



En relación con el acuerdo de 16 de junio de 2017 de la Comisión de Investigación sobre la Planta de Biometanización de Ultzama por el que solicita la elaboración de un informe jurídico sobre la petición formulada por los representantes del Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro para que la Cámara de Comptos remita determinada documentación la que suscribe emite el siguiente

## INFORME

### ANTECEDENTES.

1º.- El 16 de junio de 2017 los representantes del Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro en la Comisión de Investigación sobre la Planta de Biometanización de Ultzama (en adelante, la Comisión de Investigación) presentaron un escrito en el que solicitan que se requiera a la Cámara de Comptos el envío de determinada documentación.

En la sesión que tuvo lugar ese día, dichos representantes solicitaron también que se dejase sin efecto la solicitada por ellos mismos con anterioridad y que fue objeto de un acuerdo de la Comisión de Investigación de 7 de junio de 2017, que a su vez ha sido objeto de una Resolución de la Presidenta de la Cámara de Comptos de 14 de junio de 2017 a la que se acompaña un informe jurídico.

Estos dos últimos documentos fueron remitidos al Parlamento de Navarra el 15 de junio siguiente y de ellos tienen conocimiento todos los miembros de la Comisión de Investigación ya que les han sido remitidos.

Entre la nueva documentación solicitada el 16 de junio se encuentra la siguiente:

"1º.- Borrador sujeto a cambios sobre la plantada de biometanización de Ultzama utilizado para elaborar el informe de fiscalización.

2º.- Copia de la Memoria de planificación sobre la planta de Biometanización de Ultzama utilizada para elaborar el informe de fiscalización".

2º.- La Comisión de Investigación, antes de adoptar un acuerdo sobre la petición, acordó solicitar a la que suscribe la emisión de un informe jurídico sobre la adecuación a derecho de la solicitud en lo que se refiere a los dos documentos indicados en el punto anterior.

3º.- En la Resolución de 14 de junio de 2017 de la Presidenta de la Cámara de Comptos, a pesar de las razones jurídicas incluidas en sus antecedentes y en el informe

jurídico que se adjunta, no se resuelve denegar la remisión de la información solicitada el 7 de junio pasado sino que, por el contrario, lo que se formula es una propuesta de colaboración que se concreta en una comparecencia de su Presidenta para explicar personalmente las razones jurídicas por las que la Institución entiende que no debe ser enviada y una puesta a disposición de Ja Comisión de Investigación del personal de la Institución fiscalizadora para aclarar y ampliar cuantos extremos se considere sobre el informe de fiscalización emitido sobre la planta de Ultzama.

#### CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1ª.- El Pleno del Parlamento de Navarra acordó el pasado 11 de mayo de 2017 la creación de una Comisión de Investigación cuyo objeto es el de "...conocer el procedimiento de concesión de obra pública y posterior explotación de la planta de producción de electricidad con base en purín ganadero ubicada en Iraizotz (Ultzama), los proyectos técnicos que la sustentaron, la cesión de la concesión a Bioenergía Ultzama S.A., la participación de concejales como socios en esta mercantil, el desarrollo de la actividad y cierre de la planta, así como el empleo y destino de los fondos públicos provenientes de ayudas o subvenciones otorgadas por los Departamentos del Gobierno de Navarra".

2ª.- El Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante, RPN) regula, en sus artículos 61 a 63 y en el 78, la creación y funcionamiento de las Comisiones de Investigación, mientras que en el 56 contempla la facultad que con carácter general ostentan las Comisiones para recabar del Gobierno y de las Administraciones Públicas de Navarra la información y documentación que precisen para el cumplimiento de sus funciones.

Los trabajos y sesiones de este tipo de comisiones especiales, salvo en lo relativo a comparecencias que tienen un tratamiento especial (artículo 78.1 del RPN), son secretos.

3ª.- La Mesa del Parlamento de Navarra aprobó el 22 de mayo de 2017 las Normas por las que se rige la Comisión de Investigación indicando en la séptima que los requerimientos de información y documentación serán atendidos en el plazo que determine la propia Comisión de Investigación.

4ª.- Siguiendo a Santaolalla López, se puede decir que las Comisiones de Investigación, entre otros instrumentos parlamentarios, implican una fiscalización sobre un determinado asunto faltándoles la nota sancionatoria que se considera un elemento característico de los instrumentos parlamentarios de control por lo que no pueden ser consideradas estrictamente como una manifestación de la función parlamentaria de control.

Las Comisiones de Investigación, para este autor, son instrumentos de información, de inspección o de fiscalización que tienen un alcance polivalente. A través de ellas se examina y se indaga sobre un asunto determinado. Formalmente suponen un procedimiento para obtener esclarecimiento o información, de diferentes sujetos públicos o privados. La información obtenida a través de ellas puede ser utilizada para las distintas funciones que tienen encomendadas las Cámaras legislativas, de ahí su carácter polivalente, y también para el ejercicio de la función de expresión política y como medio de conocimiento para la opinión pública de distintos problemas políticos y sociales y del

comportamiento en torno a los mismos de las fuerzas parlamentarias.

Para el Tribunal Constitucional, sin embargo, se trata de instrumentos a través de los cuales se ejerce la función de control del Parlamento.

Las Comisiones de Investigación, instrumentos colegiados de información de las Asambleas legislativas, ostentan facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas. Al afectar su actuación a terceras personas, pueden ser consideradas como instrumentos "cualificados" de información.

Las Comisiones de investigación como instrumentos parlamentarios que son realizan funciones de naturaleza política, no forman parte del ejecutivo ni de la Administración Pública que tiene sus propios instrumentos de inspección (la intervención y las inspecciones técnicas de servicios, por ejemplo), no son equiparables ni a los juzgados ni a los Tribunales de Justicia, órganos que tienen atribuida en exclusiva la potestad jurisdiccional (artículo 117 de la Constitución ) y su actividad se puede desarrollar de forma simultánea con una actuación judicial de forma que sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales (artículo 62.6 RPN).

Su objeto lo constituye cualquier asunto de interés público (artículo 62.1 RPN).

Las Comisiones de Investigación, que carecen de poder sancionador alguno y de facultades ejecutivas, utilizan para realizar la tarea que el Ordenamiento Jurídico les encomienda dos instrumentos fundamentalmente:

El requerimiento para la comparecencia de distintas personas para informar a la Comisión, ya sean autoridades, funcionarios o particulares.

El requerimiento de información y documentación relacionada con el objeto de la investigación.

El deber de comparecencia está previsto, en nuestro caso, en el artículo 62.4 del RPN y tiene, en el supuesto de no ser atendido, una sanción que no es otra que la prevista en el artículo 502 del Código Penal, según el cual los que habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de Investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años (punto 1). Este mismo artículo establece que el que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o de multa de 12 a 24 meses.

Los requerimientos de información y documentación, al margen de lo que previsto en las leyes forales 21/1994 de 29 de abril, que regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones de Investigación (en la redacción dada por la Ley Foral 25/2016, de 28 de diciembre) y 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria de Navarra, así como en la legislación estatal (Real Decreto Ley 5/1994, de 29 de abril, que regula la obligación de comunicación de determinados datos a requerimiento de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, Ley General de la Seguridad Social aprobada por Decreto Foral Legislativo 1/1994, de 20 de junio y Ley 58/2003, de

17 de diciembre, General Tributaria), cuyo contenido no viene ahora al caso, se rigen por las normas generales, por lo que ante una solicitud que no sea atendida no está prevista sanción o consecuencia jurídica alguna.

Cuando la información o documentación se solicite por una Comisión al Gobierno y a las Administraciones Públicas de Navarra (artículo 56.1 a) RPN), en el caso de que no se remita, el destinatario deberá justificar debidamente la imposibilidad de atenderla (artículo 56.2 RPN), es decir deberá manifestar las razones fundadas en Derecho que lo impidan (artículo 14 RPN). La negativa del Gobierno/Administración, se puede impugnar ante los Tribunales de Justicia (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2013 y de 15 de junio de 2015, entre otras).

El RPN, como en general todos los reglamentos parlamentarios, se centra en la información y documentación que se puede solicitar del Gobierno-Administración correspondiente. El RPN contempla expresamente además la posibilidad de que la información-documentación se solicite también a la Administración del Estado y a las entidades locales (artículo 14 RPN) y a las Administraciones Públicas de Navarra en general (artículo 56.1 a) RPN), pero nada impide que una Comisión de Investigación pueda solicitar a otros sujetos distintos de los citados (entidades de carácter privado), los datos, información o documentación que considere necesarios para desarrollar la tarea que se les ha encomendado, aunque otra cosa es que dichas solicitudes deban ser atendidas por los interesados, cuestión que, sin embargo, no es objeto de este informe y que, en su caso, debe ser analizada caso por caso.

5ª.- Dicho lo anterior hay que decir que la Cámara de Comptos es el órgano fiscalizador 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, que depende orgánicamente del Parlamento de Navarra y que ejerce sus funciones de acuerdo con su ley foral reguladora tal como establece el artículo 18 bis de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

La Cámara de Comptos no es una Administración Pública en sentido estricto de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común ( en adelante, LPAC). Tienen esa consideración la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local y los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas), aunque las pretensiones que se deduzcan de los actos y disposiciones que dicte en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público se conocerán por la Jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa) y de ahí la Sentencia a la que se hace referencia en el escrito de petición presentado por los representantes del Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro.

Por dicha razón, porque no es una Administración Pública en sentido estricto, tampoco le resulta de aplicación lo dispuesto en la LPAC y el resto de la normativa administrativa que la desarrolla, salvo en lo que se refiere a los actos y

disposiciones que adopte en materia de personal, administración y gestión patrimonial, en definitiva cuando actúe en el ejercicio de funciones administrativas "stricto sensu".

La Cámara de Comptos se rige, en lo que a su función como órgano fiscalizador se refiere, por lo dispuesto en su ley reguladora y en la normativa que la desarrolla.

Por lo expuesto, no se aplica en el caso de la petición de documentación que nos ocupa en este informe lo dispuesto en la LPAC (artículo 70.4), sino que la normativa que hay que tener en cuenta es la dictada por la propia Cámara para regular el procedimiento fiscalizador que tiene encomendado y la elaboración de los informes subsiguientes.

En este sentido se puede hacer referencia, en lo que al objeto de este informe interesa, a las instrucciones complementarias para el ejercicio de las funciones fiscalizadoras aprobadas por Resolución del Presidente de la Cámara de Comptos el 17 de febrero de 1994 y a los Principios y normas de auditoría del sector Público, aprobadas también mediante Resolución del mismo órgano el 5 de abril de 1991 ambas extraídas del libro "Transparencia y Control en la Gestión de Fondos Públicos", editado por la Cámara y cuyo autor es su Secretario General, teniendo en cuenta que en lo relativo a dichas normas, de carácter interno, no le consta a la que suscribe que hayan sido publicadas por lo que resulta imposible saber, con absoluta certeza, si están o no plenamente en vigor a día de hoy.

En la primera de las normas a la que se ha hecho referencia, en su instrucción 6ª, se establece el procedimiento para la elaboración de los informes de auditoría incluido el documento que coloquialmente se conoce como "borrador sujeto a cambios" y que en la norma se califica de "borrador inicial" que se entrega a los responsables de la entidad fiscalizada para su examen en un plazo no superior a quince días.

En la segunda de las normas (apartado 3.2) se incluye dentro del apartado relativo a "Normas sobre el desarrollo de los principios relativos a la realización del trabajo de auditoría" la Planificación por el auditor del trabajo a realizar que define de la siguiente manera: "El auditor deberá planificar su trabajo con el fin de identificar los objetivos de la auditoría a realizar y determinar el método para alcanzarlos de forma económica, eficiente y eficaz...".

Estos documentos forman parte del "expediente de auditoría" que obra en la Cámara de Comptos.

A la vista de lo expuesto, la que suscribe no encuentra, en principio, razones jurídicas que impidan que dicha documentación sea remitida a la Comisión de investigación tal como se ha solicitado.

6ª.- No obstante lo anterior hay que recordar, a modo de reflexión final, que toda la información y documentación que se solicite por la Comisión de Investigación debe ser adecuada al objetivo que tiene encomendado ( Informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra de 25 de febrero de 2014), más en concreto debe ser la necesaria " para el cumplimiento de sus funciones" (artículo 56.1 a) RPN), correspondiendo la decisión que al respecto se adopte a la propia Comisión de acuerdo con lo previsto en la norma tercera de las Normas aprobadas por la Mesa de la Cámara, y que la información y documentación que

se obtenga, de uso exclusivo de los miembros de la Comisión de investigación, tiene el carácter de reservada o secreta ( artículo 78.2 del RPN).

#### CONCLUSIÓN.

La que suscribe no considera que existan objeciones jurídicas para que por la Cámara de Comptos se remita la documentación objeto de este informe, tal como se expone en sus fundamentos jurídicos.

Es cuanto informa la que suscribe y que somete a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 26 de Junio de 2017.

Los Servicios Jurídicos de la Cámara

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA PLANTA DE BIOMETANIZACIÓN DE ULTZAMA.