



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

**DICTAMEN JURÍDICO SOBRE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS
ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LA CÁMARA DE COMPTOS DE
NAVARRA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS FONDOS
PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD FORAL.**

Cámara de Comptos de Navarra

Pamplona 14 de julio de 2017



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

ÍNDICE

I.- Requerimiento del Tribunal de Cuentas

II.- Antecedentes similares planteados

III.- La Fórmula pactada entre el Estado y Navarra en el artículo 18 bis del Amejoramiento para delimitar las competencias entre el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Comptos respecto a la fiscalización de los fondos públicos de la Comunidad Foral.

IV.- Origen del actual conflicto y posible colaboración de la Cámara de Comptos para su resolución

V.- A modo de conclusión.



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

DICTAMEN JURÍDICO SOBRE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD FORAL.

Ante el conflicto competencial planteado por el requerimiento del Tribunal de Cuentas al Gobierno de Navarra de diversa información económico-financiera, para llevar a cabo una fiscalización sobre los planes económico-financieros y de equilibrio y ajuste que este ha adoptado en el marco de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a petición de la Presidenta de la Cámara de Comptos y como director de su Asesoría Jurídica, emito el siguiente informe sobre la delimitación competencial entre el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Comptos en materia de fiscalización de los fondos públicos de la Comunidad Foral,

I.- Requerimiento del Tribunal de Cuentas

Mediante escrito del Presidente del Tribunal de Cuentas del pasado 4 de julio, se requiere de la Presidenta de la Comunidad Foral el envío de diversa documentación económico-financiera del Gobierno de Navarra, en el contexto de una fiscalización que está llevando a cabo el citado Tribunal sobre las actuaciones desarrolladas por las Comunidades Autónomas, entre ellas Navarra, en relación con los planes económico-financieros y de ajuste aprobados previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La documentación solicitada comprende, fundamentalmente, los presupuestos generales de Navarra de los años 2014 a 2017; las cuentas anuales de los años 2014 y 2015; los saldos de operaciones de endeudamiento de los años 2014 a 2017; los planes económico-financieros y de reequilibrio de los años 2014 a 2017 con sus memorias justificativas y la correspondiente a la aplicación del fondo de contingencia y a las autorizaciones de operaciones de crédito y emisión de deuda, autorizadas y acordadas durante esos ejercicios, junto a diversas leyes y normas reguladoras de esas y otras materias desde el ejercicio 2014 hasta 2017.



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

En su requerimiento el Presidente del Tribunal de Cuentas insta a la Presidenta de la Comunidad Foral a remitir la información en el plazo de 15 días; señala que la existencia de la Cámara de Comptos no excluye la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en Navarra; recuerda la obligación del Gobierno de Navarra de colaborar con el Tribunal para esta fiscalización y le comunica que, en el supuesto de no remitirse la información solicitada, el Tribunal incoará las actuaciones pertinentes dirigidas a conseguir el cumplimiento de su requerimiento.

II.-Antecedentes similares planteados

La pretensión del Tribunal de Cuentas de fiscalizar las cuentas y la gestión económico-financiera de la Comunidad Foral y de sus entidades locales no es nueva. Surge periódicamente al considerar el Tribunal que Navarra es una Comunidad Autónoma más sujeta a su control y desconocer su régimen foral privativo en esta materia, reconocido y respetado por la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Desconoce también el Tribunal con estas actuaciones, la naturaleza y alcance de la fórmula que, en el marco de dicha Disposición Adicional, fue pactada entre los representantes navarros y los del estado y plasmada en el artículo 18 bis del Amejoramiento, fórmula por la que se delimitan las competencias en materia fiscalizadora entre la Cámara de Comptos y el Tribunal de Cuentas.

Ya en julio de 1985, la prensa se hacía eco de unas declaraciones del senador Alfonso Añón, en las que señalaba que el Tribunal de Cuentas no respetaba el régimen foral de Navarra, al requerir de los ayuntamientos navarros diversa información económico-financiera para su fiscalización cuando, de conformidad con la LORAFNA y su Ley Foral reguladora, la competencia para fiscalizar las cuentas de las entidades públicas de Navarra corresponde a la Cámara de Comptos.

