



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe emitido a petición de la Ponencia para adecuar el Reglamento del Parlamento de Navarra, en relación con el tratamiento de la transparencia en los reglamentos parlamentarios de las Cortes y de las cámaras autonómicas.

Pamplona, 27 de agosto de 2021.



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento de la petición cursada por el Presidente de la Ponencia para adecuar el Reglamento del Parlamento de Navarra, tienen el honor de elevarle el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES

1. Previo depósito en el Registro de Entrada de la Cámara, de una propuesta para la creación de una ponencia para adecuar el Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante, RPN) a la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra por parte de la Parlamentaria Foral, D.^a Ainhoa Aznárez Igarza, el Presidente del Parlamento de Navarra presentó una propuesta para que la mencionada ponencia tuviera un objeto más amplio y se abordasen diversas cuestiones, entre las que citó:

- *“Estudio de la extensión de la Ley Foral 5/2018, de Transparencia, al Parlamento de Navarra.*
- *Adaptar la redacción del Reglamento del Parlamento de Navarra al lenguaje inclusivo.*
- *Estudio para implementar medidas para evitar el transfuguismo en el Reglamento del Parlamento de Navarra.*
- *Estudio de la adecuación del RPN a la Ley Foral de Participación Democrática de Navarra. Introducir mecanismos de participación ciudadana”.*

2. A la vista de ambas iniciativas, la Comisión de Reglamento acordó el 2 de marzo de 2021 la constitución de una Ponencia para la adecuación

del Reglamento del Parlamento de Navarra, lo que fue objeto de publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 31, de 4 de marzo de 2021.

3. La Ponencia se constituyó el día 23 de marzo de 2021 y en dicha fecha aprobó sus normas de funcionamiento interno, publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 39, de 25 de marzo de 2021.

4.- Conforme al calendario de trabajo de la Ponencia, se requirió a los Servicios Jurídicos la emisión de un informe acerca de la regulación de la transparencia en el Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante, RPN), así como en las demás cámaras estatales y autonómicas.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Incidencia de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en el Parlamento de Navarra.- La transparencia en el ámbito de las administraciones públicas conlleva el deber de los poderes públicos de ofrecer y facilitar a la ciudadanía cuanta información genere y disponga acerca del diseño y ejecución de los planes y programas que definen la acción de gobierno, de la gestión de los recursos públicos, del comportamiento de sus representantes y del funcionamiento de su estructura administrativa. El ciudadano, en su doble condición de elemento financiador de los servicios públicos y de receptor de los mismos, debe disponer de una información veraz, objetiva y actualizada del proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas, lo que exige la implantación de un sistema integral de información materializado en los portales de transparencia.

La entrada en vigor durante la legislatura precedente de la nueva legislación foral en materia de transparencia (Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en adelante LFT), si bien no resulta directamente aplicable al Parlamento

de Navarra (artículos 2 y 3 LFT), obliga a la Cámara a ajustar su actividad y funcionamiento a los principios recogidos en aquella, lo que implícitamente supone el deber de revisar a su luz tanto el Reglamento del Parlamento de Navarra, como su normativa de desarrollo en esta materia (Disposición adicional primera LFT).

Pese a la falta de adaptación hasta este momento de la normativa parlamentaria a la legislación foral, no debe obviarse que la página web del Parlamento de Navarra dispone de un portal de transparencia donde se contiene la mayor parte de la información parlamentaria que por su naturaleza pudiera ser objeto de publicidad activa, en analogía con las administraciones públicas de Navarra (artículo 18 LFT). Asimismo, recoge diferentes direcciones electrónicas que posibilitan el contacto de la ciudadanía con la Cámara.

En artículo 5 LFT establece los principios que articulan la transparencia en las administraciones públicas de Navarra:

- a) Principio de transparencia pública.
- b) Principio de publicidad.
- c) Principio de accesibilidad.
- d) Principio antiformalista del procedimiento (de acceso a la información pública).
- e) Principio de orientación a la ciudadanía.
- f) Principio de publicidad activa.
- g) Principio de participación y colaboración ciudadanas.
- h) Principio de responsabilidad y rendición de cuentas.
- i) Principio de respeto del código de conducta (tanto de los representantes y dirigentes, como del personal al servicio de las administraciones).
- j) Principio de neutralidad tecnológica.
- k) Principio de eliminación de la brecha digital.

Esta relación comprende principios de diversa naturaleza, por cuanto incluye tanto principios de claro contenido material (transparencia pública, publicidad pública, participación ciudadana), como principios instrumentales

(neutralidad tecnológica, brecha digital) y otros de carácter procesal (accesibilidad, carácter antiformalista del procedimiento). Estos principios, en la medida que resultan aplicables al Parlamento de Navarra, deberán trasladarse formal o materialmente al Reglamento de la Cámara y a su normativa de desarrollo, a fin de posibilitar a la ciudadanía, la información y los elementos de juicio suficientes para valorar la actividad del Legislativo Foral, así como la posibilidad de comunicarse eficazmente con la Cámara y sus representantes.

Por su carácter sustantivo, el principio de transparencia pública - materializado en el de publicidad activa- y el principio de participación y colaboración ciudadanas, son los principios cuya afirmación tiene mejor encaje en un reglamento parlamentario. En este sentido, la precisión de la información que debe publicarse y actualizarse obligatoriamente en un portal de transparencia, así como la definición de las vías de participación y colaboración ciudadana en el ámbito de la actividad parlamentaria, encuentran un acomodo idóneo en un reglamento parlamentario, por cuanto su rango legislativo le dota de un grado de consenso y una vocación de permanencia superior al resto de las normas que lo desarrollan.

