y a los registros de datos (artículos 6 y 7), y ha creado al efecto una Comisión de Materias Secretas o Reservadas (artículo 61).

En tercer lugar, algunos Reglamentos de Parlamentos autonómicos, al regular la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, han previsto la posibilidad de que se presenten enmiendas a los presupuestos de las empresas públicas. Así se dispone en el artículo 132.4.c) del Reglamento de las Cortes Valencianas, cuando afirma que «*Cada grupo parlamentario agrupará, para su defensa, en una sola intervención todas sus enmiendas parciales a una misma sección y a los organismos autónomos y empresas públicas relacionados con la misma*». Lo mismo ocurre en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119.4 (60).

También en materia presupuestaria, el Reglamento del Parlamento de Navarra ha previsto que la Administración de la Comunidad Foral de

---

(59) El artículo 13.3, párrafo tercero, del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia dispone que «*En el supuesto de que los datos, informes o documentos solicitados afecten al contenido esencial de los derechos fundamentales o libertades públicas constitucionalmente reconocidas, el Consejo de Gobierno comunicará a la Mesa el carácter reservado de los mismos. En tal caso, sólo tendrán acceso a los mismos los Diputados nombrados por la Mesa que, previamente, hayan sido designados por los Grupos Parlamentarios para conocer dicha información.*»

(60) El artículo 119.4 dispone lo siguiente: «*Las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que comportan aumento de crédito en algún concepto son solo admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen a su vez una baja de una cuantía igual, como mínimo, en algún otro concepto del estado de gastos del mismo departamento del Gobierno y de los organismos, entidades y empresas dependientes.*»

Navarra facilite a los Parlamentarios Forales un acceso informático a su sistema de gestión presupuestaria, en las condiciones que se determinen y con las garantías necesarias para la seguridad del sistema (artículo 14.5). Aunque expresamente no se indique, cabe suponer que se permitirá el acceso también a la gestión del presupuesto de todo el sector público autonómico, incluidas por tanto las empresas públicas.

Finalmente, el artículo 44 del Reglamento del Parlamento de La Rioja atribuye a la Comisión de Presupuestos funciones de vigilancia de los contratos de la Comunidad Autónoma, recabando trimestralmente, entre otros datos, la totalidad de los expedientes de contratación de obras, gestión de servicios y suministros.

En cuarto lugar, algunos Reglamentos parlamentarios contemplan expresamente la comparecencia, ante la correspondiente Comisión, de los responsables de las entidades integrantes de la Administración institucional, e incluso se establece, también expresamente, la posibilidad de la comparecencia de representantes del respectivo Gobierno autonómico en sociedades privadas participadas. En este sentido, prevé el artículo 93.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, ante la respectiva Comisión: *«d) La comparecencia de presidentes de Consejos de Administración, directores, gerentes o, en su caso, asimilados y cargos electivos de los organismos públicos de la Junta de Extremadura, así como de las empresas públicas en los términos de la legislación administrativa, para informar sobre asuntos de su competencia. e) La comparecencia de representantes de la Junta de Extremadura en instituciones, empresas o entidades en las que participe o esté representada, cualquiera que sea la forma de participación o representación, para informar sobre asuntos de su competencia»*. Asimismo, se contemplan estas comparecencias en el artículo 42.1.3º del Reglamento de Canarias, habiendo previsto igualmente el artículo 196.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid que *«las preguntas de respuesta oral en Comisión podrán ser contestadas por los Viceconsejeros y los Directores Generales u otros altos cargos asimilados en rango a éstos»*; por tanto, también, por los presidentes de Consejos de Administración, directores, gerentes o, en su caso, asimilados y cargos electivos de los organismos públicos de la Comunidad Autónoma.

En quinto y último lugar, la mayoría de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos han creado una Comisión específica para el control de la entidad pública de Radio y Televisión autonómica. Por ejemplo, en

los artículos 188 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Andalucía se regula la «*Comisión de Seguimiento y Control de la Empresa Pública de RTVA y de sus Sociedades Filiales*»; en la Comunidad Valenciana existe la «*Comisión Permanente no Legislativa de Control de la Actuación de la entidad pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV) y sus Sociedades*» (artículo 182 del Reglamento de las Cortes Valencianas); el Reglamento del Parlamento de Canarias, en los artículos 195 y siguientes, se refiere a la «*Comisión de Control de Radiotelevisión Canaria*»; en Cataluña funciona la «*Comisión de Control de la Actuación de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales*» (artículos 173 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Cataluña); y, también en Extremadura, se ha creado la «*Comisión de Control de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales*» (artículo 101 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura).