Al margen de otros casos en los que el Tribunal de Cuentas pretendió fiscalizar las cuentas y la gestión económica de las entidades públicas de Navarra en los años 80 y 90, desde el año 2000 han sido varios también los conflictos habidos con el Tribunal con motivo de varias fiscalizaciones que pretendió realizar en Navarra: sobre contratación de medicamentos y productos farmacéuticos en el Hospital de Navarra (año 2001); sobre la recaudación y gestión de tasas en los ayuntamientos de Barañain y Cintruéñigo (año



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

2004) y más recientemente sobre la prestación de servicios públicos en ayuntamientos de menos de 2.000 habitantes (año 2013), entre otras.

En todos los casos la fiscalización del Tribunal de Cuentas se quedó en grado de tentativa y no se llevó a cabo, adoptando el Gobierno de Navarra una postura contundente y clara como institución que, según el artículo 24 de la LORAFNA, debe velar por la defensa del Régimen Foral. En sus acuerdos el Gobierno de Navarra, ordenaba a las entidades afectadas no atender los requerimientos del Tribunal de Cuentas comunicando a este órgano fiscalizador que, conforme a la fórmula pactada en el Amejoramiento entre Navarra y el Estado, la competencia para fiscalizar las cuentas públicas de Navarra correspondía a la Cámara de Comptos.

III.- La Fórmula pactada entre el Estado y Navarra en el artículo 18 bis del Amejoramiento para delimitar las competencias entre el Tribunal de Cuentas y la Cámara de Comptos respecto a la fiscalización de los fondos públicos de la Comunidad Foral.

Como se ha señalado, la D.A. Primera de la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, siendo la vía peculiar utilizada por Navarra para la aprobación de la LORAFNA y acceder a la autonomía, incorporando las competencias históricas propias que ya ejercía al aprobarse la Constitución.

En su artículo 45 La LORAFNA señala que, en virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico, añadiendo que tiene una naturaleza paccionada.

Esta competencia histórica de Navarra en materia financiera, conlleva que la Comunidad Foral puede mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, ordenar sus gastos, pactar con el Estado las aportaciones de Navarra a las cargas generales por las competencias no asumidas y atribuir el control financiero externo de toda esa actividad a una institución originaria y privativa de Navarra como es la Cámara de Comptos

Por ello ese control se encomienda también, en virtud de su régimen foral, a la Cámara de Comptos en el artículo 18 bis del Amejoramiento que señala, en su apartado 1, lo siguiente: *“En virtud de su régimen foral, la Cámara de Comptos es el órgano fiscalizador*



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

externo de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral de Navarra, de los entes locales y del resto del sector público de Navarra”. Por su parte el apartado 3 de este artículo, señala que “Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la Cámara de Comptos remitirá sus actuaciones al Tribunal de Cuentas. El dictamen del Tribunal de Cuentas, será enviado con su respectivo expediente al Parlamento de Navarra para que éste, en su caso, adopte las medidas que procedan”.

Esta fórmula de compromiso, aparentemente sencilla, fue fruto de arduas y largas negociaciones que retrasaron la aprobación del Amejoramiento y permitió, finalmente, resolver el conflicto existente entre los negociadores navarros y los del estado en este punto, en el que chocaban dos posturas aparentemente irreconciliables:

- a) Por un lado los representantes navarros defendían, en el marco de la D.A. Primera de la Constitución, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, la competencia exclusiva de la Cámara de Comptos para fiscalizar las cuentas de Navarra, como aspecto esencial de su régimen foral y de la autonomía financiera de Navarra, en la medida en que nunca fueron rendidas al Tribunal de Cuentas ni fiscalizadas por este.
- b) Por otro los representantes del estado, que querían salvaguardar el carácter del Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador del Estado y del sector público que el artículo 136 de la Constitución le atribuye.

El acta general de las negociaciones del Amejoramiento y los diarios de sesiones del Parlamento de aquellos años, reflejan la marcha de las negociaciones en este punto y la satisfacción de los negociadores y de diversos representantes de los partidos políticos, al pactarse una fórmula que satisfacía las pretensiones de ambas partes, sin que ninguna de ellas tuviera que renunciar a sus principios y a las bases de negociación de las que partían.

Como señalo el conflicto se superó con la fórmula de compromiso antes citada, que ha permitido a la Cámara de Comptos fiscalizar en exclusiva las cuentas de Navarra desde que fuera restablecida en 1980, salvaguardando al mismo tiempo el carácter del Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador del Estado y del sector público, a través de los informes que la Cámara le remite de sus actuaciones y del dictamen que este puede emitir para el Parlamento de Navarra sobre ellas.



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

El Tribunal de Cuentas ha aceptado hasta la fecha este marco competencial y la Cámara de Comptos en cumplimiento de sus obligaciones le ha remitido desde entonces puntualmente todas sus actuaciones e informes, cerca de un millar. Por otra parte, la Cámara de Comptos siempre ha colaborado con el Tribunal de Cuentas cuando este ha requerido su ayuda, en el marco de las buenas relaciones que deben existir entre ambas entidades fiscalizadoras, superando así los conflictos que a lo largo de los años se han producido.

En este contexto la Cámara ha participado en fiscalizaciones horizontales conjuntas con el Tribunal de Cuentas revisando en Navarra las entidades y materias acordadas; ha realizado informes para el Tribunal en materias y programas cofinanciados entre Navarra y el Estado; ha controlado y recogido en sus informes aspectos y apartados que el Tribunal necesitaba para sus fiscalizaciones generales y ha colaborado, en la medida de sus posibilidades, en cuantas cuestiones se le han planteado por el Tribunal, tanto en materia de fiscalización como de enjuiciamiento de responsabilidades contables derivadas de sus informes, siempre dentro del específico marco legal establecido en este punto para la Comunidad Doral.

En definitiva, la Cámara ha colaborado estrechamente con el Tribunal, cuando lo ha solicitado, en muchos trabajos y análisis que este necesitaba para llevar a cabo su programa anual de fiscalización, sin que hasta la fecha el Tribunal haya fiscalizado directamente a las entidades públicas de Navarra como ahora se pretende, ni estas le hayan rendido cuentas.

IV.- Origen del actual conflicto y posible colaboración de la Cámara de Comptos para su resolución

El conflicto planteado se origina por el requerimiento del Tribunal de Cuentas al Gobierno de Navarra para que le remita los presupuestos y cuentas generales de Navarra, así como los planes económico financieros y de reequilibrio elaborados por el Gobierno de Navarra y diversa normativa e información económico-financiera de los años 2014 a 2017, en el marco de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria.

Este requerimiento se realiza en el contexto de una fiscalización que el Tribunal de Cuentas está llevando a cabo, sobre las actuaciones desarrolladas por las Comunidades



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

Autónomas, entre ellas Navarra, en relación a los planes económico-financieros y de ajustes previstos en la citada Ley Orgánica, referida a los ejercicios 2014 y 2015.

Se trata, en definitiva, de fiscalizar la actuación del Gobierno de Navarra en esta materia y de que este rinda cuentas al Tribunal de su gestión. El conflicto planteado, por tanto, tiene un carácter competencial y, según lo previsto en la normativa vigente analizada en los apartados anteriores, la competencia fiscalizadora sobre la actuación del Gobierno de Navarra en esta materia, corresponde a la Cámara de Comptos.

Así mismo, cabe destacar que el Tribunal puede fácilmente, por medio de la Cámara de Comptos, conocer las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno de Navarra en el marco de la citada Ley Orgánica durante esos años e, incluso, el resultado de las medidas adoptadas, a fin de poder cumplir con los objetivos de su informe en todo lo relativo a la Comunidad Foral.

La Cámara de Comptos, sin embargo, no ha conocido hasta fechas recientes el problema planteado, ni el Tribunal de Cuentas se ha dirigido a ella, como ha hecho en otras ocasiones, en busca de la oportuna colaboración que pudiera resolverlo.

En este sentido cabe destacar que las cuentas de los ejercicios 2014 y 2015, ya han sido rendidas por el Gobierno de Navarra al Parlamento y fiscalizadas por la Cámara de Comptos y los correspondientes informes fueron oportunamente remitidos al Tribunal de Cuentas. En esos informes de fiscalización puede encontrar el Tribunal de Cuentas muchos de los datos requeridos y los que no figuren pueden ser aportados por la Cámara en el marco de la colaboración que siempre ha existido entre estas instituciones.

Por otra parte, la Cámara de Comptos ya está trabajando en la fiscalización de las cuentas generales de Navarra de 2016, en cuyo contexto también podría facilitar al Tribunal de Cuentas la información que requiera para la realización de su trabajo. El informe de fiscalización correspondiente también se remitirá al Tribunal de Cuentas, presumiblemente tras el verano. Por las informaciones publicadas, las cuentas de Navarra de 2016 han cumplido los parámetros de la ley de estabilidad presupuestaria en cuanto a déficit, regla de gasto y nivel de endeudamiento, por lo que las medidas aplicadas por el Gobierno de Navarra durante estos años han surtido su efecto en esta materia, extremo que deberá ser confirmado por la Cámara de Comptos en su próximo informe.



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

Por ello el problema suscitado no deja de ser una confrontación competencial, más teórica que real, ya superada en ocasiones anteriores por la vía de la colaboración entre la Cámara de Comptos y el Tribunal de Cuentas, derivada de un nuevo intento del Tribunal de fiscalizar las cuentas públicas de Navarra, desconociendo su régimen foral privativo y la fórmula pactada en el artículo 18 bis del Amejoramiento, que es el marco específico que delimita sus respectivas competencias fiscalizadoras.

Frente a ello el Gobierno y el Parlamento de Navarra deben tener una postura unánime, contundente y clara, como siempre ha sido, en defensa de nuestro régimen privativo, que en esta materia, al tratarse de derechos históricos, tiene un plus competencial respecto al resto de comunidades autónomas, en las que sus respectivos tribunales de cuentas sí comparten sus funciones fiscalizadoras en el ámbito de su respectiva comunidad con las del Tribunal de Cuentas.

Esta posición firme en defensa del régimen foral, debe complementarse con el ofrecimiento de la necesaria colaboración al Tribunal de Cuentas, a través de la Cámara de Comptos, para que aquel pueda completar su informe en lo relativo a la Comunidad Foral en todos los extremos que precise.

V.- A modo de conclusión.

Como recapitulación de todo lo anterior puede concluirse lo siguiente:

Primero.- En virtud de su régimen foral la Cámara de Comptos es el órgano fiscalizador externo de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral. Esta atribución competencial recogida en el artículo 18 bis, apartado 1, de la LORAFNA, es consecuencia lógica del especial régimen privativo del que goza Navarra en materia tributaria y financiera, reconocido en el artículo 45 de dicha Ley Foral, que le otorga en esta materia un plus competencial sobre el resto de comunidades autónomas como derecho histórico que es.

Segundo.- El artículo 18 bis del Amejoramiento, fruto de arduas y largas negociaciones, recoge una fórmula de compromiso pactada entre Navarra y el Estado, que permitió salvar la competencia exclusiva de la Cámara de Comptos para fiscalizar de modo inmediato y directo las cuentas y la gestión financiera de las entidades públicas de



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

Navarra, preservando al mismo tiempo el carácter del Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador del Estado y del Sector público (arts. 136 y 153 de la constitución), mediante la remisión de actuaciones que debe hacerle la Cámara de Comptos y la posibilidad prevista de emitir un dictamen sobre ellas para el Parlamento de Navarra.

Tercero.- El requerimiento del Tribunal de Cuentas excede del marco legal pactado en el artículo 18 bis del Amejoramiento, entre Navarra y el Estado, en la medida en que se efectúa en el contexto de una fiscalización que quiere llevar adelante el citado Tribunal sobre la gestión financiera de la Comunidad Foral en materia de estabilidad presupuestaria. Esta actuación contraviene el régimen foral por lo que debiera reconducirse al marco pactado en la LORAFNA, correspondiendo en todo caso a la Cámara de Comptos la realización de esta fiscalización.

Cuarto.- Como ha sucedido en anteriores ocasiones, el conflicto competencial planteado debe resolverse por la vía de la colaboración institucional entre la Cámara de Comptos y el Tribunal de Cuentas. En este sentido la Cámara de Comptos que ya ha fiscalizado las cuentas de Navarra de los ejercicios 2014 y 2015 y remitido su informe al Tribunal, e iniciado también la fiscalización de las cuentas de Navarra de 2016, podría realizar este trabajo para el que, hasta la fecha, no se ha solicitado su colaboración, y facilitar en este contexto al Tribunal de Cuentas los informes o análisis financieros que requiera para completar su fiscalización en lo relativo a la Comunidad Foral.

Quinto.- En el caso de que el Tribunal de Cuentas, siguiese adelante con la fiscalización pretendida la Diputación Foral, como institución encargada de velar por la integridad del régimen foral debiera, en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la LORAFNA, dar cuenta al Parlamento de Navarra para que este adoptase las medidas oportunas.

Este es el dictamen que se emite en relación con la cuestión planteada y que se somete al conocimiento de la Presidenta de la Cámara de Comptos de Navarra.

Pamplona 14 de julio de 2017

EI DIRECTOR DE LA ASESORÍA JURÍDICA
DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA
Luis Ordoki Urdazi