En relación con la información susceptible de publicación en la página web del Parlamento de Navarra y sin perjuicio de las matizaciones propias de la peculiaridad del Legislativo Foral, deberá partirse del artículo 18 LFT que relaciona las siguientes materias:

- a) Información institucional, organizativa y de planificación.*
- b) Información sobre altos cargos y personal directivo.*
- c) Información de relevancia jurídica.*
- d) Información económica, presupuestaria y financiera.*
- e) Información sobre contratación pública.*
- f) Información sobre la concesión de servicios.*
- g) Información sobre convenios de colaboración, contratos-programas, encomiendas y encargos a medios propios.*
- h) Información sobre la actividad subvencional.*
- i) Información patrimonial y estadística.*

j) Información en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y vivienda.

k) Otros contenidos objeto de publicidad”.

Posteriormente, los artículos 19 a 29 LFT especifican la información generada en el ámbito de las administraciones públicas de Navarra que debe hacerse pública, la cual habrá de ser adaptada a las peculiaridades de la institución parlamentaria.

En cuanto al principio de colaboración y participación ciudadana, el artículo 10 LFT hace referencia al Espacio Digital del Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra, el cual es un portal articulado sobre una plataforma informática de software libre y reutilizable en el que además de recoger la información de la Administración, se promueve “*la escucha activa de la ciudadanía y el diálogo entre los ciudadanos y ciudadanas y la Administración Pública, con el fin de identificar sus necesidades y encaminar la actuación pública hacia sus demandas*” -artículo 10.2 a)- y canaliza “*la participación y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, con el fin de que ejerzan de colaboradores de la Administración Pública, en lo que se conoce como proyectos de apertura de procesos u OpenProcess*” -artículo 10.2 d)-. Estas modalidades de participación también son susceptibles de exportación a la actividad parlamentaria, cuyo reglamento en su caso, debiera definir las vías de acceso de la ciudadanía a las actividades ordinarias tanto en el ámbito legislativo, como de control y de impulso político.

La traslación de la LFT al ámbito del Parlamento de Navarra ya ha sido objeto de tratamiento por los Servicios Jurídicos de esta Cámara, siendo elevado a la Mesa a través de la Secretaría General, una propuesta de “*Reglamento sobre transparencia y acceso a la información pública de la actividad del Parlamento de Navarra*”.

SEGUNDO. El tratamiento de la transparencia y de la participación ciudadana en el Reglamento del Parlamento de Navarra.- El RPN no contiene un capítulo específico destinado a la transparencia, sin

perjuicio de algunas previsiones relativas a la publicidad de la información, centradas básicamente en las retribuciones anuales percibidas por los Parlamentarios, su Registro de Intereses, las publicaciones oficiales de la Cámara, y la transmisión de notas de prensa a los medios de comunicación social. Se transcriben a continuación los artículos del RPN que tratan -al menos someramente- diferentes aspectos relacionados con la transparencia:

“Artículo 15.

(...) 4. En el mes de enero de cada año, se publicarán en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra las retribuciones percibidas por todos los Parlamentarios Forales durante el año anterior, cualquiera que fuese la modalidad elegida (...).

Artículo 24.

1. Los Parlamentarios Forales, para adquirir la plena condición de tales, estarán obligados a cumplimentar las siguientes declaraciones:

- a) De Actividades.*
- b) De Bienes Patrimoniales.*

2. La declaración de actividades incluirá cualquier actividad que el declarante ejerza y que, conforme a lo establecido en la legislación vigente, pueda constituir causa de incompatibilidad y, en general, las que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos.

3. La declaración de bienes patrimoniales incluirá cualquier tipo de bienes de carácter mobiliario e inmobiliario del declarante, señalando con precisión el régimen y grado de participación que le correspondan en cualquier sociedad y los depósitos o valores representativos que posea.

4. Las declaraciones deberán presentarse inicialmente para la plena adquisición de la condición de Parlamentario Foral y se cumplimentarán por separado y conforme al modelo que apruebe la Mesa de la Cámara.

5. Las declaraciones sobre actividades y bienes se inscribirán en el Registro de Intereses, que se constituirá en la Cámara bajo la dependencia directa del Presidente y custodia del Letrado Mayor. El contenido del registro tendrá carácter público, a excepción de lo que se refiera a bienes patrimoniales, que quedará solamente a disposición de la Mesa de la Cámara.

(...) **8.** Los Parlamentarios Forales estarán obligados a poner a disposición de las Comisiones de Investigación, siempre que éstas lo necesiten, copia autorizada de las declaraciones que hayan efectuado para el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas y para el Impuesto sobre el Patrimonio.

Artículo 112.

Serán publicaciones oficiales del Parlamento de Navarra las siguientes:

1. El Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.
2. El Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra.

Artículo 113.

1. En el Diario de Sesiones del Parlamento se reproducirán íntegramente, dejando constancia de las incidencias producidas, todas las intervenciones y acuerdos adoptados en sesiones públicas del Pleno de la Cámara, de la Comisión Permanente y de las sesiones de Comisiones que la Mesa determine, dentro del mes siguiente a su celebración. También se reproducirán en dicho Diario las comparecencias públicas ante las Comisiones de Investigación.

2. De las sesiones secretas se levantará acta literal de las incidencias, intervenciones y acuerdos adoptados, cuyo único ejemplar se custodiará por la Presidencia. Este ejemplar podrá ser consultado, previo acuerdo de la Mesa, por los Parlamentarios Forales.

Los acuerdos adoptados se publicarán en el Boletín Oficial y en el Diario de Sesiones, salvo que la Mesa de la Cámara decida el carácter reservado de los mismos y sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 7 y 8 del artículo 62 de este Reglamento.

Artículo 114.

1. En el Boletín Oficial de la Cámara se publicarán los textos y documentos cuya publicación sea exigida por algún precepto de este Reglamento, sea necesaria para su debido conocimiento y adecuada tramitación parlamentaria o sea ordenada por la Presidencia o por la Mesa (...).

Artículo 115.

1. La Mesa de la Cámara adoptará las medidas adecuadas en cada caso para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las

actividades, propuestas y resoluciones de los distintos órganos del Parlamento (...)”.

No obstante, esta sobriedad no significa que la actividad del Parlamento de Navarra haya vivido a espaldas de las obligaciones que en materia de transparencia resultaban vinculantes desde la entrada en vigor de la ya derogada Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Buen Gobierno, y que con una nueva redacción se reiteran en la referida Disposición adicional primera LFT¹. Fruto de aquella legislación, la Mesa del Parlamento de Navarra adoptó sucesivos acuerdos orientados a dotar de la publicidad suficiente (no sólo a través de las publicaciones oficiales, sino también mediante su inclusión en la página web institucional), a un repertorio de informaciones de índole patrimonial, contractual, económico y jurídico de origen parlamentario.

En este sentido, en el Acuerdo de 25 de noviembre de 2013, se encomendó a los diferentes servicios de la Cámara la publicación permanente y actualizada en la web parlamentaria de los archivos relativos a los presupuestos y cuentas del Parlamento de Navarra, las retribuciones del Presidente y de los Parlamentarios, las retribuciones del personal al servicio del Parlamento de Navarra, las subvenciones asignadas a los Grupos Parlamentarios, las listas y convocatorias de selección de personal, las contrataciones de obras, servicios y suministros y finalmente, los convenios suscritos por la Cámara.

Con posterioridad, el Acuerdo de la Mesa de 22 de diciembre de 2014 dio la conformidad a la publicación en el módulo de transparencia de la web del Parlamento de Navarra, de la siguiente información: gasto en comunicación institucional, información sobre preguntas frecuentes y aclaraciones relativas al contenido de los contratos, retribuciones de los empleados públicos por tramos, viajes y cursos realizados por

¹ La Disposición adicional cuarta de la ya derogada Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto refería que: “*Las distintas instituciones de la Comunidad Foral de Navarra adoptarán en su propio ámbito de competencias, en el plazo de un año, medidas de transparencia y participación y colaboración ciudadanas conforme a los principios y previsiones contenidos en la presente Ley Foral*”.

parlamentarios y empleados públicos e informes jurídicos elaborados por los letrados de la Cámara.

Por último, en el Acuerdo de 7 de noviembre de 2016, la Mesa otorgó su conformidad a la publicación permanente y actualizada de las resoluciones del Tribunal Constitucional dictadas en relación con las Leyes Forales aprobadas por el Parlamento de Navarra o recaídas en procesos de inconstitucionalidad en los que se haya personado el Legislativo Foral.

Actualmente, la información disponible en el portal de transparencia de la sede electrónica de la Cámara se completa con la contabilidad presentada por los Grupos Parlamentarios, consecuencia del Acuerdo de la Mesa de 2 de septiembre de 2019, por el que se aprobaron las Normas sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios.

Al margen del referido portal de transparencia, debe hacerse referencia a otros dos acuerdos del órgano rector de la Cámara relacionadas con el acceso a la información obrante en los archivos y registros del Parlamento de Navarra. Por una parte, el Acuerdo de la Mesa de 1 de junio de 1995, que en un contexto normativo diferente al actual, determinó que el procedimiento para el acceso a las actividades declaradas por los Parlamentarios en el Registro de Intereses, si bien tenían carácter público, quedaban sujetas a un cierto control reglado para quien pretendiera acceder a aquellas. Por otro lado, el Acuerdo de la Mesa de 15 de mayo de 2000, por el que se aprobaron las Normas de organización y funcionamiento del Archivo del Parlamento de Navarra, cuyo Capítulo VII regula el acceso a la documentación obrante en el Archivo de la Cámara. En el caso de que se decidiera acometer la modificación de la normativa parlamentaria en materia de transparencia, ambos acuerdos debieran ser revisados a la luz de los principios contenidos en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo.

Finalmente, desde un punto de vista formal, no puede eludirse el Acuerdo de la Mesa de 10 de septiembre de 2018, relativo a las Normas que rigen la actividad de los Servicios de la Cámara para garantizar la publicidad de las sesiones de los órganos de la Cámara, así como de las

actividades extraparlamentarias que se celebran en su sede, que regula tanto las condiciones de retransmisión en directo a través de medios audiovisuales (web institucional), como la grabación de los diferentes actos parlamentarios y extraparlamentarios celebrados en el Parlamento.

En cuanto a la participación ciudadana, el Reglamento no contiene ninguna previsión específica. No obstante, el RPN alude en su artículo 126.1 d) la iniciativa legislativa popular -reconocida en el artículo 19.2 LORAFNA-, mientras que el artículo 59 RPN hace referencia a la tramitación parlamentaria del derecho de petición -derecho reconocido en el artículo 23 CE-. En ambos casos, dichos derechos tienen un desarrollo legislativo específico en la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, y en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición -respectivamente-, por lo que el reglamento parlamentario es el cauce para su articulación procesal.

Por otra parte, la colaboración de los ciudadanos en las actividades de la Cámara también se materializa en las sesiones de trabajo celebradas en el seno de una comisión (artículo 54.3 RPN), órgano ante el que comparecen personas, cargos, asociaciones o entidades para informar de cualquier asunto de interés público².

Asimismo, debe tenerse presente el Acuerdo de la Mesa de 11 de noviembre de 2013, en el que se implantó el espacio de participación ciudadana "*Parlamento Abierto*" en la página web institucional, cuyo objeto es abrir la participación en los debates a la ciudadanía y conocer sus ideas y propuestas.