En todos ellos se prevé que el Presidente, Director General o asimilados de las entidades responsables de la Radio y la Televisión autonómica puedan comparecer ante la Comisión específica de control o respondan a las preguntas con respuesta oral formuladas por los Diputados.

Todas las novedades de los Reglamentos parlamentarios reseñadas son, en definitiva, interesantes instrumentos de control de la acción que el Gobierno lleva a cabo por medio de la Administración institucional, cuya incorporación *mutatis mutandis* a un nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón, o a un Reglamento reformado, podría contribuir sin duda a mejorar la insustituible función del Parlamento de control del Ejecutivo y, en consecuencia, a avanzar en el cumplimiento de la ineludible exigencia de transparencia en la gestión pública.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.**

ALONSO ORTEGA, Adolfo: El estatuto de los parlamentarios en el Derecho español, pendiente de próxima publicación.

ÁLVAREZ MARTÍNEZ, Joaquín: «*La Cámara de Cuentas de Aragón*», en Tratado de Derecho Público Aragonés (directores BERMEJO VERA, J. y LÓPEZ RAMÓN, F.), Civitas/Thomson Reuters. 2010, pp. 1051-1073.

ARAGÓN REYES, Manuel:

— «*El control parlamentario como control político*». Revista de Derecho Político, núm. 23, 1986, pp. 11-39.



- «*El control como elemento inseparable del concepto de Constitución*». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, enero-abril 1987, pp. 15-52.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, Gonzalo: *Representación política y derecho fundamental*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Fundación Manuel Giménez Abad, Madrid, 2005.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma: «*Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?*», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30, 1993, pp. 53-100.
- CASTELLANO RAMÍREZ, María José: «*El deber de secreto de los administradores a la luz de la Ley de Transparencia (Análisis de las novedades introducidas por el artículo 127 quáter de la Ley de Sociedades Anónimas)*», en *Revista de derecho de sociedades*, nº 23, 2004, pp. 117-144.
- DEL PINO CARAZO, Ana: «*El Control Parlamentario de la Administración Institucional en la Comunidad de Madrid*», en *Asamblea*, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº extra 1, 2004, pp. 421-440.
- GALLEGO SÁNCHEZ, Esperanza: «*El deber de secreto de los administradores tras la reforma de la Ley de Sociedades Anónimas por la Ley de Transparencia*», en *Derecho de sociedades anónimas cotizadas: estructura de gobierno y mercados* (coord. por RODRÍGUEZ ARTIGAS, F.), vol. 2, 2006, pp. 991-1028.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: «*La función de control del Parlamento sobre el Gobierno*». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 31, 1994, pp. 31-70.
- LÓPEZ GUERRA, Luis:
- «*El control parlamentario como instrumento de las minorías*». *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, pp. 81-104.
- «*Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro*», en *El Parlamento del siglo XXI*. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (coord. por PAU i VALL, F.), Ed. Tecnos, 2002, 29-43.
- MARTÍNEZ ELIPE, León: *Tratado de Derecho Parlamentario* (vol. 2º). *Parlamento e Información. Acceso parlamentario a la documentación. Audiencias extra-parlamentarias. Comparecencias*. Aranzadi Editorial, 2002.

- NÚÑEZ PÉREZ, Manuel: «*Transparencia e instituciones de control*», en *Auditoría Pública*, nº 49, 2009, pp. 7-20.
- PEÑA OCHOA, Alfonso: «*El sector empresarial público de la Comunidad Autónoma*», en *Tratado de Derecho Público Aragonés* (directores BERMEJO VERA, J y LÓPEZ RAMÓN, F.), Civitas/Thomson Reuters. 2010, pp. 1229-1258.
- RAMS RAMOS, Leonor: «*El ius in officium de los representantes parlamentarios como contenido esencial del derecho fundamental del art. 23.2 CE*». En «*Derechos Fundamentales y otros estudios, en homenaje al prof. Dr. Lorenzo MARTÍN-Retortillo*», Zaragoza, 2008, vol. II, pp. 1261-1284.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.
- SÁINZ MORENO, Fernando: «*Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información de las Cámaras*», en *Cuadernos y Debates* núm. 52, sobre «*Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*», Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 81-90.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo General I*. Iustel. 2004.
- TUDELA ARANDA, José: «*La renovación de la función parlamentaria de control*», UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, pp. 75-104.