



Premio XX

Relaciones de los OCEX con el Parlamento:
comisiones de investigación. (2017)

Relaciones de los OCEX con el Parlamento: comisiones de investigación

José Luis Ezquerro Royo

Letrado

Cámara de Comptos de Navarra / Nafarroako Kontuen Ganbera

Resumen: Recientemente el Parlamento de Navarra, dando cumplimiento al acuerdo adoptado por una Comisión de Investigación parlamentaria sobre la Planta de biogás de Ultzama, ha solicitado a la Cámara de Comptos la remisión de toda la documentación soporte utilizada y realizada por los auditores intervinientes que ha dado origen al informe de fiscalización emitido. La Cámara de Comptos entiende que no procede el envío de la documentación y solicita comparecencia urgente de su presidenta ante la Comisión.

La comisión de investigación sobre esta planta d se pone en marcha después de que la Cámara emitiera un informe crítico con la actuación realizada, tanto en relación con el procedimiento de contratación seguido por la entidad local, como por la posible sobrefinanciación pública, ya que recibió ayudas para el mismo concepto de dos diferentes Departamentos del Gobierno Foral.

Se analiza la legitimación del Parlamento para requerir la remisión de esta documentación, en relación con la necesidad de garantizar la confidencialidad de los papeles de trabajo que sirven de fundamento a los informes de fiscalización emitidos y evitar que puedan utilizarse para fines distintos a la propia fiscalización.

Palabras Clave: Fiscalización, Parlamento, OCEX, Transparencia, Comisión Investigación.

Abstract: Recently, the Parliament of Navarra, in compliance with the agreement adopted by a Parliamentary Investigation Commission on the Ultzama biogas plant, has requested the Camara Comptos to send all supporting documentation used and carried out by the intervening auditors that originated to the audit report issued. The Camara understands that it is not necessary to send the documentation and requests the urgent appearance of its President before the Commission.

The commission of inquiry into this biogas plant is set in motion after the Camara Comptos issues a critical report with the action taken, both in relation to the contracting procedure followed by the local entity, and by the possible public overfinancing of the plant since the same part of the investment received aid for the same concept of two different Departments of the Regional Government.

Parliament's legitimacy is examined in order to require the submission of this documentation, in relation to the need to guarantee the confidentiality of the working papers that serve as the basis for the inspection reports issued and to prevent their use for purposes other than inspection itself, as required by the current public sector audit standards.

Keywords: Auditing, Parliament, External Control Bodies, Transparency, Investigation Commission.



1. Antecedentes y consideración previa

A solicitud de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, la Cámara de Comptos emitió, con fecha 27 de abril, el informe de fiscalización sobre la Planta de Biometanización de Ultzama que fue presentado por su presidenta, en comparecencia pública, ante la Comisión de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local de este Parlamento el pasado 10 de mayo.

El Pleno del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 11 de mayo de 2017, acordó la creación de una Comisión de Investigación sobre dicha planta de biometanización. La Comisión solicitó a la Cámara de Comptos diversa documentación entre la que se incluía “la remisión de toda la documentación soporte utilizada y/o realizada por los auditores intervinientes que ha dado origen al informe de fiscalización emitido.” La Cámara de Comptos entiende que no procede el envío de la documentación que le ha sido requerida y solicita la comparecencia urgente de su presidenta ante la Comisión de investigación.

Considera la Cámara de Comptos que, emitido el informe y explicado su contenido ante el Parlamento, la negativa de esta institución a remitir a la Comisión de Investigación la “documentación y papeles de trabajo” que lo sustentan, no debe malinterpretarse, ni entenderse como una descortesía o falta de colaboración con ella. Al contrario la Cámara, debe trabajar estrechamente con la Comisión de Investigación para lograr esclarecer, en la medida de lo posible, lo acontecido con la gestión de esta Planta y con los fondos públicos utilizados, como siempre ha hecho con todas las comisiones de investigación que han solicitado su apoyo en ocasiones anteriores. Pero debe hacerlo correctamente y por las vías adecuadas, exponiendo su opinión profesional y explicando de primera mano ante la comisión, todo lo que haya que aclarar sobre su informe de fiscalización, preservando al mismo tiempo el trabajo de sus auditores y técnicos, y la confidencialidad de los papeles de trabajo y de la documentación resultante del mismo.

Posteriormente la Comisión dejó sin efecto la petición de documentación inicial y ha solicitado la remisión de algunos documentos que forman parte del expediente de fiscalización, como son, copia de los informes jurídicos realizados por los letrados de la Cámara de Comptos y de las comunicaciones dirigidas desde la Cámara de Comptos a la Fiscalía Superior de la Comunidad Foral, el Borrador sujeto a cambios utilizado para elaborar el informe de fiscalización y la memoria de planificación utilizada. Ante la nueva petición, no se resuelve denegar la remisión de la información solicitada, pero se formula, de nuevo, la propuesta de comparecencia de la presidenta de la Cámara, que finalmente es aceptada.

2. Los OCEX instituciones dependientes orgánicamente del respectivo Parlamento Autónomo, dotados de un amplio grado de independencia funcional

Los Órganos de Control Externo Autonómicos (OCEX), dependen de los Parlamentos regionales y tienen atribuido, cada uno en su ámbito territorial, el control externo de la gestión económica, financiera, presupuestaria y contable de las instituciones y entidades del sector público autonómico y local. Asimismo, ejercen funciones de asesoramiento a los Parlamentos regionales en materia económica y financiera.

Los OCEX son instituciones de carácter técnico que dependen orgánicamente de su respectivo Parlamento autonómico, en cuyo ámbito se incardinan, y autónomos en todo lo concerniente a su gobierno, régimen interior y personal a su servicio. Independencia funcional que se garantiza mediante la autonomía reglamentaria para el funcionamiento interno, una amplia potestad de auto-organización, autonomía presupuestaria y autonomía para aprobar su programa de trabajo.

En el ejercicio de sus competencias, los OCEX actúan con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.

La normativa reguladora de los OCEX establece un equilibrio entre la dependencia orgánica respecto de su respectivo Parlamento y su autonomía funcional, que se plasma en la

competencia de estas instituciones para decidir, a través de sus órganos, sobre todos los aspectos esenciales relativos a su funcionamiento, gobierno y régimen interior.

En definitiva los OCEX dependen orgánicamente de su respectivo Parlamento autonómico, que le delega las funciones que lleva a cabo, con plena autonomía organizativa, funcional y presupuestaria, de acuerdo con las leyes.

La comunicación entre los Parlamentos y los OCEX debe ser constante y fluida, ya que dichas instituciones tienen objetivos comunes en el desarrollo de la función fiscalizadora atribuida a los OCEX. El Parlamento necesita un órgano fiscalizador fuerte, con total independencia, imparcialidad y transparencia para garantizar su función de control al ejecutivo. Por su parte, los OCEX tienen en las Cámaras el elemento imprescindible para que sus informes y recomendaciones resulten verdaderamente operativos y útiles.

Es en este ámbito parlamentario donde las funciones de los OCEX despliegan, en gran medida, su eficacia y donde estas instituciones de control externo encuentran su lugar natural en el marco institucional de la respectiva Comunidad Autónoma. La estrecha relación entre el legislativo y su entidad fiscalizadora, se pone de manifiesto en una multiplicidad de aspectos que sus leyes reguladoras contemplan y entre los que, en general, destacan los siguientes:

El Parlamento elige a los miembros de los OCEX, el órgano fiscalizador debe rendir cuentas al Parlamento sobre todos los informes que realice, debe comunicar, así mismo, su Plan anual de trabajo, tiene el deber de comparecer ante el Parlamento para la presentación de informes y comparte la iniciativa en el ejercicio de la función de control, ya que, puede solicitar la realización de un informe de fiscalización sobre cualquier entidad pública que considere conveniente, así como plantear al órgano fiscalizador sus prioridades de trabajo en esta materia. Deben rendir sus cuentas al Parlamento y presentar la memoria anual de sus actividades.

En definitiva, los OCEX no son administración pública sino instituciones parlamentarias, técnicas e independientes

en su funcionamiento, de la que el legislativo se dota para reforzar su función de control sobre el ejecutivo, en el área de la gestión financiera pública. En ejercicio de sus funciones, los OCEX emiten informes técnicos de fiscalización o asesoramiento, en los que ofrecen su opinión definitiva al Parlamento sobre la entidad o materia analizada, no teniendo esa consideración ni expresan su parecer, los análisis parciales, ni los informes y borradores previos que elaboran sus técnicos durante la realización del trabajo.

Por ello, tanto las leyes reguladoras de los OCEX como los Reglamentos parlamentarios, establecen un cauce de relación especial y privilegiado entre estas instituciones, por virtud del cual cuando los órganos parlamentarios, para ejercer sus funciones, requieran el apoyo de su respectivo órgano de control, pueden solicitarle la realización de cuantos informes precisen en relación con la gestión financiera pública, y requerir, en su caso, la comparecencia de sus miembros para aclarar y ampliar cuantos aspectos del informe precisen.

3. Legitimación del Parlamento, para requerir la remisión de los papeles de trabajo en los que los OCEX fundamentan sus informes de fiscalización

Una cuestión que, en ocasiones, ha planteado problemas en las relaciones entre los OCEX y el Parlamento, ha sido la de la naturaleza de los papeles de trabajo en los que fundamentan sus informes y la procedencia de su envío al Parlamento.

Dentro de lo que constituyen papeles de trabajo se incluirían todos aquellos antecedentes, informes, estudios, borradores, datos y documentación en general, que sustentan el informe final de fiscalización emitido.

¿Pueden los grupos u órganos parlamentarios requerir de un OCEX el envío de esta documentación al Parlamento?

¿Debe el OCEX atender estas peticiones y remitir la documentación solicitada?

Como tiene dicho Luis Ordoki, la respuesta a esas cuestiones no es sencilla en la medida en que están en juego dos principios contrapuestos. Por un lado, el derecho de los grupos y órganos parlamentarios a requerir la documentación e información necesaria para desarrollar sus funciones y, por otro, el derecho y deber del OCEX de preservar la confidencialidad de la documentación y datos obtenidos durante el desarrollo de su trabajo y del trabajo interno realizado por sus propios técnicos, que sirve de base a sus informes y evitar que pueda utilizarse para fines distintos a los de la propia fiscalización o ser objeto de utilización parcial o partidista.

Sobre esta cuestión se pronuncia la ISSAI 100 sobre "Principios fundamentales de la fiscalización del sector público" que en su apartado dedicado a "documentación y confidencialidad" señala lo siguiente:

"Los auditores deberán mantener y garantizar la confidencialidad sobre la información obtenida en el curso de sus actuaciones.

Los datos relativos a los entes fiscalizados obtenidos por los auditores en el ejercicio de sus funciones no deberán ser utilizados para fines distintos de la propia fiscalización. La información obtenida no deberá ser facilitada a terceros ni utilizada en provecho propio. En concreto, y salvo que una Ley establezca expresamente lo contrario, no se facilitará acceso a los papeles de trabajo ni a la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos de la ICEX o con otras entidades."

Es decir, las normas y principios de fiscalización del sector público establecen un principio claro y tajante de confidencialidad sobre la información obtenida en el curso de una fiscalización y salvo que una Ley establezca expresamente lo contrario, no se facilitará acceso a los papeles de trabajo ni a la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo.

Sobre esta cuestión, la Cámara de Comptos de Navarra ha mantenido una postura restrictiva en esta materia y

se ha negado hasta la fecha a remitir al Parlamento de Navarra la documentación y papeles de trabajo que sirven de fundamento a sus informes. Las razones que han fundamentado esta decisión pueden resumirse en las siguientes:

- 1ª. Garantizar la confidencialidad de los papeles de trabajo que sirven de fundamento a los informes emitidos por la Cámara de Comptos y evitar que puedan utilizarse para fines distintos a la propia fiscalización, tal y como exigen las normas de auditoría del sector público vigentes.
- 2ª. Preservar el trabajo de la propia Cámara de Comptos y el de sus técnicos. La Cámara de Comptos culmina sus actuaciones fiscalizadoras en los informes definitivos que se remiten al Parlamento de Navarra para su conocimiento y se publican en su boletín oficial. Son estos informes finales, los que reflejan la opinión definitiva de la Cámara de Comptos sobre las entidades y materias sujetas a su función fiscalizadora.

Esta opinión definitiva se configura progresivamente a través de una serie de antecedentes, papeles de trabajo, borradores, discusiones, audiencias, alegaciones, etc. que sucesivamente van perfilando el contenido final del informe. Por ello, la Cámara de Comptos viene entendiendo que remitir al Parlamento borradores de informe, papeles de trabajo y cualesquiera otros antecedentes o documentos que sirven de fundamento a la elaboración de aquellos informes definitivos, podría desvirtuar o dar una visión parcial e incompleta de los trabajos fiscalizadores de la Cámara, al ofrecer una visión limitada de los mismos.

La Cámara ha entendido, en consecuencia, que su opinión final sobre los asuntos que analiza se refleja en los informes definitivos que emite, y que los papeles de trabajo y otros antecedentes, no son sino actuaciones internas parciales y limitadas que, junto a otras, sirven para configurar la opinión final de la Cámara que queda plasmada en sus informes definitivos.



3ª. Adecuarse a los cauces y procedimientos previstos tanto en la Ley Foral de la Cámara de Comptos (LFCC) como en el Reglamento del Parlamento de Navarra (RPN). En efecto, las citadas disposiciones legales establecen el cauce de relación entre la Cámara y el Parlamento en materia de informes emitidos por la Cámara. Según estas disposiciones, emitido un informe por la Cámara, su Presidencia, por propia iniciativa, o a requerimiento del Parlamento de Navarra, a través del Pleno, de las Comisiones y de la Mesa y Junta de Portavoces, deberá comparecer ante el Parlamento para explicar y aclarar cuantos aspectos se consideren necesarios en relación a los informes emitidos (artículo 15.2 de la LFCC y 204 del RPN).

Asimismo y a tenor de lo dispuesto en el artículo 8.c) de la LFCC, el Parlamento de Navarra, a través de sus órganos, podrá requerir de la Cámara de Comptos la realización de nuevos informes sobre una materia concreta que completen o amplíen los ya emitidos, en el supuesto en que el Parlamento los considere insuficientes y quiera un mayor grado de profundización o detalle respecto de los informes inicialmente realizados.



Sin embargo, ha de señalarse claramente que en este cauce de relaciones entre la Cámara de Comptos y el Parlamento, no se contempla la petición, por parte de grupos u órganos parlamentarios, de los citados antecedentes o papeles de trabajo en los que el informe se sustente.

4. El procedimiento fiscalizador de la Cámara de Comptos y de emisión de sus informes

El procedimiento de elaboración y emisión de informes de fiscalización por la Cámara está regulado en el módulo H de su manual de procedimientos, aprobado mediante resolución de su presidente de 10 de junio de 2005. Detalle de este procedimiento puede verse en la página web de la institución. Este manual se complementa con diversas guías para la fiscalización que, al igual que otros Órganos de Control Externo, la Cámara de Comptos aplica en diversos aspectos de su trabajo como planificación, identificación y valoración de riesgos, muestreos, evidencias, procedimientos analíticos, papeles de trabajo, importancia relativa, control de calidad, formulación de recomendaciones, valoración de aspectos jurídicos, etc. Todas estas guías también están publicadas en dicha página web.

Este procedimiento que se inicia con la asignación y planificación del trabajo, es laborioso y se lleva a cabo por los auditores y técnicos de la institución a través de múltiples pruebas, análisis de documentación, estudios, consultas, entrevistas, elaboración de notas preliminares y borradores que, a su vez, son objeto de diversos trámites y contrastes internos y externos, por medio de los cuales la Cámara va perfilando su opinión definitiva. Esta opinión se plasma en un informe final y se expone en comparecencia parlamentaria de su presidenta, donde explica el contenido del informe y se somete a cuantas preguntas le formulen los portavoces de los grupos parlamentarios, como ocurrió en este caso.

En todo caso, este proceso pretende, a través de sus diferentes fases, garantizar la máxima calidad de los informes finales y salvaguardar los derechos de las partes implicadas

y, especialmente, los de audiencia y réplica de las entidades fiscalizadas y, en el caso de la Cámara de Comptos, el de discrepancia de los auditores ponentes de los informes.

Por lo que se refiere a su naturaleza, el proceso fiscalizador es un procedimiento especial de informe para el Parlamento, que no tiene naturaleza administrativa y en el que, por tanto, los actos que lo componen no son recurribles ante la jurisdicción contenciosa. Por ello cobra especial importancia la correcta elaboración y tramitación de estos informes fiscalizadores como garantía, por un lado, de su calidad y, por otro, de que han sido tenidas en cuenta las opiniones y puntos de vista de todos los que han participado en su elaboración y de los gestores públicos responsables de la entidad fiscalizada, así como de terceros a los que pueda afectar el contenido de la fiscalización realizada. Debe otorgarse también especial importancia al hecho de que sea el informe definitivo el que trascienda y sea público, evitando filtraciones interesadas de documentos, borradores de informes o informes provisionales, previos al definitivo, que desvirtúen el trabajo de la Cámara y ofrecen una visión incompleta y parcial de la fiscalización realizada.

5. Los papeles de trabajo de las fiscalizaciones: definición, naturaleza y confidencialidad

Como se ha señalado, la Cámara de Comptos para la realización de sus trabajos y de sus informes de fiscalización aplica diversas normas técnicas comunes a la profesión auditora, aprobadas y publicadas en su página web. En este caso, la norma aplicable es la GPF-OCEX 1230 (en referencia a la ISSAI-ES 100 y 200, NIA-ES 230 e ISSAI 1230), sobre “la documentación de una fiscalización. Guía para la preparación de los papeles de trabajo” que, en su apartado 4, señala que “los papeles de trabajo, bien sean en papel o en soporte electrónico, comprenden la totalidad de los documentos elaborados y recibidos en el desarrollo de la fiscalización destinados a dar cumplimiento al programa de trabajo y acreditar su realización”.

Como puede verse esta definición coincide, en gran medida, con la documentación controvertida, solicitada a la Cámara de Comptos por la Comisión de Investigación.

Continúa la citada guía en el punto 4, señalando que los papeles de trabajo “constituyen un compendio de la información utilizada y de las pruebas efectuadas en la fiscalización, teniendo por objeto que el equipo fiscalizados disponga de un registro suficiente y adecuado en el que apoyar sus resultados, conclusiones y recomendaciones, siendo el nexo de unión entre el trabajo de campo y el informe fiscalizador”.

Los papeles de trabajo constituyen un conjunto heterogéneo de documentación, que sirve de soporte y fundamento al informe final, por eso, la norma citada en sus puntos 26 y 27 dispone que “el auditor reunirá la documentación de auditoría en el archivo de auditoría y completará el proceso administrativo de compilación del archivo final de auditoría oportunamente después de la fecha del informe. Después de haber terminado la compilación del archivo final de auditoría, el auditor no eliminará ni descartará la documentación de auditoría, cualquiera que sea su naturaleza”. Por ello y por razones prácticas para futuras actuaciones de la Cámara, sus auditores conservan, debidamente archivados, todos los papeles de trabajo de las fiscalizaciones.

Por último y por lo que a la confidencialidad de estos papeles se refiere, la norma de auditoría citada es muy clara al determinar en sus puntos 28, 29 y 30 que “los auditores deberán mantener y garantizar la confidencialidad sobre la información obtenida en el curso de sus actuaciones. Los datos relativos a los entes fiscalizados obtenidos por los auditores en el ejercicio de sus funciones no deberán ser utilizados para fines distintos de la propia fiscalización. La información obtenida no deberá ser facilitada a terceros ni utilizada en provecho propio. En concreto, y salvo que una ley establezca expresamente lo contrario, no se facilitará acceso a los papeles de trabajo ni a la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos del OCEX o con otras entidades”.

La norma es muy clara en este punto siendo responsabilidad de la Cámara de Comptos conservar debidamente custodiados en sus archivos los papeles de trabajo que constituyen el soporte de sus conclusiones, estableciendo los procedimientos que garanticen su protección y conservación.

6. Información requerida a la cámara por la comisión de investigación parlamentaria y fundamentos jurídicos para su denegación

Mediante acuerdo de 7 de junio, la Comisión de Investigación parlamentaria sobre la Planta de Biometanización, acordó solicitar a la Cámara de Comptos copia de toda la documentación soporte utilizada y/o realizada por los auditores intervinientes que dieron origen a su informe de fiscalización sobre esta Planta, así como de los informes jurídicos realizados por los letrados de la Cámara sobre dicho informe y las comunicaciones dirigidas y/o recibidas de la Fiscalía Superior de la Comunidad Foral en relación con dicho expediente y de la resolución de la Fiscalía donde se decreta el inicio de sus actuaciones.

Ante las dudas suscitadas sobre la procedencia de atender esta solicitud, la presidenta de la Cámara solicitó de su asesoría jurídica informe al respecto. El dictamen fue emitido con fecha de 13 de junio, confirmando las dudas existentes y concluyendo que no procedía dicho envío.

De conformidad con este informe jurídico la presidenta de la Cámara solicitó su comparecencia urgente ante esta Comisión de Investigación para explicar personalmente a sus miembros las razones por las que se consideraba improcedente el envío de la documentación requerida ofreciendo, al mismo tiempo y como siempre ha sido, la plena disposición de la Cámara y de sus técnicos para colaborar con la citada Comisión en la aclaración y ampliación de cuantos extremos relativos al informe emitido fuesen necesarios. Las razones para no enviar la documentación solicitada inicialmente y la requerida posteriormente por acuerdo de la Comisión de 16 de junio, son las siguientes:

- 1ª. Por el procedimiento empleado al no ser la Cámara de Comptos una administración pública, sujeta al control político de las comisiones de investigación, sino una institución parlamentaria, que emite informes técnicos de fiscalización o de asesoramiento para el Parlamento y cuyas relaciones con éste vienen específicamente reguladas en el Título XV del Reglamento del Parlamento de Navarra y en la Ley Foral reguladora de la Cámara de Comptos.

En este sentido, el marco específico y privilegiado de relación entre el Parlamento y la Cámara de Comptos es el establecido en su Ley Foral reguladora y en los artículos 204 y 205 del citado Reglamento, en el que el Parlamento, a través del Pleno, de sus Comisiones y de la Mesa y Junta de Portavoces, podrá solicitar de la Cámara cuantos asesoramientos e informes técnicos estime necesarios para el ejercicio de sus actuaciones, recabando la comparecencia de su Presidenta cuando lo estime procedente a los efectos citados.

En este marco legal, la Comisión de Investigación podría solicitar de la Cámara si lo estima oportuno, la emisión de nuevos informes sobre la materia en cuestión y de informes complementarios o aclaratorios sobre el informe emitido y, por supuesto, cuantas comparecencias estime oportunas para aclarar los aspectos que lo requieran e, incluso, contar con el apoyo puntual de los técnicos de la Cámara. Sin embargo, consideramos excede de ese marco de relación la solicitud de envío de la documentación utilizada y/o elaborada por los auditores y técnicos de la Cámara, en la que esta fundamenta su informe.

- 2ª. Por la información solicitada, que podríamos clasificar en tres apartados y cuyo envío a la citada Comisión consideramos no procede por las siguientes razones:
 - a) Respecto a la documentación soporte utilizada por los auditores, porque es información facilitada a la Cámara por las entidades fiscalizadas a los exclusivos efectos de la realización de nuestro informe de fiscalización, sin que podamos trasladarla a terceros.

- b) Respecto a la documentación elaborada por los auditores y técnicos intervinientes en el trabajo que ha dado origen al informe, porque es documentación interna de la Cámara constituida por material auxiliar y de apoyo al trabajo auditor, que engloba, como se ha señalado, desde antecedentes, análisis previos, borradores, actas, resúmenes, notas, informes parciales y memos de trabajo, hasta hojas de cálculo, tablas, circularizaciones, comunicaciones internas y externas, cuadros resúmenes y un largo etc. de documentación auxiliar y provisional, que sirve de soporte al informe definitivo de la Cámara en el que esta manifiesta su opinión final sobre la materia sujeta a su fiscalización.
- c) Respecto al tercer bloque de información, relativo a las comunicaciones de la Cámara con la Fiscalía Superior de la Comunidad Foral, enviadas y/o recibidas de ella, así como autos o resoluciones de la Fiscalía donde se decreta el inicio de actuaciones, tampoco esta Cámara consideró procedente su envío a la Comisión, en la medida en que afectan al Ministerio Fiscal y a las diligencias de investigación que está realizando para esclarecer los hechos investigados puestos de manifiesto por la Cámara en su informe de fiscalización correspondiendo, en todo caso, a la Fiscalía su aportación si esta lo estima oportuno.

En definitiva, la documentación solicitada no se ha enviado a la Comisión de Investigación por no considerarse ajustado el procedimiento seguido, al no ser la Cámara de Comptos una administración pública, sino una institución parlamentaria que tiene un cauce especial de la relación con los órganos parlamentarios. Porque la Cámara en aplicación de las normas de auditoría vigentes, tiene el deber de respetar la confidencialidad de los papeles de trabajo que tienen carácter auxiliar y sirven de soporte técnico a sus informes. Porque su opinión sobre las materias fiscalizadas se expresa en su informe final para el Parlamento y no en los borradores e informes preliminares anteriores que le sirven de antecedentes. Y finalmente porque, en lo referente a nuestras comunicaciones con la Fiscalía Superior de la

Comunidad Foral, la documentación enviada forma parte de sus diligencias de investigación penal en relación a los hechos puestos de manifiesto en nuestro informe, sujetas también a confidencialidad, correspondiendo en todo caso a dicha Fiscalía su aportación.

Todas estas razones, llevaron a considerar improcedente el envío a la Comisión de Investigación de la documentación requerida a la Cámara en su acuerdo de 7 de junio.

Posteriormente la Comisión de Investigación dejó sin efecto la petición de documentación inicial y ha solicitado la remisión de algunos documentos que forman parte del expediente de fiscalización. Igualmente se requiere a la presidenta de la Cámara de Comptos, para que, comparezca ante la Comisión, a fin de que pueda explicar las razones por las que la Institución entiende que no procede el envío de la documentación requerida.



7. Alguna jurisprudencia relacionada con esta cuestión

La Sentencia, de 1 de abril de 1992, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, ante la petición a la Cámara de Comptos, de dos grupos parlamentarios, de la remisión de todos los documentos base de un informe de fiscalización emitido por este OCEX, declaró la inadmisibilidad del recurso como consecuencia, según señalaba en su fundamento jurídico cuarto, de los siguientes argumentos:

- Entender que, por un lado, “no hay acto administrativo fiscalizable a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 en relación con el 37.1 de la Ley Jurisdiccional, por lo que nada podemos revisar”.
- Considerar, por otro lado, que “la cuestión sometida a revisión no entra dentro del marco de nuestra jurisdicción por ser la resolución del Presidente de la Cámara de Comptos recurrida, un acto de carácter político y no administrativo”.

En relación con la sentencia citada, la cuestión que se plantea, en el fondo, es la naturaleza del procedimiento de fiscalización, sobre lo que hay un escaso número de resoluciones jurisdiccionales sobre la función fiscalizadora y sus procedimientos y ello puede ser debido a que, “la función fiscalizadora es ajena, en cuanto al fondo, al control del Tribunal Supremo” (SSTS de 16 de julio de 1988 y de 18 de octubre de 1986).

En efecto, como señala la STS de 11 de julio de 2007 reiterando lo resuelto en la sentencia del mismo Tribunal de 25 de abril de 2007, en relación con el requerimiento de documentación para la función de fiscalización por la Cámara de Cuentas de Andalucía respecto del Ayuntamiento de Marbella “... esta Sala debe poner de relieve, ante todo, que la Cámara de Cuentas de Andalucía es un órgano técnico del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma, y en consecuencia, le resulta de aplicación el artículo 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que solo considera impugnables ante este Orden Jurisdiccional, la denominada actividad materialmente administrativa, esto es los actos en

materia de personal, administración y gestión patrimonial, de los Órganos constitucionales, pero también (...) A lo anteriormente expuesto, ha de añadirse que ni la actividad fiscalizadora genera derechos y obligaciones, ni el resultado de la misma, se lleva a cabo por la Cámara de Cuentas, por lo que debe entenderse, aquella no es susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y sin que ello pueda ser determinante de indefensión, puesto que si lo serán, en cambio, los actos o decisiones que, en la esfera de la actividad de enjuiciamiento, se produzcan a posteriori, como consecuencia del ejercicio de aquella función de fiscalización...”

Esta cuestión fue debatida en los *IX Encuentros Técnicos* de las ICEX, celebrados en Pamplona en 2011, en cuyas conclusiones se señalaba que, la actividad fiscalizadora ejercida por una Institución de Control Externo es una actividad técnica que no entra dentro de la categoría de actividad administrativa, los informes de fiscalización ni crean ni reconocen derechos, por tanto, los informes no son susceptibles de impugnación; la función fiscalizadora que desarrollan las instituciones de control externo es una función instrumental que no crea ni modifica situaciones jurídicas y en la que no puede hablarse propiamente de partes ni de interesados, de sus informes no se derivan consecuencias jurídicas directas.

Las citadas conclusiones tienen variado apoyo jurisprudencial, cabe citar, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 21 de diciembre de 1998, el Auto del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2000, la STS de 29 de septiembre de 2010, la Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, de 4 de marzo de 2004, y sus autos de 17 de junio de 2005 y 6 de octubre de 2005.

En definitiva, los informes de fiscalización emitidos por las ICEX, son manifestaciones de juicio profesional, dictámenes que recogen la opinión de un órgano técnico para la fiscalización o control económico-financiero de su respectivo sector público, en el ámbito de sus competencias. Los informes de fiscalización, implican el ejercicio de funciones fiscalizadoras como función de informe técnico incardinado en el ámbito parlamentario. Por lo tanto, ni objetiva ni subjetivamente, ni por su función ni finalidad, el informe de fiscalización puede ser calificado como actividad administrativa.

Para la correcta emisión del informe de fiscalización ha de seguirse un procedimiento de carácter técnico, reglado desde la normativa específica del órgano parlamentario fiscalizador y de la normativa técnica aplicable, todo ello dirigido básicamente a lograr una alta calidad y profesionalidad del juicio técnico emitido en el informe.

Este procedimiento no es de naturaleza administrativa, porque no lo es el órgano que lo emite y porque no lo es la función que se ejerce. No crea ni reconoce derechos de naturaleza administrativa, tampoco obligaciones, y no es susceptible de afectar a situaciones jurídicas concretas, pues carece de todo tipo de efectos imperativos, ejecutivos o decisorios. Es por ello por lo que en relación con los informes de las ICEX no es posible hablar de partes interesadas en sentido administrativo ni de posibilidad de impugnación ni administrativa ni contencioso administrativa.

8. El derecho de información de los parlamentarios, a la luz de la jurisprudencia reciente

Los parlamentarios tienen derecho a obtener información, tal y como se explicita, en los respectivos reglamentos parlamentarios, no puede perderse de vista que la Constitución faculta a las Cámaras y a sus comisiones para recabar del Gobierno y de sus departamentos cuanta información y ayuda precisen (art. 109 CE), ni que esa previsión, desarrollada por los reglamentos parlamentarios, reconoce el derecho de los parlamentarios a solicitarla. Información que sirve al ejercicio de las funciones que les son propias y, entre ellas, ciertamente, pero no sólo, a la de controlar la acción política del Gobierno.

Así pues, el ordenamiento jurídico reconoce expresamente la facultad de los parlamentarios de “recabar los datos, informes y documentos administrativos” y el correlativo deber de la administración o poder público requerido de facilitarlos a no ser que razones fundadas en Derecho se lo impidan. Nos encontramos, pues, con una relación jurídica de derecho-deber en la que la posición activa de los parlamentarios se corresponde con la pasiva de la administración o poder público requerido.





La doctrina parlamentaria señala que el ejercicio de dicho derecho debe llevarse cabo en relación con una materia concreta de interés público sin revestir una universalidad totalizadora de inspección o información, es decir, sin alcanzar el carácter de absoluto o incondicionado, sino que está al servicio del derecho-función de ejercer el control del Gobierno en los términos establecidos tanto en los Estatutos de Autonomía como en los Reglamentos parlamentarios.

Como viene señalando la jurisprudencia del TC y del TS (por todas STS, de 25 de febrero de 2013, Caso Compromis), no caben las solicitudes totalizadoras para ejercer un control puntual sobre un acto o decisión societaria concreta, debiéndose especificar los documentos o actas o certificaciones de actas relevantes para el ejercicio de su función de control, lo que no sucede cuando la demanda de datos se lleva a cabo de forma genérica o indeterminada.

En supuesto de controversia, queda siempre el arbitrio jurisdiccional por la vía del art 42 de la LOTC –amparo ante el TC– o según la novedosa doctrina Compromis, recurso por la vía de derechos fundamentales ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

9. Comisiones de investigación, regulación funciones y potestades

Las comisiones de investigación parlamentarias adquieren rango constitucional a través del artículo 76 de la vigente Constitución de 1.978, si bien antes existieron al amparo de los reglamentos parlamentarios, que dice así:

“1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación”.

El desarrollo de este artículo se encuentra en los Reglamentos de las Cámaras que establecen los requisitos de creación de este instrumento de control político, así como las reglas generales de su organización y funcionamiento. Respecto al objeto de la Comisión, en ambos Reglamentos se mantiene la expresión constitucional, de forma que se podrán crear Comisiones de investigación para realizar encuestas o estudios “sobre cualquier asunto de interés público”. Ello ha servido para que se hayan constituido numerosas Comisiones de investigación en cada una de las Cámaras a lo largo de las distintas Legislaturas transcurridas.

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 como el portugués, que les atribuye “las facultades de investigación propias de las autoridades judiciales” (artículo 181.5), o del alemán que permite que para la obtención de pruebas se apliquen por analogía “las normas del procedimiento penal, sin perjuicio del secreto de la correspondencia, del correo y de las telecomunicaciones” (artículo 44.2). Pero sí garantiza el clásico “power to send for papers and persons” del Derecho anglosajón, con la obligación de comparecer a reque-

rimiento de las Cámaras, remitiendo a la Ley la sanción que pueda imponerse por incumplimiento de la misma. Quiere esto decir que, para la realización de la investigación, las Cámaras pueden requerir todo tipo de documentos de las instancias administrativas y de las oficinas públicas en general, así como de instancias no oficiales, y que pueden llamar a declarar a cualquier persona, sin embargo, la obtención de documentación solo está prevista respecto a la documentación de la administración y, por otro lado, los preceptos que la regulan son escasamente eficaces en orden a asegurar la entrega de la totalidad de la documentación requerida.

Además de estas normas reglamentarias, el desarrollo legislativo del artículo 76.2 CE se encuentra, principalmente, en la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras. En los artículos 1 a 3 se establece la obligación de todos los ciudadanos, españoles y extranjeros que residan en España, de comparecer personalmente a requerimiento de las Comisiones de investigación, aunque también se prevé que las Mesas de las Cámaras velarán por que en estas comparecencias 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. Asimismo, se establecen los requisitos formales de los requerimientos y las notificaciones, remitiéndose a los Reglamentos parlamentarios en cuanto al acto de la comparecencia y disponiendo, en el artículo 5, que los gastos derivados serán abonados al compareciente, una vez justificados, con cargo al presupuesto de la respectiva Cámara.

Hay que citar también 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.

Por otra parte, el artículo 66.1.e) de la Ley General de la Seguridad Social, 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, aunque en la reforma de algunos de los Estatutos de Autonomía, se ha recogido esta posibilidad de crear comisiones especiales o de investigación.

En relación las facultades que poseen estas comisiones de requerir información, es el artículo 109 CE, así como los respectivos preceptos de los reglamentos parlamentarios, el que las autoriza para solicitar información y toda la ayuda que precisen, a través de su presidente, a cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por lo apuntado hasta aquí es obvio que los buenos resultados de los trabajos de las comisiones de investigación dependen, en mucho, de la posibilidad de contar con toda

la documentación precisa para cumplir con sus funciones, es por ello, que expresamente existe la obligación del Ejecutivo y de la administración correspondiente de remitir, con celeridad, cualquier documento que les fuere solicitado por estas comisiones. A pesar de lo anterior no existe, hasta el momento, una ley que regule de forma completa el procedimiento de solicitud de información. Esta insuficiencia debería llevar a todos los agentes involucrados a pugnar por la promulgación de una verdadera ley reguladora de la materia.

En este sentido hay que decir que, tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno el derecho de los parlamentarios a la información pública no puede sino verse fortalecido. En efecto, a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos, no sólo, no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esa Ley, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible. Por ello en relación con la cuestión aquí tratada debemos señalar que, la Ley de Transparencia obliga a los ICEX, en cuanto a la transparencia de su actividad pública, solo en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, lo que excluye a la actividad fiscalizadora de la obligación de información pública, a salvo de lo dispuesto en su propia normativa reguladora.

10. Conclusiones

Las razones expuestas, nos llevan a considerar que la colaboración y apoyo necesario que la Cámara de Comptos debe prestar a las Comisiones de Investigación Parlamentarias, ha de desenvolverse desde un punto de vista jurídico en los siguientes términos:

- 1º. La Cámara de Comptos debe prestar apoyo técnico a la Comisión de Investigación en sus trabajos para determinar y aclarar los extremos que precise en cuanto a la planificación, contratación, gestión y explotación de esta Planta, al desarrollo de la actividad y cierre de la misma, así como al empleo y destino de los fondos públicos utilizados, de acuerdo con el objeto y finalidad originaria de la misma.
- 2º. La colaboración de la Cámara, como órgano técnico del Parlamento, debe partir del informe definitivo de fiscalización emitido por la Cámara el 27 de abril de 2017, a solicitud de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en la medida en que dicho informe recoge la opinión técnica final de la Cámara solicitada por el Parlamento, sobre lo acontecido en relación a la financiación, gestión, explotación y cierre de dicha Planta, y su contenido y conclusiones han sido, en gran medida, el origen de esta Comisión.
- 3º. En la medida en que la Cámara de Comptos no es una administración pública, sino una institución parlamentaria, técnica e independiente en su funcionamiento, que emite informes técnicos para el Parlamento, entendemos que el cauce específico para esta colaboración, como ha ocurrido en ocasiones anteriores, no es el aplicado a las administraciones públicas sujetas a su control, sino el procedimiento especial previsto por el Reglamento del Parlamento de su Título XV, que regula de manera específica "las relaciones entre el Parlamento de Navarra y la Cámara de Comptos" (art. 204 RPN), en línea con lo previsto en la Ley Foral reguladora de la Cámara de Comptos (arts. 1, 4, 5 y 8, entre otros).
- 4º. En este marco la Comisión de Investigación podría solicitar de la Cámara de Comptos los asesoramientos e informes técnicos necesarios que sirvan de base a sus actuaciones, recabando la comparecencia de su presidenta cuando lo estime procedente a los efectos citados. Ello podría incluir, la solicitud de nuevos informes complementarios, que amplíen aspectos concretos del informe ya emitido o la realización de nuevos informes que aclaren las dudas de los portavoces parlamentarios, como ha ocurrido anteriormente, así como la presencia y la colaboración puntual de los técnicos de la Cámara ante la Comisión.



5°. La colaboración solicitada debe salvaguardar y garantizar la confidencialidad de los papeles de trabajo de la Cámara, que comprenden la totalidad de los documentos elaborados y recibidos en desarrollo de la fiscalización destinados a dar cumplimiento al programa de trabajo y acreditar su realización. En este sentido las normas de auditoría que la Cámara de Comptos y sus auditores deben observar y aplicar en sus trabajos fiscalizadores son muy claras e impiden, salvo que una ley disponga expresamente lo contrario, facilitarlos a terceros o utilizarlos para fines distintos a la fiscalización.

6°. La Cámara de Comptos, debe garantizar la protección y conservación de los papeles de trabajo, no pudiendo facilitar acceso a los mismos, ni a la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas,

borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos del OCEX con otras entidades.

Como ya se ha señalado, toda esa documentación y los papeles de trabajo contienen, análisis previos e información auxiliar y parcial, que no expresa la opinión final de la Cámara sobre la materia fiscalizada. Esta queda plasmada en su informe definitivo, firmado por su Presidente/a, que se remite al Parlamento y que puede ser complementada y ampliada por su Presidente/a en la correspondiente comparecencia parlamentaria.

7°. El órgano objeto de control, en este caso, no es la Cámara de Comptos, sino la actuación de un ente local, del Gobierno de Navarra y de los perceptores de subvenciones, lo cual sitúa a la Cámara en un plano distinto de apoyo y de colaboración con el Parlamento, que puede resolverse en caso de discrepancia conjugando de forma adecuada los derechos de los parlamentarios y las obligaciones de confidencialidad de la Cámara de Comptos.

8°. Como reflexión final considero que, los respectivos servicios jurídicos del Parlamento y del OCEX deberíamos, cuando se produzcan peticiones de este tipo, consensuar una respuesta jurídica adecuada, de manera que se de satisfacción a los requerimientos de información de los grupos parlamentarios, salvaguardando la confidencialidad de la documentación soporte de la fiscalización

11. Bibliografía

- **Ordoki Urdazi, Luis** (2005). *Transparencia y Control en la Gestión de fondos públicos*, Thomson Aranzadi.
- **Cubillo Rodríguez, Carlos** (2013). *La fiscalización en la Jurisprudencia*. *Revista española de control externo*.



23:35:60

Business Strategy

- Business
- Marketing
- Finance
- Management
- Analytics