



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe sobre la adecuación a la autonomía parlamentaria de las enmiendas del G.P. Partido Socialista de Navarra a la proposición de Ley Foral de Cuentas Abiertas.

Pamplona, 29 de septiembre de 2016.

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 19 de septiembre de 2016, tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

INFORME

SOBRE LA ADECUACIÓN A LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA DE LAS ENMIENDAS DEL G.P. PARTIDO SOCIALISTA DE NAVARRA A LA PROPOSICIÓN DE LEY FORAL DE CUENTAS ABIERTAS (9-16/PRO-00004).

ANTECEDENTES DEL INFORME

El Portavoz del G.P. EH Bildu Nafarroa ha solicitado un informe a los Servicios Jurídicos de la Cámara relativo a la adecuación a la autonomía parlamentaria de las enmiendas del G.P. Partido Socialista de Navarra a la proposición de Ley Foral de Cuentas Abiertas. Por tal motivo, el día 19 de septiembre de 2016, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra acordó solicitar un informe al respecto.

ANTECEDENTES DE LA PROPOSICIÓN DE LEY FORAL

Para la correcta aproximación a este informe interesa tener en cuenta los siguientes antecedentes:

- Con fecha de 29 de Abril de 2016 se publicó en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra la proposición de Ley Foral objeto de este informe formulada por los Grupos Parlamentarios EH Bildu Nafarroa y Podemos-Ahal Dugu.

- Con fecha de 18 de mayo de 2016 se registró en el Parlamento el criterio del Gobierno de Navarra en el que manifiesta su conformidad con la tramitación. No obstante, acompaña su acuerdo del informe emitido por la Directora del Servicio de Gobierno Abierto, que además el Gobierno hace suyo y en el que se realizan una serie de observaciones. (Se acompaña como **Anexo 1** al informe)

- Tras su toma en consideración por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 2 de junio de 2016, se abrió un plazo para la formulación de enmiendas.

- Con fecha 12 de septiembre de 2016 la Mesa de la Comisión de Hacienda y Política Financiera admitió a trámite y ordenó las 7 enmiendas formuladas por el G.P PSN, que son las únicas presentadas. Dichas enmiendas se encuentran publicadas en el BOPN nº104, de 13 de septiembre de 2016.

- Tal como ya se ha indicado, el día 19 de septiembre de 2016, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra acordó solicitar un informe sobre la adecuación a la autonomía parlamentaria de las enmiendas del G.P. Partido Socialista de Navarra a la proposición de Ley Foral de Cuentas Abiertas.

- Finalmente indicar que con fecha 19 de septiembre de 2016 se presentó escrito por el Defensor del Pueblo en el que pone de manifiesto algunos reparos a determinadas enmiendas formuladas por el G.P. Partido Socialista de Navarra. (Se acompaña como **Anexo 2**)

A la vista de los antecedentes expuestos se procede a emitir informe en la forma que seguidamente se expone.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. La autonomía parlamentaria.

Como inicio del informe consideramos oportuno recordar, aunque sea sucintamente, el significado del principio de autonomía parlamentaria. Como es conocido, las Asambleas legislativas se revisten de dos tradicionales prerrogativas, la inviolabilidad (art. 66.3 de la CE y 13.1 de la LORAFNA) y la autonomía (art. 72 de la CE y 16.1 de la LORAFNA), con la que se garantiza la autonomía e independencia de estas instituciones frente a otros poderes y órganos.

El diccionario de la RAE, en la primera de sus acepciones, define la autonomía como la “Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. La traslación de este concepto al ámbito parlamentario se traduce en un principio de actuación libre de las cámaras impidiendo ser condicionadas por otras instituciones y que se conoce como “autonomía parlamentaria”.

No debemos olvidar que la autonomía parlamentaria, no es una finalidad en sí misma, sino un instrumento que permite a las Cámaras desempeñar con efectividad las funciones que tienen constitucionalmente encomendadas, de ahí deriva la legitimación de los privilegios y garantías, tanto individuales como colectivas, con que se dotan las Asambleas Legislativas.

Esta autonomía, se proyecta en cuatro ámbitos: autonomía reglamentaria, presupuestaria, de gobierno interno y de organización y administración.

Con la **autonomía de gobierno interno** se asegura que los órganos rectores de las Cámaras se deban a su exclusiva voluntad, es decir son elegidos en el seno de la propia Cámara evitando intromisiones externas que puedan influenciar (Art. 72.1 CE y 17.1 de la LORAFNA).