A la vista de todo ello, se desprenden las siguientes notas de la actual regulación de la transparencia y la participación:

- En primer lugar, carece de un tratamiento unitario, por cuanto la parquedad con la que el RPN afronta la transparencia y la participación y colaboración ciudadana, resulta paliada en parte

² Téngase en cuenta la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Navarra de 10 de marzo de 2008, por la que se aprueban las Normas sobre el desarrollo de las sesiones de trabajo y de las visitas autorizadas por la Mesa del Parlamento de Navarra.

por una pluralidad de acuerdos adoptados por la Mesa sobre estos particulares. Esta normativa de desarrollo ha tratado de adaptar los contenidos informativos que el Parlamento de Navarra -en su condición de órgano institucional incluido en el ámbito de aplicación de la legislación de transparencia-, debe ofrecer a la ciudadanía, sin la necesidad de afrontar una reforma del RPN.

- Corolario de lo anterior es la dispersión normativa existente sobre la materia, lo que dificulta la visualización del grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación foral de transparencia.
- Los preceptos del RPN relativos a la publicidad y transparencia en el contexto de la actividad del Parlamento de Navarra resultan escasos, adoleciendo esta norma de un capítulo específico que pudiera albergar los principios garantizadores de la transparencia, la información sujeta a publicidad activa por parte de la Cámara (en sentido análogo a la prevista para el Gobierno de Navarra en los artículos relativos 18 a 29 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo), y por último, la manera en que la ciudadanía pudiera acceder a dicha información pública. En cierto modo, la presente redacción del RPN en materia de transparencia y publicidad responde a un modelo propio de los reglamentos parlamentarios de final del siglo pasado.
- Parte de la normativa que desarrolla el RPN mediante sucesivos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Navarra (por ejemplo, el de 1 de junio de 1995, o el de 15 de mayo de 2000) resulta consecuencia de un contexto normativo diferente al actual, por lo que debe ser adaptada a los principios que dimanar de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, sin perjuicio de que el contenido de algunos de los acuerdos referidos pudieran ser objeto de una elevación de rango, mediante su inclusión en el RPN (en el sentido apuntado en el párrafo anterior).
- La participación y la colaboración ciudadana en el ámbito institucional del Parlamento de Navarra no encuentran ninguna

previsión específica en el RPN (sin perjuicio del derecho de petición, de la iniciativa legislativa popular, y de la comparecencia de los grupos de interés en las sesiones de trabajo, en los términos más arriba reseñados), adoleciendo nuevamente nuestra norma reglamentaria, de una previsión expresa que definiera las vías de acceso de la ciudadanía a las actividades propias de una cámara parlamentaria, tanto en el ámbito legislativo, como de control y de impulso político, posibilitando formular o proponer enmiendas legislativas a los proyectos y proposiciones de ley, así como mociones o preguntas al Ejecutivo Foral.

TERCERO. La transparencia y la participación ciudadana en el derecho parlamentario estatal y autonómico-. Con carácter previo y como ya se ha adelantado en el caso del RPN, debe advertirse que la falta de una regulación expresa de la transparencia y la participación en los textos reglamentarios no resulta óbice para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la legislación, por cuanto esta insuficiencia puede ser subsanada mediante acuerdos adoptados por los órganos rectores de los legislativos (Mesa de la Cámara). De este modo, en algunos casos los legislativos han dado satisfacción a los mandatos derivados de la legislación de transparencia (estatal o autonómica) sin necesidad de afrontar una reforma de los reglamentos.

Por lo tanto, bien bajo el manto del reglamento parlamentario, o por medio del acuerdo de la correspondiente Mesa, la totalidad de las cámaras han ido creando en las sedes informáticas institucionales, un portal de transparencia donde obra información pública -con mayor o menor detalle- acerca de las funciones atribuidas a los parlamentos, los presupuestos de los legislativos y su ejecución presupuestaria, su estructura administrativa, las retribuciones y dietas de los representantes y el personal al servicio de las cámaras, actividad contractual, convencional y subvenciones otorgadas. Asimismo, dichas sedes electrónicas disponen de canales de comunicación con la ciudadanía que posibilitan -en la medida en que lo admite la norma reglamentaria-, la participación y colaboración ciudadana en las funciones propias de los parlamentos (legislativas, de control del ejecutivo y de impulso político). De esta forma, a través de los referidos portales, las

cámaras han dado respuesta a las crecientes demandas de la ciudadanía y de los medios de comunicación social en torno a la actividad y organización burocrática de los parlamentos, así como al estatus jurídico y económico de los representantes públicos

Iniciando el análisis comparativo de los reglamentos de las Cortes y de las cámaras autonómicas acerca del tratamiento de la transparencia de los legislativos, así como de las posibilidades de participación y colaboración ciudadana en las funciones que los parlamentos tienen atribuidas, se advierte una primera diferencia formal que se manifiesta en la presencia de un título o capítulo específico que regula dicha materia en el ámbito parlamentario. Dicho apartado identifica la progresiva adaptación de los textos reglamentarios a las obligaciones derivadas de la legislación estatal y autonómica de transparencia y buen gobierno. En este sentido, las reformas de los reglamentos operadas desde hace una década han hecho extensibles a las cámaras los principios que la legislación sectorial impone a los ejecutivos y a las estructuras departamentales, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas.

Bajo este prisma, podemos clasificar inicialmente los reglamentos parlamentarios entre los que disponen de un título concreto regulador de la transparencia -y en su caso de la participación-, y los que sin alcanzar dicho nivel de sistematización, contienen algunos artículos relativos a la publicidad de ciertas informaciones derivadas de la actividad de las cámaras, o de los registros constituidos en las mismas. En el primer grupo se incluyen los reglamentos de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Valencia, Madrid y Murcia³. Por el contrario, en el segundo grupo se incluyen los reglamentos del Congreso de los Diputados, Senado, Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, País Vasco y Navarra (en los términos descritos en el Fundamento anterior).

A) Reglamentos con una regulación específica de la transparencia y la participación.

³ Título XVIII en Aragón, Título XIX en Asturias, Título XIV en Baleares, Título XXIV en Canarias, Título VI en Cataluña, Capítulo XI del Título IV (Transparencia) y Título XVI (Participación) en Valencia, Título XXII en Madrid y Título V en Murcia.

En este grupo se puede distinguir entre los reglamentos que incluyen un título específico donde se regula la transparencia y la participación (Aragón, Canarias, Cataluña, Valencia y Murcia), los reglamentos que únicamente tratan de modo diferenciado la transparencia, pero no la participación ciudadana (Asturias) y otros dos reglamentos que codifican con detalle las fórmulas de participación de la ciudadanía en la actividad del legislativo (Baleares y Madrid).

a) Respecto a la **transparencia**, la regulación reglamentaria se centra básicamente en tres cuestiones: el contenido de la información sujeta a publicidad activa, el derecho de acceso a la referida información y en algunos casos, los principios técnicos aplicables.

Contenido incluido en el tratamiento específico de la transparencia en los reglamentos parlamentarios			
	Contenido de la información sujeta a información pública	Derecho de acceso a la información pública	Principios técnicos
Aragón			
Asturias			
Baleares	(*)		
Canarias	(**)	(**)	
Cataluña			
Valencia			
Madrid	(*)		
Murcia			
(*) Incluyen información pública de forma diseminada en el articulado.			
(**) Se remite al Acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara.			

Cuadro 1.

1.- En cuanto al ámbito material de la transparencia, esto es, la información que ha de obrar con carácter mínimo en las sedes electrónicas institucionales, resulta común en los textos de Aragón, Asturias, Cataluña, Valencia y Murcia⁴, que los portales de transparencia deban albergar

⁴ Artículo 302 del Reglamento de Aragón, artículo 280 del Reglamento de Asturias, artículo 211 del Reglamento de Cataluña, 113 del Reglamento de Valencia y 76 del Reglamento de Murcia.

información permanente y actualizada relativa a las siguientes materias: organización y funcionamiento de la cámara, iniciativas parlamentarias y decisiones de los órganos parlamentarios, patrimonio y bienes del parlamento, presupuesto junto a su ejecución contable, organización de la administración parlamentaria, contratos y convenios celebrados, subvenciones concedidas (en especial a los grupos parlamentarios), contenido del registro de actividades de intereses de los diputados (en todo o en parte) y sus emolumentos y dietas. Desde un punto de vista formal, la redacción de estos contenidos resulta más exhaustiva en los reglamentos de Aragón, Cataluña y Valencia.

En el caso de Murcia, al margen del título destinado a la transparencia, el reglamento también prevé la publicación quincenal y de forma actualizada, de la agenda parlamentaria del diputado “*con indicación de las reuniones, los contactos y las audiencias que mantenga en el ejercicio de sus funciones, con cualquier persona, entidad u organización que pueda tener la condición de grupo de interés y pueda influir en la tramitación de las iniciativas parlamentarias o el ejercicio del voto*” (artículo 19 e) del Reglamento de la Asamblea Regional), así como los obsequios o regalos recibidos por razón del cargo, que deberá entregarlos de manera inmediata a la Cámara, la cual los registrará y publicará en el Portal de Transparencia (artículo 19 g) del Reglamento de la Asamblea Regional). Igualmente, en sede del procedimiento legislativo, el artículo 138 prevé la publicación, a los dos meses de la conclusión de la tramitación de cada iniciativa legislativa, de un informe de huella legislativa (*iter legislativo*) en el que quedarán reflejadas cronológicamente las modificaciones que hubiera tenido a lo largo del procedimiento.

Por su parte, el Reglamento de Baleares prescinde de recoger una relación de materias sujetas a publicación y encomienda a la Mesa aprobar las normas para garantizar la transparencia de la actividad de la cámara y el derecho de acceso a la información pública (artículo 112). No obstante, dispone expresamente la publicación en la página web parlamentaria, de la información relativa a las actividades y los cargos, así como la declaración de bienes y las declaraciones de liquidación del impuesto de la renta de los diputados (artículo 21.5), su relación de asistencia a las sesiones

parlamentarias a las que acudan (artículo 18.2) y las retribuciones, dietas e indemnizaciones, así como los gastos invitaciones u obsequios recibidos en atención a su condición (artículo 16.2).

En sentido análogo, el artículo 218 del Reglamento de Canarias dispone que la actividad parlamentaria sujeta a derecho administrativo se somete al principio de transparencia, por lo que dicha información debe ser publicada en su sede electrónica (artículo 218). En consecuencia, la definición de qué información debe ser publicada habrá de ser precisada por su máximo órgano rector⁵.

El Reglamento de Madrid recoge a lo largo de su articulado diferentes informaciones que debe publicar en su sede electrónica: registro de intereses de los diputados (28), declaración de bienes patrimoniales de los diputados (29), reuniones de los diputados con personas y entidades inscritas en el registro de intereses (27.3), agenda y currículum del diputado (27.4), cuentas de los grupos parlamentarios (46.4) y cuentas de la propia Asamblea de Madrid (95.4). Si bien el Reglamento de la Asamblea de Madrid no prevé expresamente una encomienda a la Mesa -como los dos reglamentos parlamentarios anteriormente citados- al efecto de incluir otras materias en el portal web, el órgano rector ha procedido a completar la regulación de la transparencia mediante el Acuerdo de la Mesa de 20 de mayo de 2015.

En cuanto a las condiciones en que se publica la información, los reglamentos tienden a prever la supresión de las circunstancias identificativas de los bienes (números de cuenta, matrículas de los vehículos, direcciones postales, en particular, en las declaraciones de bienes de los diputados), a fin de evitar una colisión con la legislación de protección de datos personales⁶.

⁵ El Parlamento de Canarias ha recogido la información que debe publicarse en el Portal de Transparencia en el artículo 2 del Acuerdo de la Mesa de 11 de febrero de 2016.

⁶ Artículo 302.4 Reglamento de Aragón, artículo 21.5 Reglamento de Baleares, y artículos 19.6 y 212 Reglamento de Cataluña.

2.- La definición del derecho de acceso a la información, así como el procedimiento a seguir por quien pretenda hacerlo efectivo es otra de las cuestiones que con mayor o menor nivel de concreción, regulan los reglamentos parlamentarios. A este respecto, resulta destacable la regulación catalana (artículos 213 a 219), donde se atribuye a todas las personas mayores de dieciséis años⁷, señalando que “*no requiere la existencia de interés personal alguno, no está sujeto a motivación alguna y no requiere la invocación de norma específica alguna*” (artículo 213.2), se fijan los límites de su ejercicio (que habrán de ser interpretados de manera restrictiva), el procedimiento para su tramitación y sus garantías, así como las consecuencias estimatorias de la falta de resolución de las solicitudes en el plazo prefijado de un mes. Por su parte, los reglamentos de Aragón (artículo 304) y Asturias (artículo 283) remiten la tramitación procesal de este derecho a la legislación estatal de transparencia.

3.- Por último, algunos reglamentos también citan los principios técnicos para hacer efectivo el derecho de transparencia, fijando los reglamentos de Asturias (artículo 281) y Murcia (artículo 76), los de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización.

b) La participación y colaboración de la ciudadanía en la actividad del legislativo resulta consecuencia de la puesta a disposición de esta, de información derivada del funcionamiento de las cámaras. Por consiguiente, la participación ciudadana resulta en cierto modo auspiciada por el nuevo tratamiento que la transparencia ha recibido en la reciente legislación aprobada en la última década.

Las fórmulas de participación y su tratamiento en los reglamentos parlamentarios analizados no resultan homogéneas, admitiéndose la presentación de preguntas para su contestación por los gobiernos autonómicos o por los consejeros, la formulación de proposiciones no de ley (mociones) y la participación en los procedimientos legislativos en curso, sin perjuicio de la clásica facultad de iniciar un procedimiento legislativo.

⁷ El artículo 304.1 del Reglamento de Aragón otorga el derecho a los mayores de 14 años.

Los reglamentos de Baleares, Canarias, Madrid y Murcia permiten la participación mediante la formulación de preguntas para su respuesta oral por el Gobierno⁸, si bien en Baleares y Murcia pueden transformarse en preguntas para su contestación por escrito. Aragón, por su parte, admite la presentación de preguntas para su contestación oral o por escrito (artículo 266). En todos estos casos, previa admisión por la Mesa de las cámaras respectivas, la pregunta deberá ser asumida por un diputado para su tramitación en sesión plenaria o de comisión, decayendo en caso de no hacerlo.

La presentación de proposiciones no de ley se prevé en los reglamentos de Aragón y Madrid. En ambos casos y como sucede con las preguntas, la tramitación requiere la admisión por la Mesa y que sean asumidas por un grupo parlamentario⁹.

Por su parte, diversos reglamentos posibilitan la intervención de la ciudadanía en el procedimiento legislativo ya iniciado. La participación se articula a través de dos modalidades, bien introduciendo un nuevo trámite de audiencia pública (comparecencia), o bien presentando enmiendas a las iniciativas legislativas en curso. Muestra de las comparecencias y audiencias son los reglamentos de Aragón, Baleares, Cataluña y Valencia¹⁰, mientras que la posibilidad de enmendar leyes se recoge en los reglamentos de Aragón, Baleares, Valencia y Murcia¹¹. Respecto al momento de realización del trámite de audiencia, el Reglamento de Aragón y el de Cataluña lo ubican tras la celebración del debate de totalidad (artículos 163.1 y 117. 1, respectivamente), mientras que los de Baleares y Valencia tras la admisión a trámite de un proyecto de ley (artículo 201.1 y

⁸ Artículo 203 del Reglamento de Baleares, artículo 182 del Reglamento de Canarias, artículo 242 Reglamento de Madrid y artículo 189 Reglamento de Madrid.

⁹ Artículo 270 del Reglamento de Aragón y artículo 244 Reglamento de Madrid.

¹⁰ Artículo 306.1 b) del Reglamento de Aragón, artículo 201.1 del Reglamento de Baleares, artículo 230 (ex artículo 117) del Reglamento de Cataluña, y artículos 188.1 y 189.1 del Reglamento de Valencia.

¹¹ Artículo 306.1 b) del Reglamento de Aragón, artículo 202.1 del Reglamento de Baleares, artículo 117.1 del Reglamento de Valencia y artículo 129 del Reglamento de Murcia.

188.1, respectivamente) o tras la toma en consideración de una proposición de ley (artículo 201.2 y 188.2, en cada cámara).

En cuanto a la legitimación para la presentación de enmiendas, Aragón lo residencia en “*cualquier persona física o representante de persona jurídica residente en Aragón*” (artículo 165.1), Baleares en sus ciudadanos “*mediante asociaciones representativas de sus intereses formalmente inscritas en el Registro de Asociaciones del Gobierno*” (artículo 202.1), Valencia en su ciudadanía “*directamente o a través de las asociaciones más representativas debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Comunitat Valenciana, así como los ayuntamientos*” (artículo 117.1) y Murcia en cualquier “*persona física o representante de persona jurídica con residencia en la Región de Murcia*” (artículo 129.1).

Para la articulación de la participación ciudadana en la actividad de la cámara, los reglamentos de Aragón, Baleares, Valencia y Madrid regulan una comisión parlamentaria específica¹².

Modalidades de participación y colaboración ciudadana recogidas en los reglamentos parlamentarios con un capítulo específico dedicado a la transparencia				
	Preguntas orales o escritas	Audiencia pública en la tramitación legislativa	Enmiendas a las iniciativas legislativas en curso	Proposiciones no de ley (mociones)
Aragón				
Asturias (*)				
Baleares				
Canarias				
Cataluña				
Valencia				
Madrid				
Murcia				
(*) El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias regula la transparencia en un capítulo específico, pero no recoge previsiones en materia de participación ciudadana.				

Cuadro 2.

¹² Artículo 81 del Reglamento de Aragón, artículo 199 del Reglamento de Baleares, artículo 187 del Reglamento de Valencia y artículo 247 del Reglamento de Madrid.

B) Reglamentos que no tratan específicamente la transparencia y la participación ciudadana.

Este grupo de reglamentos parlamentarios contienen una relación clásica de materias, careciendo de un título o de un capítulo que sistematice de manera diferenciada la transparencia y la participación ciudadana, por lo que requieren de acuerdos adoptados por los órganos rectores de cada cámara que determinen la información de índole parlamentaria, administrativa o económica que debe ser publicada en la página web institucional, sus condiciones de acceso a dicha información o en su caso, de la apertura de un cauce de comunicación con la ciudadanía¹³. Como se ha expuesto anteriormente, la inexistencia de una previsión reglamentaria no ha impedido que en la actualidad, la totalidad de los reglamentos parlamentarios, así como los reglamentos de las Cortes, dispongan de un espacio de transparencia donde obra la información pública referente a la actividad de las cámaras y al cumplimiento de la normativa sectorial por parte de los diputados.

No obstante, algunos reglamentos preceptúan la publicación de cierta información, habitualmente relativa al Registro de Intereses de los diputados obrante en cada parlamento. En este sentido, Andalucía recoge la obligación de publicar en el portal de transparencia la declaración de actividades, bienes e intereses (artículo 16.3), las autoliquidaciones tributarias y opcionalmente, las de sus cónyuges (artículo 16.4), la contabilidad de las subvenciones concedidas a los grupos parlamentarios (artículo 25.3), además de la asistencia de los diputados a las sesiones (artículo 13.3) y cuanta información venga impuesta por la legislación básica estatal y la de la Comunidad Autónoma en materia de transparencia pública (artículo 66 bis). En términos análogos, la modificación del

¹³ En este sentido, Acuerdo de la Mesa de 20 de enero de 2015, para la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el Congreso de los Diputados; Acuerdo de la Mesa de 2 de diciembre de 2014, reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado; Acuerdo de 25 de junio de 2014, sobre derecho de acceso a la información en el Parlamento de Andalucía; Acuerdo de 10 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, por el que se amplía y refuerza la transparencia de la actividad parlamentaria; Resolución de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por la que se aprueban las normas por las que se procede a la aplicación concreta de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (BOCCYL, n.º 522, de 8 de abril de 2015); Acuerdo de la Mesa del Parlamento de la Rioja de 9 de enero de 2017.

Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 30 de julio de 2015, dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea y en la página web, del Registro de Actividades, Bienes, Derechos e Intereses de los diputados (artículo 32.3), así como sus declaraciones de renta (artículo 18.1) y las retribuciones percibidas con cargo al Parlamento (artículo 18.3).

Por su parte, el artículo 21 del Reglamento de Castilla-La Mancha obliga a publicar la declaración de actividades, bienes y rentas de los diputados en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, mientras que el artículo 15 del Reglamento de Castilla y León atribuye carácter público a la declaración de actividades de los parlamentarios.

El Reglamento del Parlamento de Galicia contiene la obligación de publicar en el portal de transparencia, la relación de asistencias de los parlamentarios a los actos convocados por la cámara (artículo 12.2), las declaraciones de actividades y bienes (artículo 15.5), la contabilidad de las subvenciones otorgadas a los grupos parlamentarios (artículo 27.2) y en general, toda la información prevista por la legislación en materia de transparencia, correspondiendo a la Mesa aprobar las normas y adoptar las medidas necesarias para hacerlo efectivo (artículo 66 bis). En este sentido, debe señalarse que el artículo 3.1 d) de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia, resulta aplicable directamente al Parlamento de Galicia.

Por último, el Parlamento de la Rioja no recoge en su reglamento la información susceptible de publicar en sus medios oficiales. No obstante, el Acuerdo de la Mesa de 9 de enero de 2017, desarrolla en el ámbito parlamentario la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja –ley aplicable a la cámara, conforme al artículo 2.1 b) de la misma-. Otro tanto puede decirse del Reglamento del Parlamento Vasco, cuyo artículo 108 propugna la máxima transparencia de sus actividades y cuyo artículo 110 habilita un canal de participación a la ciudadanía, necesitando en todo caso, de una normativa de desarrollo para la materialización de ambos objetivos.

Al margen de las previsiones más arriba referidas, los reglamentos parlamentarios recogidos en este grupo hacen alusión a compromisos de publicidad que resultan comunes en la totalidad de los reglamentos parlamentarios estatales y autonómicos. En este sentido, todas las normas recogen artículos donde se identifican los medios de comunicación oficiales que disponen los parlamentos (boletín oficial de la cámara y diarios de sesiones), así como artículos donde se declara el carácter público del correspondiente registro de intereses de los parlamentarios, el cual queda bajo la dependencia de las presidencias de las cámaras y la custodia de la correspondiente secretaría general. Del mismo modo y en relación con la participación, en la totalidad de las normas (excepto en el Reglamento del Senado), se hace alusión a la iniciativa legislativa popular, si bien dicha modalidad de participación en los asuntos de las cámaras resulta consecuencia de nuestra Norma Suprema o de los estatutos de autonomía.

Por su relevancia, debe señalarse que si bien el carácter público de los registros de intereses no obliga a su inserción en las páginas institucionales de las cámaras, tanto las Cortes Generales como la totalidad de los parlamentos autonómicos -a excepción del Parlamento de Navarra-, han procedido a publicar el contenido de dicho registro -en todo o en parte- en sus respectivos portales. En el siguiente cuadro se detalla el contenido de cada portal, diferenciando las declaraciones incluidas en los diferentes registros.

Contenido de los registros de intereses de los diputados publicados en los portales institucionales de las cámaras					
	Declaración actividades	Declaración bienes y rentas	Declaración intereses	Información fiscal	IRPF
Congreso					
Senado					
Andalucía					
Aragón					
Asturias					
Baleares					
Canarias					
Cantabria					
Cast.-La Mancha					
Cast. y León					

Cataluña					
Valencia					
Extremadura					
Galicia					
La Rioja					
Madrid					
Murcia					
Navarra					
País Vasco					

Cuadro 3.

Por último, se relacionan los portales institucionales donde se ubica la información relativa a los registros de intereses de los diputados:

- Congreso de los Diputados:
<https://www.congreso.es/transparencia/diputados>
- Senado:
<https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/declaracionbienesactividades/index.html>
- Andalucía:
<http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/composicionyfuncionamiento/diputadosysenadores.do?codorg=3&circulo=0&accion=Ver+Diputados>
- Aragón:
https://www.cortesaragon.es/Registro-de-intereses.2552.0.html?&no_cache=1
- Asturias:
<https://www.jgpa.es/diputados-y-diputadas>
- Baleares:
[Parlament de les Illes Balears - Els diputats \(parlamentib.es\)](http://Parlament de les Illes Balears - Els diputats (parlamentib.es))
- Canarias:

<https://www.parcn.es/composicion/listaplenu.py?LEGIS=10>

- Cantabria:

<https://parlamento-cantabria.es/parlamentarios-declaraciones-actividades>

- Castilla-La Mancha:

[Portal de Transparencia - Cortes de Castilla La Mancha \(cortesclm.es\)](https://portalde transparencia - Cortes de Castilla La Mancha (cortesclm.es))

- Castilla y León:

<https://www.ccy.l.es/Organizacion/PlenoPorGrupos>

- Cataluña:

<https://www.parlament.cat/web/composicio/grups-parlamentaris/index.html>

- Valencia:

<https://www.cortsvalencianes.es/es/parlament-obert/transparencia/organizacion/diputados/declaracion-anual>

- Extremadura:

<https://www.asambleaex.es/apps/transparencia/index.php/asamblea-de-extremadura/diputados-y-grupos-parlamentarios/informacion-economica-sobre-diputados>

- Galicia:

<https://www.es.parlamentodegalicia.es/Transparencia/Listado/62b52755-a54f-4d50-b2a1-7714aedb2d8f/informacion-economica-orzamentaria-e-estadistica>

- La Rioja:

<https://www.parlamento-larioja.org/composicion-y-organos>

- Madrid:

<https://www.asambleamadrid.es/composicion/diputados>

- Murcia:

<http://www.asambleamurcia.es/diputados>

- Navarra:

<https://www.parlamentodenavarra.es/es/transparencia>

- País Vasco:

https://www.legebiltzarra.eus/portal/es_ES/web/eusko-legebiltzarra/transparencia/informacion-activa/-/asset_publisher/zPHzS21fk07t/content/declaraciones-de-actividades-de-la-xii-legislatura?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.legebiltzarra.eus%2Fportal%2Fes_ES%2Fweb%2Feusko-legebiltzarra%2Ftransparencia%2Finformacion-activa%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_zPHzS21fk07t%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2&categoryId=338591

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El RPN no contiene un tratamiento específico de la transparencia ni de la participación ciudadana, aunque recoge en su articulado alguna previsión relativa a la publicidad de la información. No obstante, la Mesa de la Cámara ha venido adoptando desde la entrada en vigor de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Buen Gobierno -actualmente derogada por la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno- una sucesión de acuerdos tendentes a adaptar el Legislativo Foral a las obligaciones de publicidad dimanantes de aquella.

SEGUNDA.- La dispersión normativa acerca de la transparencia existente en el Parlamento de Navarra justifica la reforma del RPN o en su caso, la adopción de un nuevo acuerdo de la Mesa que regule dicha materia de manera unitaria. En este sentido, el mayor rango y la vocación de permanencia de un texto reglamentario, lo convierten en el instrumento idóneo para albergar los elementos más relevantes de esta materia, como la información sujeta a publicidad activa, o los modos de participación ciudadana en la actividad de la Cámara, todo ello sin perjuicio de un desarrollo posterior de los artículos a través de un acuerdo específico de la Mesa.

TERCERA.- La inclusión en el RPN, o la adopción una regulación propia en materia de transparencia a través de un acuerdo de la Mesa, habrá de observar los principios previstos en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, los cuales resultan de expresa aplicación a la Cámara.

CUARTA.- El contenido mínimo que ha de recogerse en torno a la transparencia de la Cámara debe hacer referencia a la información pública que de forma permanente y actualizada, ha de obrar en el portal de transparencia de la página institucional, al procedimiento, condiciones y garantías del derecho de acceso a dicha información, y a los principios técnicos para hacerlo efectivo.

QUINTA.- En cuanto a la participación y la colaboración ciudadana, el RPN podría incluir, en la línea emprendida por las últimas reformas de los reglamentos parlamentarios, nuevas fórmulas participativas tanto en la función legislativa, como en las de control e impulso político.

En relación con la intervención en los procedimientos legislativos en curso, podría regularse la celebración de comparecencias parlamentarias de los grupos de interés, entidades locales o técnicos especializados en la materia regulada por la ley, o bien posibilitar la presentación de enmiendas que para ser tramitadas hubieran de ser asumidas por algún parlamentario.

Por último, también podría posibilitarse la participación ciudadana en las funciones de control y de impulso político mediante la presentación de preguntas o mociones que para su tramitación, hubieran de ser respaldadas y asumidas por algún parlamentario.

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

Pamplona, a 27 de agosto de 2021
LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA