



Parlamento de Navarra

SERVICIOS JURÍDICOS

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra con fecha 6 de mayo de 2013, sobre las vías legales existentes para dar efectividad al derecho de los parlamentarios y del propio Parlamento a obtener la información recabada de Caja Navarra.

Pamplona, 18 de junio de 2013.



Parlamento de Navarra

Don Manuel Pulido Quecedo, Letrado de la Cámara, tiene el honor de elevar a la Junta de Portavoces el siguiente

INFORME

Sobre las vías legales existentes para dar efectividad al derecho de los parlamentarios y del propio Parlamento a obtener la información recabada de Caja Navarra

I

ANTECEDENTES

1.º Por Acuerdo de 5 de marzo de 2013, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

Visto el escrito del G.P. Aralar-Nafarroa Bai para que este Parlamento solicite a la Fundación CAN y a La Caixa la remisión de todas las Actas de los diferentes órganos de la CAN, entre 2002 y 2012, en los que estaban presentes representantes designados por el Parlamento o Gobierno de Navarra, SE ACUERDA:

Solicitar a la Fundación CAN y a La Caixa la documentación referenciada, la cual quedará depositada en las oficinas de los Servicios Generales para su consulta o estudio por los Grupos Parlamentarios, que así lo soliciten.

2.º Por escrito remitido por don Alejandro García-Bragado Dalmau, Secretario del Consejo General de *CaixaBank* al Presidente del Parlamento, se declinó el cumplimiento de tal solicitud en atención a que

no están en poder de Caixa Bank dicha documentación, tal como razonadamente se expone en su escrito, cuya literalidad se transcribe:

“ Excelentísimo Sr. D. Alberto Catalán:

El Presidente de CaixaBank don Isidro Fainé Casas me traslada su escrito de fecha 5 de marzo mediante el que nos solicita las actas de los diferentes órganos de la CAN entre 2002 y 2012.

En respuesta a dicho escrito le comunico que Caja de Ahorro y Monte de Piedad de Navarra (Caja Navarra) Monte de Piedad y Caja de Ahorros de San Fernando de Guadalajara, Huelva, Jerez y Sevilla (Cajasol), Caja General de Ahorros de Canarias (Caja Canarias) y Caja de Ahorros Municipal de Burgos (Caja de Burgos) constituyeron Banca Cívica segregando sus respectivos negocios financieros y aportándolos a Banca Cívica, pero conservando su personalidad jurídica y, por tanto, sin extinción de las referidas cajas que subsisten.

Mediante escritura de 1 de agosto de 2012, que fue inscrita en el Registro Mercantil el día 3 siguiente, CaixaBank absorbió a Banca Cívica que, por tanto, se extinguió subrogándose CaixaBank en todos sus derechos y obligaciones.

Consecuencia de lo anterior, es que CaixaBank dispone de la documentación de los órganos sociales de Banca Cívica, pero no de la de las cuatro cajas de ahorros, entre ellas Caja de Ahorro y Monte de Piedad de Navarra, que subsistieron, en principio como cajas de ahorros y ahora en proceso de transformación en fundación, pero conservando su personalidad jurídica y, por tanto, debiendo mantener en su poder toda la documentación social referente a sus órganos de gobierno, sin que CaixaBank tenga ninguna documentación referente a los órganos de Caja de Ahorro y Monte de Piedad de Navarra.

En cualquier caso, quedo a su disposición, para cualquier aclaración que estime necesaria, dejándole patente nuestra mejor disposición para colaborar con el Parlamento que usted preside”.

3.º Con fecha de 2 de mayo, tuvo entrada en el Registro de la Cámara, el escrito del presidente de la comisión Gestora de Caja Navarra, que se transcribe a continuación.

“ En relación con la solicitud del Parlamento de Navarra referida a la remisión de todas las actas de los diferentes órganos de "Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Navarra", entre los años 2002 y 2012, en los que estaban presentes designados por el Parlamento o Gobierno de Navarra, ha de manifestarse, con el debido respeto a esa Institución, que no es posible acceder a tal solicitud, en la que no consta ningún precepto legal que le sirva de amparo, sin incurrir en la responsabilidad que derivaría de la aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos, y del deber de confidencialidad establecido legal y estatutariamente a los miembros de sus órganos de gobierno en el ejercicio de sus funciones, en línea con el criterio mantenido por esta Comisión Gestora respecto de otras solicitudes de información efectuadas con anterioridad”.

4.º En sesión celebrada el día 6 de mayo de 2013, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

“ 1.º Solicitar a los Servicios Jurídicos de la Cámara la emisión de un informe jurídico acerca de las vías legales existentes para invalidar tal contestación denegatoria y dotar de efectividad al derecho de los parlamentarios y del propio Parlamento a obtener la información recabada de Caja Navarra en la forma en que fuera solicitada en su día.

2.º Trasladar el presente Acuerdo a los Servicios Jurídicos de la Cámara”.

II

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- El objeto del presente Informe viene determinado por la negativa de la Comisión gestora de Caja Navarra de facilitar al Parlamento de Navarra las Actas de los diferentes órganos de dicha entidad entre los años 2002 y 2012, en atención a la inexistencia de precepto legal que le sirva de amparo, sin incurrir en la responsabilidad de la aplicación de la Ley de 15/1999, de 13 de diciembre, de *Protección de datos* y del deber de confidencialidad debido, establecido legal y estatutariamente para los miembros de sus órganos de gobierno en el ejercicio de sus funciones.

El Acuerdo de la Junta de Portavoces solicita que se determine las vías legales para invalidar tal contestación denegatoria y dotar de efectividad al derecho de los parlamentarios y del propio Parlamento a obtener información recabada de Caja Navarra.

A los efectos de dar una cumplida respuesta en Derecho a la cuestión planteada debe tenerse presente lo siguiente:

1.º El derecho a la información de los parlamentarios forma parte del contenido del *estatus* constitucional del cargo representativo de naturaleza parlamentaria para poder ejercer su haz de derechos que dimanan del art 23.2 CE, concretado aquí en el art 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra, al tratarse de un derecho de configuración legal.

Como ha recordado la STC 169/2009, de 9 de julio, el ejercicio de la función legislativa y de la función de control de la acción del gobierno forma parte del núcleo de la función representativa, como parte esencial de funciones que solo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución.

Este derecho fundamental puede ser objeto de protección jurisdiccional a través **del recurso de amparo ex art 42 de la Ley Orgánica 1/1979, de 2 de octubre del Tribunal Constitucional, que permite el acceso directo, per saltum**, ante el Tribunal Constitucional de los derechos que integran el estatus del parlamentario contra los actos sin valor de leyes de las Asambleas o Parlamentos legislativos, permitiendo así un *face to face* entre el órgano que encarna el principio de representatividad democrática de la Comunidad Foral (Parlamento) y el órgano constitucional que tienen como función la definición del Derecho Constitucional en nuestro sistema y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, aquí en su vertiente parlamentaria.

Su ejercicio es de naturaleza individual como consecuencia de que solo, en línea de principio, las personas físicas son titulares de derechos fundamentales ex art 23.2 CE a los efectos que aquí interesan. Por tanto, la consecuente legitimación procesal deriva de la titularidad del derecho fundamental que el art 23.2 CE reconoce a los parlamentarios forales *uti singuli*, habiéndose extendido también a los grupos parlamentarios a efectos de su legitimación para formular un recurso de amparo contra los mencionados actos sin valor de ley de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 36/1990).

Las Cortes Generales (en cuanto órgano constitucional) y el del Parlamento Navarra en particular como institución foral ex art 10 del Amejoramiento, no son titulares de ningún derecho fundamental a acceder en condiciones igualdad a los cargos y funciones públicos (art 23.2 CE) ni de cualquier otro derecho fundamental de naturaleza sustantiva, habida a cuenta que toda la construcción jurisprudencial del status del cargo representativo por el TC desde la STC 161/1988, de 21 de octubre (reiterada y ampliada en numerosos SSTC, entre otras, STC 181/1989, STC 71/1994, de 3 de marzo, 119/2011, de 5 de julio, etc) nace precisamente para tutelar el derecho fundamental del parlamentario contra

actos de la Cámara, que traten de menoscabarlo o impedirlo. Es un derecho el aquí estudiado de ejercicio en sede parlamentaria; no en ámbitos extraparlamentarios, salvo alguna excepción (inviolabilidad e inmunidad), lo que viene a confirmar el carácter general del ámbito intraparlamentario de dicho derecho fundamental.

2.º La posición del Parlamento en juicio para defender sus prerrogativas parlamentarias no goza de vías reaccionales en nuestro Estado, más allá del reconocimiento que el art. 162.1 a) CE y el art 32 de la LOTC hacen a dichas Asambleas legislativas para interponer recurso de inconstitucionalidad, cuya concreción al Parlamento de Navarra hace el Art. 36 del *Amejoramiento del Fuero* (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de Agosto) al establecer la legitimación del Parlamento para promover recurso de inconstitucionalidad. Cuestión distinta, que aquí no vamos a desarrollar, es la posición del Parlamento en juicio actuando como administración demandante o demandada desposeídos de sus prerrogativas constitucionales, por ser innecesario para resolver la cuestión planteada en el presente Informe.

No existe en nuestro régimen constitucional, a diferencia del sistema alemán fundado en la Ley Fundamental de Bonn, la posibilidad de plantear un conflicto intraórganos, por ejemplo con el gobierno de la nación o con un órgano judicial o un conflicto de jurisdicción. Al no existir tal vía procesal el cauce utilizado en ocasiones ha sido el *recurso de amparo*, sin éxito en atención a la naturaleza de dicho proceso constitucional, cuyo objeto es reparar lesiones de derechos fundamentales y no acciones de legalidad ordinaria.

3.º La negativa de los órganos de la Comisión gestora de *Caja navarra* está fundada en Derecho en la medida como se ha expuesto que el Parlamento no goza en cuanto institución foral de la Comunidad Foral de un *derecho abstracto al ejercicio de acciones en defensa de los derechos de los parlamentarios forales, que se articule en una legitimación general* en todo tipo de procesos. Dicho de otra manera, que un órgano de naturaleza jurídico pública no puede subrogarse en los derechos de los parlamentarios forales para defender sus derechos, salvo que una ley así lo disponga. El Parlamento ha ejercido sus funciones con arreglo a la interpretación constitucional del *ius ut procedatur* del derecho a la

información de los parlamentarios dando curso a la iniciativa de los proponentes de tal iniciativa. NO puede ir más allá procesalmente. Puede llevar a cabo otras actuaciones no procesales, si así se considera necesario, en el marco de las relaciones ejecutivo–legislativa, ajenas a las vías jurisdiccionales.

4.º Las vías legales para poder invalidar la negativa de Caja Navarra debería, en su caso, tratar de imputarse a un órgano de un poder público, en nuestro caso al Gobierno de Navarra como *órgano superior* de la Administración foral (Art 17.3 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre de *la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*) en los amplios términos que establece y contempla el art 14.2 del Reglamento del Parlamento (*Administración de la comunidad Foral y de su organismos públicos, sociedades públicas y fundaciones públicas*).

Sólo imputándose la negativa a un poder público podría ejercerse un hipotético recurso de amparo por el parlamentario foral o grupo proponente para tratar de proteger el estatus del cargo representativo, siempre que se vincule a un acto parlamentario y el derecho a la información y documentación en este caso, se justifique como necesario.

A estos efectos es necesario recordar que tal como se ha expuesto en el **informe sobre la naturaleza de Caja Navarra** emitido por los Servicios Jurídicos del Parlamento, de 13 de junio de 2013, de manera exhaustiva y pormenorizada (pag. 66 y ss y 180 y ss), las Cajas de ahorro no son entidades públicas en la órbita o constelación del Gobierno. Dicho de otro modo no son administración o un servicio público o administrativo que dependa del Gobierno de Navarra y, en tal caso el Gobierno, no puede ordenar la remisión de una documentación que no está en el marco o ámbito de sus competencias.

En definitiva, se asume la tesis de la configuración de la Caja de ahorros de Navarra como una entidad de **crédito privada de base fundacional**, formal y materialmente (pág. 189 del Informe sobre la naturaleza de CAN).

De tal calificación deriva la dificultad dogmática de considerar a las Cajas de ahorro como un poder público, sea en su faz de Administración pública fuera como una entidad reconducible a algunos de los supuestos

que prevé el art. 1.3 de la Ley 29/1998, de 29 de julio, *reguladora de la Jurisdicción contencioso-Administrativa*.

Con todo, y como consecuencia de una cierta superación de la consideración de las relaciones entre gobierno y parlamento como inmunes al control jurisdiccional formulada en la STC 220/1991, se ha abierto recientemente una vía de recurso contencioso-administrativo en manos de los parlamentarios para poder hacer cumplir sus derechos, al amparo del art 23.2 (ya existente) y de cierto reforzamiento de la posición jurídica que deriva del derecho a la tutela judicial efectiva ex el art 24.1 CE.

Nos estamos refiriendo a la novedosa doctrina de la STS (Sala 3ª. Secc 7ª), de 25 de febrero de 2013 (Caso Compromís de las Cortes Valencianas contra comunicación del Ilmo. Sr. Vicepresidente Segundo del Consell y Conseller de Economía, Hacienda y Empleo), en la que la Sala Tercera del Tribunal Supremo (TS) ha abierto una vía de protección añadida para determinadas solicitudes de información denegadas por el Gobierno Valenciano bajo la consideración de que si bien el **derecho de los parlamentarios a la información y documentación no es un derecho ilimitado, la determinación de sus límites no corresponde al gobierno valenciano, sino a los tribunales, lo que abre la puerta del casuismo y posibilismo judicial.**

Se trata, de momento, de una sola sentencia por lo que no puede calificarse de una jurisprudencia consolidada, pero que posibilita al parlamentario o grupo parlamentario afectado un control parlamentario más intenso o reforzado en vía jurisdiccional por el cauce de los artículos 114 y siguientes –*Protección de los Derechos fundamentales de la Persona*- de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción contencioso-Administrativa* (LJCA/98), para poder exigir en vía judicial lo que no se obtiene por el cauce parlamentario de solicitud de información.

En el caso examinado, se trataba de facilitar la relación de contratos menores suscritos entre 2003 y 2008 de distintas consejerías, lo que fue estimado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 29 de abril de 2011 y ratificada por el TS, en los términos más arriba expuestos.

Finalmente cabe señalar que la indagación de otras vía procesales en cuya virtud los parlamentarios como cargos representativos y a título individual pudieran intentar ante otras jurisdicciones ajenas a la Constitucional o a la Contenciosa-administrativo, como la Civil, el ejercicio de acciones procesales de naturaleza invalidatoria, no es el más idóneo, pues no está planteada ni resuelta la hipótesis de que el estatus de cargo representativo de naturaleza parlamentaria lleve aparejado una suerte de legitimación procesal universal en cualquier ámbito jurisdiccional.

La puerta procesal del derecho a la información y documentación de los parlamentarios forales siendo muy amplia y tutelada constitucionalmente no es ilimitada y en este momento histórico, la fuerza de irradiación (*australungswirkungs*) del derecho a la información no se ha ensanchado hasta el límite de configurar una suerte de legitimación universal que les permita en el ejercicio de sus funciones parlamentarias acceder a cualquier jurisdicción y tipo de proceso por encima o junto a lo que dispongan a tales efectos las leyes procesales, cuando de acceder a información de entidades privadas o entidades sociales de base fundacional se trata, como ocurre en el caso objeto de Informe.

III

CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, pueden extraerse ya las conclusiones siguientes.

1.^a El derecho a la información y documentación de los parlamentarios forales forma parte del estatus de cargo representativo protegido constitucionalmente por la vía del art. 23.2 de la CE y concretado en los artículos 14 y concordantes del Reglamento del Parlamento de Navarra.

Dicho derecho fundamental en los términos acuñados por el Tribunal Constitucional se dirige contra los actos sin valor de ley de las Asambleas legislativas de las CC.AA, protegible ante el TC por el recurso de amparo contemplado en el art 42 de la LOTC. Es un derecho reaccional frente a

actos sin valor de ley de la Cámara, no frente a otros poderes públicos o privados.

2.^a El Parlamento en cuanto institución no puede subrogarse en la titularidad del derecho de los parlamentarios forales anteriormente enunciado, habida cuenta del carácter personalísimo de los derechos fundamentales. El Parlamento es sujeto pasivo de la acción de los parlamentarios y no sujeto activo. NO está legitimado fuera de los supuestos legales en los que el ordenamiento así lo prevé.

3.^a La posición del Parlamento de Navarra en juicio no está reconocida en el ordenamiento jurídico-constitucional vigente para llevar actuaciones invalidatorias ante cualquier jurisdicción, como las que se solicita en el curso del presente Informe.

4.^o- La naturaleza de las Cajas de ahorro como entidades privadas de base fundacional o como fundaciones especiales de base privada ajenas a la constelación de órganos de la administración pública o a su configuración jurídica como poderes públicos, dificulta e imposibilita la impugnación ante la jurisdicción constitucional o ante la contenciosa administrativa del acto denegatorio de la Comisión gestora de la Fundación de Caja Navarra para facilitar las actas de Caja Navarra comprensiva de un periodo histórico tan dilatado (2002-2012).

Todo ello teniendo en cuenta que se trata de configurar tal legitimación procesal contra un acto de una entidad social de base privada como expresión constitucional del cargo público representativo o de la posición en juicio de un órgano político como es el Parlamento de Navarra.

5.^a El Tribunal Supremo ha abierto un cauce de profundización del control parlamentario y en especial del ejercicio del **derecho a la información de los parlamentarios en vía judicial** que puede permitir a los parlamentarios o grupos parlamentarios insatisfechos con la respuesta denegatoria del Gobierno, acudir directamente los Tribunales de Justicia contra actos del poder ejecutivo en el marco de las relaciones Gobierno-Parlamento.

6.^o-No existe en nuestro sistema constitucional una legitimación procesal de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o

nuestro caso Foral, que permita ejercitar en cualquier proceso y ante cualquier instancia pública o privada acciones procesales que permitan subrogarse en la titularidad del *ius ad officium* y *ius in officio* de los parlamentarios forales.

7º.- Otras actuaciones a título individual de parlamentarios como cargos representativos ante otras jurisdicciones ajenas a la Constitucional o a la Contenciosa-administrativa, como la Jurisdicción Civil no se han explorado desde la perspectiva de la consideración del cargo del parlamentario foral entendido como una función representativa.

8ª.-La puerta procesal del derecho a la información y documentación de los parlamentarios forales siendo muy amplia y tutelada constitucionalmente no es ilimitada y en este momento histórico, la fuerza de irradiación (*australungswirkungs*) del derecho a la información no se ha ensanchado hasta el límite de configurar una suerte de legitimación universal que les permita en el ejercicio de sus funciones parlamentarias acceder a cualquier jurisdicción y tipo de proceso por encima o junto a lo que dispongan a tales efectos las leyes procesales.

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 18 de junio de 2013
EL LETRADO,

Manuel Pulido Quecedo

CONFORME:
EL LETRADO MAYOR,

Pablo Díez Lago.