La **autonomía de organización y administración** permite velar por el cumplimiento del Reglamento, adoptando en su caso las medidas necesarias para su efectividad. A tal fin se dota a los Presidentes de las Cámaras de todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes. Esta autonomía también se manifiesta en la existencia de una estructura burocrática propia, independiente del resto de instituciones y que depende únicamente de la Cámara Parlamentaria, es lo que se conoce como Administración Parlamentaria, y que se rige por los reglamentos parlamentarios y las normas que los desarrollan.

Con la **autonomía presupuestaria**, se dota a las Cámara de los recursos materiales y financieros necesarios para el ejercicio de sus funciones. Difícilmente se ejercerá un debido control a los ejecutivos si no se cuenta con los recursos oportunos. Por este motivo, tanto la Constitución, como los diversos Estatutos, garantizan esta independencia económica que se traduce en que el propio Parlamento elabora y aprueba sus Presupuestos (Artículo 16.1 LORAFNA).

Por último nos centraremos en la **autonomía reglamentaria**. Se puede definir como la facultad que tiene toda Asamblea de otorgarse de su propio Reglamento mediante una resolución aprobada por ella misma. En nuestro caso es el art. 16 de la LORAFNA quien reconoce que el Parlamento establecerá su Reglamento, exigiendo para su aprobación y reforma del voto

favorable de la mayoría absoluta de sus miembros en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Interesa ahora detenernos en la relación entre las leyes y los Reglamentos Parlamentarios. Ambas son fuentes normativas del Derecho Parlamentario. Ambas dimanar de la Constitución y entre ellas no existe una relación de jerarquía sino competencial. Sus relaciones se rigen por el principio de competencia, por tanto cada una de ellas tiene un ámbito de materias determinado que constituye su objeto. En el ámbito del Derecho Parlamentario es lo que se conoce como reserva reglamentaria.

En cuanto al alcance de esta *reserva reglamentaria* debemos entender incluidas todas las cuestiones de organización y funcionamiento interno de las Cámaras, tanto las que se prevén en la Constitución, como en nuestro caso en la LORAFNA, y además aquellas otras que por su naturaleza pertenecen a la vida interna de los cuerpos legisladores, también denominados *interna corporis*. A modo de compendio podemos entender incluidas las siguientes materias: la organización interna de las cámaras; su funcionamiento; el estatuto de los parlamentarios; el procedimiento legislativo y otros aspectos procedimentales; y la investidura y el control del Gobierno.

La teoría hasta aquí expuesta resulta simple: existe una materia propia del reglamento parlamentario y otra de ley ordinaria aprobada por la misma cámara. Sin embargo en la práctica a veces no es tan fácil delimitar nítidamente estos ámbitos, generando incluso intromisiones de la ley foral en las materias objeto de reserva reglamentaria.

II. La autonomía parlamentaria y la transparencia.

La presente proposición de ley foral, tal como establece en su propio preámbulo, pretende ser un complemento de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (LFTGA) y como tal entendemos que debería ser acorde con ella. Es por este motivo que brevemente recogeremos el tratamiento que recibe el Parlamento de Navarra tanto en la Ley Foral 11/2010, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG).

Nuestra Ley Foral sobre transparencia regula en su disposición adicional cuarta la promoción de la transparencia en otras Instituciones, estableciendo que *adoptarán en su propio ámbito de competencias, en el plazo de un año, las medidas de transparencia y participación y colaboración ciudadanas conforme a los principios y previsiones contenidos en la presente Ley Foral.*

Por su parte la Ley estatal 19/2013, únicamente aplica la ley a las Asambleas Legislativas en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo (art. 2.1.f) remitiendo a sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de la Ley (disposición adicional octava).

Por tanto, podemos concluir, que en ambas leyes se respeta con celo la autonomía parlamentaria, dejando que sea el propio Parlamento quien configure el derecho de acceso a la información y cumplimente en su ámbito la transparencia en la actividad pública que desarrolla.

III. Sobre la adecuación a la autonomía parlamentaria de las enmiendas formuladas por el G.P. PSN.

Tras lo puesto procede ya analizar las enmiendas sobre las que se solicita un pronunciamiento acerca de su adecuación a la autonomía parlamentaria.

Enmienda nº 1 al apartado 1 del artículo 1.

Mediante esta enmienda se añadiría dentro del ámbito subjetivo de la ley foral “las cuentas del Parlamento de Navarra, la Cámara de Comptos, el Defensor del Pueblo de Navarra y la Universidad Pública de Navarra”, de un modo similar a como lo hacen las ya vigentes Ley 5/2016, de 6 de mayo, de Cuentas Abiertas para la Generalitat Valenciana y la Ley 18/2015, de 23 de diciembre de Cuentas Abiertas para la Administración Pública Extremeña.

No obstante no podemos olvidar el escrupuloso tratamiento que tanto la LFTGA como la LTBG dan a la transparencia en el ámbito parlamentario acorde con su autonomía. Por otro lado, el Defensor del Pueblo ya ha puesto de manifiesto sus objeciones respecto a esta enmienda por considerar que podría resultar inconstitucional por oponerse al principio de separación de poderes, en definitiva por no ser respetuosa con el principio de autonomía parlamentaria.

Nuestra opinión también es coincidente con lo expuesto, si bien entendemos que podría aunarse la voluntad del parlamentario y la autonomía parlamentaria mediante su reformulación en una disposición adicional a la proposición de ley foral y en la que se regule la aplicación de la Ley Foral en otras Instituciones, dejando que sean estas quienes en un plazo determinado desarrollen en su propio ámbito de competencias las medidas necesarias para su aplicación, de un modo similar y congruente con el previsto en la LFTGA.

Enmienda nº 3 por la que modifica el artículo 2, enmienda nº 4 por la que se modifica el artículo 3 y enmienda nº 6 por la que se añade un nuevo artículo 8.

Por iguales motivos a los referidos en la enmienda nº1 que acabamos de analizar, se deberían reformular también las enmiendas nº 3, 4 y 6 suprimiendo la referencia a las *instituciones*, puesto que serán ellas quienes lo desarrollen en su propio ámbito de competencias en cumplimiento de esta nueva ley foral.

Enmienda nº 5 por la que se añade un nuevo artículo 7.

Efectivamente, tal como manifiesta el Defensor del Pueblo en su escrito, la redacción que se propone implica someter los actos del Parlamento de Navarra, Cámara de Comptos y Defensor del Pueblo, en esta materia, al Consejo de Transparencia de Navarra, actuación que a la vista de lo que venimos esgrimiendo, no es respetuosa con la autonomía parlamentaria ni con el principio de separación de poderes, ni tampoco con la normativa básica existente, en concreto vulneraría lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 1 de la disposición adicional cuarta de la LTBG, que para estas instituciones únicamente contempla la interposición de recurso contencioso administrativo.

De nuevo debería reformularse su contenido omitiendo la referencia las *instituciones*, siendo suficiente con referirse a las entidades sujetas a la aplicación de la ley foral.

Enmiendas nº 2 y nº 7. El contenido de estas enmiendas en nuestra opinión no altera el principio de autonomía parlamentaria.

No obstante, no podemos pasar por alto que por razones de seguridad jurídica no debería aprobarse la enmienda nº 7 al regular un régimen

sancionador que aún no existe, ya que como la misma enmienda reconoce el régimen sancionador será el contemplado en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto que sin embargo aún no se ha regulado.

IV. Otras consideraciones al contenido de la proposición de ley foral.

En los antecedentes de este informe, señalábamos la existencia de un informe emitido por la Directora del Servicio de Gobierno Abierto, hecho suyo por el Gobierno y en el que se realizan una serie de observaciones que sin embargo no han tenido reflejo en el trámite de enmiendas. Convenimos en gran parte con el contenido de este informe, incluso con la procedencia de incluir la regulación de las cuentas abiertas en la Ley Foral de Transparencia, por cuanto ayudaría a evitar las incongruencias manifestadas, tanto en el ámbito de aplicación como en el régimen sancionador que se propone añadir. No debemos olvidar el principio de seguridad jurídica que debe regir la actuación del legislador, por ello insistimos que en el trámite de comisión debería, en todo caso, definirse claramente el ámbito subjetivo de aplicación de la ley foral (art.1.1) y trasladarlo con igual contenido a los diversos preceptos de la ley foral en los que se refiere a ella (exposición de motivos, art. 2, art.6 y disposición final primera); debería también reformularse la definición de cuenta abierta evitando la analogía con el acceso de un particular a su cuenta (art.1.2); el art. 3 debería referirse al “Portal de Gobierno Abierto”.

Este es mi informe que se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 29 de septiembre de 2016
Los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra