



CÁMARA DE
COMPTOS DE
NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBERA

*DICTAMEN JURÍDICO SOBRE SOLICITUD DE
DOCUMENTACIÓN POR PARTE DE LA COMISIÓN DE
INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA SOBRE LA PLANTA DE
BIOMETANIZACIÓN DE ULTZAMA*



Con fecha 9 de junio de 2017 se ha recibido en la Cámara de Comptos de Navarra escrito del Parlamento de Navarra por el que la comisión de investigación parlamentaria sobre la planta de biometanización de la Ultzama, solicita a la Cámara de Comptos la remisión de determinada documentación. Ante las dudas planteadas sobre la procedencia de que la Cámara de Comptos deba remitir a la citada comisión parlamentaria la documentación solicitada, la Presidenta de la Cámara de Comptos de Navarra solicitó informe a la asesoría jurídica de la institución.

En atención a la solicitud realizada la Letrada que suscribe emite el siguiente informe con el visto bueno del Director de la Asesoría Jurídica

INFORME

PRIMERO: Regulación, función y potestades de las Comisiones parlamentarias de investigación

Las comisiones de investigación parlamentarias vienen reguladas a nivel constitucional en el artículo 76 de la Carta Magna. Este artículo recoge por primera vez en la historia Constitucional Española la figura de las comisiones parlamentarias de investigación, y las configura como un instrumento parlamentario de control político.

El desarrollo de este artículo a nivel estatal se encuentra en los Reglamentos de las Cámaras, que establecen los requisitos de creación así como las reglas generales de su organización y funcionamiento. En el caso del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, se regulan entre las Comisiones no Permanentes por el artículo 52, modificado por la reforma sobre publicidad de las Comisiones de investigación, aprobada el 16 de junio de 1994. Dicha reforma dio nueva redacción a los artículos 63 y 64 del Reglamento que establecen el régimen de publicidad de las sesiones del Pleno y las Comisiones, así como de los datos, informes o documentos facilitados a las Comisiones de investigación. Por su parte, el Reglamento del Senado, cuyo texto refundido fue aprobado por la Mesa de la Cámara el 3 de mayo de 1994, dedica los artículos 59 y 60 a las Comisiones de Investigación o Especiales. Tan sólo las primeras tienen la facultad de requerir la presencia de cualquier persona para declarar bajo el amparo del artículo 76.2 de la Constitución.

Esta regulación a nivel estatal se completa con dos importantes disposiciones normativas; por una parte, la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, sobre comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado reguladora de los límites y requisitos de las comparecencias ante las comisiones de investigación; por otra, el Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, que contempla como sujeto pasivo de los requerimientos de documentación y datos a la Administración Tributaria y



entidades financieras, restringiendo la obligación de remitir documentación y proporcionar los datos requeridos tan solo a aquellos supuestos en los que los documentos se refieran a personas que desempeñen o hubieren desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las Administraciones Públicas, siempre que el objeto de la investigación tenga relación con su función.

Completan este panorama legislativo específico el artículo 66.1.e) de la Ley General de la Seguridad Social, cuyo texto Refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que deja a salvo del carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones, la cesión o comunicación de los mismos cuando tenga por objeto la colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido.

En la misma línea, en fin, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dispone en su artículo 95.1 que los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto, entre otras, *la colaboración con las comisiones parlamentarias de investigación en el marco legalmente establecido*.

Aunque no puede hablarse de desarrollo directo de la Constitución, que sólo se refiere a las Cortes Generales, la influencia que éstas han ejercido en los Parlamentos autonómicos ha llevado a que también en ellos se recoja la facultad de crear comisiones de investigación. En la mayor parte de los casos esta recepción se produce en los respectivos reglamentos parlamentarios, pues en un principio los Estatutos de Autonomía, o no pensaron en esta posibilidad, o no creyeron oportuno descender a este grado de detalle organizativo. Es el caso de la Comunidad Foral de Navarra, que no recoge a nivel estatutario (Amejoramiento del Fuero) las comisiones de investigación parlamentarias, pero que sin embargo, sí quedan reguladas en el Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado por Acuerdo de la Mesa de 12 de septiembre de 2011 y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 10, de 15 de septiembre de 2011. Concretamente el artículo 62 determina lo siguiente:

1. El Pleno del Parlamento a propuesta de la Diputación Foral, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.

2. La propuesta de creación de una Comisión de Investigación deberá formularse por escrito dirigido a la Mesa, exponiendo concreta y detalladamente los hechos que hubieren de ser objeto de investigación y justificando su necesidad.



3. *Acordada la creación de una Comisión de Investigación, la Mesa de la Cámara dictará, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces, las normas que regulen su composición, organización y funcionamiento.*
4. *Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar Ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Parlamento, de cualquier persona 21 para ser oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días.*
5. *Las Comisiones de Investigación podrán acceder, para el cumplimiento de sus fines, a toda la información protegida del correspondiente Registro de actividades e intereses de los miembros del Gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral.*
6. *Las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara.*
7. *Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento y comunicadas a la Diputación Foral, sin perjuicio de que la Mesa del Parlamento dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.*
8. *A petición del Grupo Parlamentario proponente se publicarán también en el Boletín Oficial del Parlamento los votos particulares rechazados.*

En el ámbito foral, este artículo debe completarse con lo previsto en Ley Foral 21/1994 de 9 de diciembre, que regula la obligación de comunicación por la administración tributaria de determinados datos de los altos cargos. No existiendo más normativa específica, es opinión doctrinal generalizada que las posibles lagunas en la regulación de las actividades de los parlamentos autonómicos pueden colmarse acudiendo a la normativa de las cortes generales, si bien, debemos tener en cuenta que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a este respecto, rechazando el traslado de las reglas constitucionales destinadas a las Cortes Generales, o a algunas de sus Cámaras, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (ATC 428/1989; SSTC 179/1989, 116/1994, 149/1994).

Las funciones de los parlamentos en las democracias actuales pueden sintetizarse en la función legislativa, la función presupuestaria, la función de control y la función de autorización y función de nombramiento. Las comisiones de investigación se enmarcan en el ejercicio de la función de control del legislativo sobre el ejecutivo, y las relaciones entre ambos se regulan a nivel constitucional en el título V de la vigente Constitución Española.

Los actos de control parlamentario se expresan directamente en las comisiones de investigación (art. 76 CE), en las preguntas e interpelaciones (art. 111 CE), en la petición de información y colaboración a autoridades públicas (art. 109 CE) y en la obligación del Gobierno de pronunciarse sobre el contenido de las peticiones (art. 77 2 CE); Indirectamente la función de control político del parlamento sobre el gobierno también se realiza a través de las actuaciones del Tribunal de Cuentas (art. 136 CE) y del Defensor del Pueblo (art. 54 CE).



Por lo que se refiere a las facultades de estas Comisiones para desempeñar sus funciones, nuestra Constitución no llega al extremo de otros textos fundamentales que les atribuyen facultades de investigación propias de las autoridades judiciales" (artículo 181.5 Constitución portuguesa y artículo 44.2 de la alemana). Tal y como quedan configuradas la comisiones de investigación constitucionalmente, en España queda garantizado el clásico *power to send for papers and persons* del Derecho anglosajón, que significa la existencia de obligación de comparecer a requerimiento de las comisiones parlamentarias de investigación, con sanción penal en caso de incomparecencia.

Los límites en las potestades de las comisiones de investigación vienen definidos por su propia finalidad de control político del gobierno, por lo que deben referirse a asuntos relacionados con el propio ámbito competencial, y no deben invadir la función jurisdiccional. En este sentido podemos hacer referencia a la STC 39/2008, de 10 de marzo, cuyo fundamento jurídico 7 deslinda las potestades de investigación de estos órganos parlamentarios de las facultades con que cuentan los integrantes del Poder Judicial. De acuerdo con esta resolución, *es preciso evitar toda confusión entre la labor investigadora que puedan llevar a cabo las Asambleas autonómicas o las Cortes Generales y aquella que corresponde a los órganos integrantes del Poder Judicial.*

En relación con las comparecencias, los límites están jurisprudencialmente definidos y legislativamente vienen recogidos en forma expresa en la citada LO 5/1984, de 24 de mayo, de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras. Así, el artículo 1.2 de esta norma está reconociendo limitaciones a las facultades de las comisiones de investigación cuando dispone que las mesas de las cámaras velarán por que ante las comisiones de investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.

En relación con la documentación a solicitar, además de la facultad de solicitar la información y documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, las comisiones de investigación pueden acceder a la información protegida del registro de actividades e intereses de los miembros del Gobierno y altos cargos, todo ello conforme a la citada Ley Foral 21/1994.

Segundo. Inadecuación a derecho de la solicitud de documentación realizada a la Cámara de Comptos de Navarra por la comisión de investigación parlamentaria sobre la planta de biometanización de Ultzama.

En la petición analizada, se solicita que por parte de la Cámara de Comptos se remita determinada documentación relativa a la planta de biometanización de la Ultzama.



La documentación solicitada tiene muy diferente naturaleza.

a) Por una parte se solicita **documentación de actuaciones realizadas en el ejercicio de la función fiscalizadora**, actuaciones que finalizan con la emisión del informe definitivo

1. Copia de la documentación utilizada incluida toda la documentación de soporte utilizada y/o realizada por los auditores intervinientes, que han dado origen al informe emitido.

2. Copia del informe o informes jurídicos realizados por los letrados de la Cámara de Comptos referidos al informe de fiscalización sobre la planta de biometanización

La naturaleza de la información solicitada en estos apartados es variada.

Por una parte se refiere a la **documentación soporte utilizada**, es decir, a la documentación que emitida por la fiscalizada ha sido objeto de análisis previo y revisión en la realización de los trabajos de auditoría. Estos trabajos se realizan frecuentemente en la sede de la fiscalizada y en cualquier caso, aun en el supuesto de que obrara en nuestra sede, dicha documentación soporte no pertenece a la Cámara de Comptos como tal, sino a la entidad fiscalizada, siendo en todo caso ella la que puede proceder a su remisión. La Cámara de Comptos de Navarra, ha tenido conocimiento de dicha documentación con ocasión de sus trabajos de fiscalización, pero en ningún momento puede decirse que tal documentación le pertenezca y en consecuencia que pueda entregarla a terceros con grave incumplimiento de sus obligaciones.

En cualquier caso esta documentación debería recabarse directamente de las administraciones implicadas —básicamente el Ayuntamiento de la Ultzama, y los Departamentos de Desarrollo Económico y de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local—. Dichas administraciones públicas tendrán la obligación de remisión, siempre teniendo en cuenta los límites legalmente determinados al respecto.

Por otra parte la petición viene referida a la **documentación realizada por los auditores intervinientes, que ha dado origen al informe emitido**. Es decir, parece que se refiere a los denominados *papeles de trabajo* de la auditoría.

La actividad fiscalizadora genera cierta documentación, borradores, observaciones, notas, comunicaciones internas que se denomina papeles de trabajo.

La norma técnica *GPF-OCEX 1230: La documentación de una fiscalización. Guía para la preparación de los papeles de trabajo. ISSAI-ES 100 y 200, NIA-ES 230 e ISSAI 1230* y el *Manual de procedimientos de fiscalización de regularidad del Tribunal de Cuentas Documento elaborado por la Comisión Técnica de los OCEX y aprobado por la Conferencia de Presidentes de la ASOCEX el 17 de mayo de 2016* especifica que “la finalidad de los papeles de trabajo es



facilitar la planificación y la realización de la auditoría, la supervisión y revisión de la misma y suministrar evidencia del trabajo realizado, de tal modo que sirvan de soporte a las conclusiones, comentarios y recomendaciones incluidos en el informe. Una adecuada documentación del trabajo contribuye a la calidad de la auditoría.”

Es decir, los papeles de trabajo se componen básicamente de notas tomadas por el equipo fiscalizador, observaciones, opiniones, comunicaciones entre los miembros del equipo, son documentación de apoyo o auxiliar que sirve para planificar adecuadamente el trabajo, para obtener evidencias de auditoría, para identificar riesgos...

En este sentido es evidente que los papeles de trabajo constituyen actuaciones preparatorias para la actividad de fiscalización, incluyen comunicaciones entre los miembros del equipo, e incluso borradores que de ninguna forma pueden calificarse ni como definitivos, ni como concluyentes ni como siquiera documentación de la fiscalización, puesto que no son documentos formales ni jurídicamente hablando. Aunque el procedimiento de fiscalización no tiene la naturaleza de un procedimiento administrativo, sí es ilustrativo e incluso trasladable *mutatis mutandis* lo que en relación con este tipo de papeles auxiliares administrativos determina la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la cual expresa en su artículo 70.4 que

No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, o entre órganos o entidades administrativas, así como juicios de valor emitidos por las Administraciones públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

Desde el punto de vista administrativo, esta norma viene a reconocer la existencia en las actuaciones administrativas de papeles auxiliares o de trabajo, actuaciones previas a la toma de decisiones que tal vez quedan reflejadas en soportes informáticos o soportes documentales, pero que no pueden calificarse como documento administrativo.

Es también ilustrativa a este respecto la lectura del *Criterio interpretativo CI/006/2015 de 12 de noviembre de 2015 del Consejo de Transparencia y buen Gobierno del Estado*, que perfila mucho más este concepto de documentación auxiliar afirmando es aquella en la que se den, entre otras las siguientes circunstancias:

- “1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*



4. *Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*

5. *Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final”*

La misma argumentación anteriormente utilizada debe servir para valorar la naturaleza de los informes jurídicos internos que la asesoría jurídica hubiera podido realizar a petición de los auditores durante los trabajos de fiscalización o en relación con el informe de fiscalización realizado, por cuanto a veces se realizan dichos asesoramientos en relación con actividades preparatorias. Solo en relación con los informes jurídicos que hayan servido para la formación y justificación de la voluntad del órgano podríamos hablar de documentación con entidad jurídica relevante a los efectos ahora analizados.

Evidencian los anteriores criterios interpretativos, por otra parte, una regla o criterio que dicta el sentido común por cuanto, solo puede ser documentación relevante en un procedimiento la preceptiva y aquella que justifique la decisión tomada por el órgano o institución.

b) Por otra parte se solicita **documentación relativa a las comunicaciones de la Cámara de Comptos en ejercicio de sus funciones con la Fiscalía, y copia de comunicaciones enviadas por la Fiscalía a la Cámara de Comptos:**

1. *Copia del escrito de remisión a la fiscalía con indicación de registro de salida*
2. *Comunicación dirigida desde la Cámara de Comptos, referida a la auditoría sobre la planta de biometanización de Ultzama, a la Fiscalía Superior de la Comunidad Foral de Navarra, así como todas las comunicaciones y/o peticiones recibidas de la Fiscalía en relación con dicho expediente.*
3. *Auto o resolución o notificación de la Fiscalía donde se decreta el inicio de actuaciones.*

La documentación que comprende este apartado participa prácticamente en todo de las afirmaciones que anteriormente se han realizado, y es que, en este caso, por una parte se está solicitando documentación que pertenece a la Fiscalía y que, además, no necesariamente tiene que estar en poder de la Cámara de Comptos (es lo que ocurre en relación con lo que en la solicitud se denomina auto o resolución o notificación de la Fiscalía decretando el inicio de actuaciones). Lo procedente será contactar con la Fiscalía para su aportación; por otro se interesan escritos que consisten en comunicaciones de la Cámara de Comptos a la Fiscalía y viceversa, lo que lo calificaría como documentación de apoyo o auxiliar.



Es precisamente al hilo de la observación de que parte de estos últimos documentos y alguno de los anteriores vienen referidos a la actuación propia y formal de las funciones de la Cámara de Comptos, donde con más fuerza surge la duda acerca de la procedencia de acceder a esta solicitud de documentación dirigida por la comisión de investigación del Parlamento de Navarra a la Cámara de Comptos de Navarra.

De acuerdo con lo previsto en la normativa vigente, la Cámara de Comptos de Navarra es órgano técnico dependiente del parlamento fiscalizador de la gestión económico financiera del sector público de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 1 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra y 18 bis Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra)

De acuerdo con lo anterior, la Cámara de Comptos no es ni ejecutivo ni es una administración pública, sino una institución parlamentaria que, en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras sobre la gestión pública, emite informes técnicos para el Parlamento, por lo que no está sujeta al control político del parlamento sobre el ejecutivo. Muy al contrario, la Cámara de Comptos es instrumento al servicio del Parlamento de Navarra para realizar el control presupuestario y político de éste último.

Siendo esto así, no es viable que una Comisión de investigación parlamentaria se dirija a la Cámara de Comptos solicitando de la misma documentación propia y ajena, justificativa y relativa al adecuado ejercicio por la Cámara de Comptos de sus funciones y potestades legalmente reconocidas.

Las relaciones entre el Parlamento de Navarra y la Cámara de Comptos de Navarra vienen reguladas en forma específica en el citado Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra; es en ese marco en el que debe sustentarse toda actuación y petición de colaboración entre la Cámara de Comptos y el Parlamento de Navarra en el ejercicio de sus funciones.

En concreto en el capítulo XIV del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, se regulan las relaciones del Parlamento con la Cámara de Comptos de Navarra y con el Defensor del Pueblo.

El artículo 204 es el específico relativo a la relación con la Cámara de Comptos. En lo que a cuestiones de colaboración del ente fiscalizador con las Comisiones parlamentarias, permanentes o no permanentes, este artículo determina en su párrafo primero que se realizarán mediante solicitud *los asesoramientos e informes técnicos necesarios que sirvan de base a sus actuaciones, recabando la comparecencia del Presidente de aquélla, cuando lo estime procedente.*



Dicho lo anterior, *in claris non fit interpretatio*, y es que es evidente que el legislativo, para el adecuado ejercicio de su función de control político sobre el ejecutivo y las administraciones públicas, puede pedir de la Cámara de Comptos la realización de los informes que estime oportunos y solicitar las comparecencias necesarias de su Presidenta para aclarar y completar cuantas cuestiones relativas a ellos precise.

De conformidad con su Ley Foral reguladora y con el Reglamento del Parlamento de Navarra la Cámara de Comptos está al servicio del Parlamento para aclarar y asesorar, desde el conocimiento técnico propio del ejercicio de sus funciones cuantas cuestiones sean planteadas por el Parlamento al respecto. Sin embargo no es procedente que la comisión de investigación se dirija a la Cámara de Comptos demandando la presentación de documentación y requiriendo sobre el respaldo documental de las actuaciones realizadas por el órgano fiscalizador.

En conclusión, entendemos que no es ajustada a derecho la solicitud de documentación formulada debiendo ser declinada, y ofreciendo a la comisión de investigación la colaboración institucional de esta Cámara de Comptos en los términos adecuados a la legislación vigente, ya sea mediante la realización de una nueva comparecencia de la Presidenta de la Cámara de Comptos o comunicando la permanente disposición de la Cámara de Comptos de Navarra en la persona de su presidenta para aclarar y ampliar cuantas cuestiones puedan plantearse por la comisión de investigación en relación con el informe emitido

En Pamplona a 13 de junio de 2017

La letrada, Gemma Angélica Sánchez Lerma

Conforme,

El secretario general, Luis Ordoki Urdazi