



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 la regulación de un código de conducta, del conflicto de intereses y del régimen de incompatibilidades.

Pamplona, 2 de septiembre de 2021

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.

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 diversos informes, ciñéndose el presente a la posible implantación en el Reglamento Parlamentario de un código de conducta que contemple la delimitación del conflicto de intereses.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1ª. Regulación actual. Remisión a los principios éticos y de conducta de los miembros del Gobierno de Navarra.

El punto de partida debe ser el Reglamento del Parlamento de Navarra, y la regulación del deber de objetividad en el ejercicio de las funciones del cargo público, que se materializa en diversos artículos imponiendo un deber de abstención sobre las cuestiones parlamentarias en las que el representante tenga exclusivo interés personal entendido como interés propio y particular, siendo cuatro los artículos que centrarán prioritariamente nuestra atención. El **artículo 23 del Reglamento** en el que se indica que los Parlamentarios y Parlamentarias *“no podrán invocar o hacer uso de su condición de Parlamentarios para el ejercicio de una actividad mercantil, industrial o profesional. Y estarán sujetos a los mismos principios éticos y de conducta que los miembros del Gobierno de Navarra.”*

Por otro lado el **art. 21 del RPN** en el que se prevé que *“Los Parlamentarios Forales tienen el deber de asistir a las sesiones del Pleno, a las de las Comisiones de que formen parte y de cumplir fielmente las obligaciones propias de su cargo, ajustándose, en todo momento, a lo establecido en el presente Reglamento.”*

De igual modo interesa recoger otra previsión contenida en el **art. 189 del RPN** en donde se establece que no se admitan a trámite las preguntas de exclusivo interés personal de quien las formule o de cualquier otra persona o entidad singularizada.

Finalmente el **art. 25 del RPN** determina que los Parlamentarios Forales están obligados a cumplir las normas que sobre incompatibilidades establezca la ley foral a que hace referencia el artículo 15 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la cual remite a la Ley Foral de Elecciones al Parlamento de Navarra (LFEPN). Como es sabido, como requisito para adquirir la plena condición de parlamentario el artículo 24 RPN exige la presentación de dos declaraciones, la de bienes y la de actividades, en esta última se debe incluir cualquier actividad que pueda constituir causa de incompatibilidad y, en general, las que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos. Para

resolver posibles conflictos en relación con la compatibilidad de actividades el **artículo 6 de la LFEPN** establece que los Parlamentarios Forales que, conforme a lo establecido en el Reglamento del Parlamento de Navarra, sean declarados incompatibles deberán optar entre el escaño y el cargo o actividad determinante de la incompatibilidad. En el caso de no ejercitarse la opción en el plazo establecido en dicho Reglamento, se entenderá que renuncian al escaño. Por su parte el art. 25 del RPN regula el procedimiento: la Mesa elevará al Pleno las propuestas que correspondan sobre la situación de compatibilidad o incompatibilidad de cada parlamentario, previa audiencia del afectado. Declarada y notificada al interesado la situación de incompatibilidad, el afectado dispondrá de un plazo máximo de seis días hábiles para optar entre su escaño en la cámara y el cargo incompatible. De no producirse notificación de esta opción ante la Mesa se entenderá que ha renunciado a su escaño en el Parlamento de Navarra.

Esta regulación se debe completar con los principios de actuación aplicables a los miembros del Gobierno de Navarra y altos cargos de la Administración, al que por remisión del art. 23 transcrito se sujetan nuestros Parlamentarios, siendo de aplicación en consecuencia los principios éticos y de conducta previstos tanto en la **Ley foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente como al Código de Buen Gobierno, aprobado por la Ley Foral 2/2011.**

Así en la primera de las normas, se añadió un Título V, mediante la Ley Foral 6/2018, dedicado a la ética y la transparencia, y en el que se contemplan los principios de actuación; el conflicto de intereses; la transparencia en la acción del Gobierno y rendición de cuentas y el código de conducta en relación con delitos contra la Administración Pública.

En concreto, respecto a los principios de actuación, el art.64 prevé que la actuación de las autoridades esté presidida por el interés general y la transparencia en su gestión, remitiéndose a su vez a los principios éticos y de conducta contemplados en el Código de Buen Gobierno aprobado por la Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, norma de tan sólo cuatro artículos que regula por un lado los principios éticos (art.2), los principios de conducta

(art.3) y finalmente se regula el control de su cumplimiento que se realiza anualmente.

Entre **los principios éticos** cabe señalar: que promoverán los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna. En la adopción de decisiones se perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio. Velarán por promover el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres y removerán los obstáculos que puedan dificultarla. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de estos cargos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización. Sus actividades públicas relevantes serán transparentes y accesibles para los ciudadanos con las únicas excepciones previstas en las leyes. En todo momento asumirán la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente. De igual modo asumirán la responsabilidad de sus actuaciones ante los superiores y no las derivarán hacia subordinados sin causa objetiva. Se prevé que ejerzan sus atribuciones según los principios de buena fe y dedicación al servicio público y se abstendrán no solo de conductas contrarias a aquellos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados. Se mantendrá el sigilo, la reserva y la discreción en relación con los datos e informes que se conocieran por razón del cargo Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes sobre la difusión de información de interés público. Finalmente se observarán pautas de comportamiento en su acción pública basadas en la igualdad con el resto de los ciudadanos/as, transparencia, neutralidad en las decisiones y en el servicio público y esfuerzo en la formación, innovación y dedicación.

Por su parte, entre los **principios de conducta** se regulan los siguientes: el desempeño con plena dedicación; la previsión de que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos, en ningún caso menoscabe o comprometa el ejercicio de las funciones como responsables públicos; se garantizará el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las limitaciones que establezcan normas específicas; en el ejercicio de sus funciones se extremará el celo de modo que el desempeño de las obligaciones contraídas sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, en el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes; se administrarán los recursos públicos con austeridad y evitarán actuaciones que puedan menoscabar la dignidad con que ha de ejercerse el cargo público; se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía o préstamos u otras prestaciones económicas que puedan condicionar el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal. En el caso de obsequios de mayor significación de carácter institucional se incorporarán al patrimonio de la Comunidad Foral; en el desempeño de sus funciones serán accesibles a todos los ciudadanos y extremarán la diligencia en contestar todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que estos realicen; se abstendrán de realizar un uso impropio de los bienes y servicios puestos a su disposición por razón del cargo; la protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las actuaciones de los responsables públicos en el ejercicio de sus competencias, así como la protección y mejora de la calidad del medio ambiente; por último se garantizará la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

Resultando de aplicación a los Parlamentarios y Parlamentarias forales los principios transcritos, si bien con su lógica adaptación a las funciones que desempeñan en el ámbito parlamentario.

2ª.- Propuesta de reforma. Regulación en otros reglamentos parlamentarios.

Expuesto sucintamente el régimen actual, en la ponencia parlamentaria referida en los antecedentes se plantea, entre otras modificaciones, la regulación expresa de un código de conducta con una delimitación del conflicto de intereses y su resolución en caso de producirse.

Nuestra actual normativa, como hemos visto, resulta parca en comparación con otras soluciones propuestas en el derecho comparado, donde los códigos de conducta se han desarrollado reforzando la reputación de la institución parlamentaria y el control del conflicto de intereses.

Así en el Parlamento Europeo existe un Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo (DOUE de 22.11.2019). De igual modo, por Acuerdo de las mesas del congreso de los diputados y del senado, de 1 de octubre de 2020, se aprueba el código de conducta de las cortes generales (BOCG de 8 de octubre de 2020). Finalmente se ha de señalar como precursor en el ámbito autonómico el Reglamento del Parlamento de Cataluña que en sus artículos dedicados a los deberes de sus diputados contempla, entre otros, el cumplimiento de unos principios rectores, del código de conducta y la regulación del conflicto de intereses. Código de conducta cuya aprobación corresponde a la Comisión del Reglamento, mandato materializado y que puede consultarse en el BOE de 14 de octubre de 2016.

De manera similar el Reglamento de la Asamblea de Murcia dedica su art. 19 a regular extensamente el Código ético de las diputadas y diputados, previendo que adecuen su conducta a los siguientes principios éticos y de actuación:

a) Ejercer los derechos y cumplir los deberes inherentes a su cargo de acuerdo con el interés público. Su comportamiento ha de responder a la confianza pública de la que son depositarios en su condición de cargos electos.

b) No podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de cualquier actividad mercantil, industrial o profesional y deben ejercer sus atribuciones con integridad y honestidad, velando por no incurrir en ningún conflicto de intereses ni en ningún otro tipo de situación que pueda condicionar indebidamente el ejercicio de su cargo representativo.

Se entenderá que existe conflicto de intereses cuando una diputada o diputado deban decidir en asuntos en los que confluyen intereses públicos e intereses privados propios, de familiares directos o compartidos con terceras personas, y en ningún caso se entenderá que existe tal conflicto cuando la diputada o diputado puedan obtener un beneficio únicamente por el hecho de pertenecer al conjunto de la población o a una categoría o grupo amplio de personas.

La diputada o el diputado tienen el deber de notificar a la Mesa de la Asamblea, si son propuestos como ponentes y antes de intervenir en los debates o de votar, cualquier situación de conflicto de intereses existente o potencial con el asunto que deba examinarse.

En cualquier caso, la situación de conflicto de intereses lleva consigo el deber de abstención de la diputada o diputado en la toma de decisiones.

c) Los miembros de la Cámara y los grupos parlamentarios, deben gestionar los recursos que la Asamblea pone a su disposición, cumpliendo de forma estricta las obligaciones que establece la normativa contable y presupuestaria, utilizándolos de manera racional, adecuada y eficiente para el ejercicio de sus funciones.

d) Deben mantener una conducta respetuosa con los demás diputados y diputadas, con los ciudadanos y con el personal que presta su servicio en la Asamblea, así como una actitud ejemplar en el cumplimiento del principio de igualdad, sin discriminación por razón de género, orientación sexual, creencias, ideología, origen o condición social, etnia, lengua o cualquier otra.

e) Atendiendo al principio de transparencia, deben cumplir con las obligaciones de información y publicidad relativas al ejercicio del cargo.

En este sentido harán pública, al menos quincenalmente y de forma actualizada, su agenda parlamentaria por el medio que determine la Mesa de la Cámara, 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.

f) Las relaciones de las diputadas y diputados con los medios de comunicación deben orientarse a favor del derecho a la información y el derecho de los ciudadanos a poder tener una opinión informada, velando por la no comunicación de aquellas sobre las que el Reglamento de la Asamblea o las leyes establezcan una restricción en interés de otros derechos o bienes jurídicos.

En las comparecencias públicas ante los medios de comunicación, las diputadas y diputados deben cuidar la actitud, el lenguaje empleado y el trato hacia los profesionales de la información y con los ciudadanos, con el fin de preservar la dignidad de la institución parlamentaria.

g) No podrán aceptar ningún obsequio o regalo de valor, ni favor o servicio que les sea ofrecido por razón del cargo. Se entiende por obsequio o regalo de valor el que supera el importe estimado de 60 euros.

Si en virtud de las reglas de cortesía reciben obsequios o regalos de valor, deben entregarlos a la Cámara, la cual llevará un registro de estos, que será de consulta pública en el Portal de la Transparencia.

Además, no podrán aceptar ninguna oferta de hospitalidad, invitación u otros servicios que impliquen un gasto económico a cargo de terceros, en beneficio propio o de su entorno familiar. No se incluye en este supuesto la invitación a intervenir o participar en actos u otras manifestaciones en representación de la Asamblea o en ejercicio del cargo de diputada o diputado, o en representación de un partido, sindicato, colegio profesional, fundación o asociación a que pertenezca, si no existe ningún conflicto directo o indirecto de intereses por razón de quien ofrezca la hospitalidad, la invitación u otros servicios que comporten gasto económico a cargo de terceros.

Asimismo, las diputadas y diputados no pueden aceptar ninguna distinción, aunque sea meramente honorífica, si puede condicionar su actuación como representantes del interés general.

Corresponde a la Comisión del Estatuto de la Diputada o Diputado y de la Actividad Política velar por el cumplimiento de estos deberes.”

Por regla general los códigos de conducta tienen unos contenidos básicos que se pueden sintetizar de la manera siguiente: a) objeto, ámbito de aplicación; b) principios generales de actuación y ejercicio del cargo; c) Régimen de incompatibilidades y definición del conflicto de intereses; d) Sistema de seguimiento y control; e) Infracciones y sanciones.

En relación con la delimitación del conflicto de intereses, como hemos visto se define de manera precisa en los códigos éticos, así se puede comprobar en el ámbito del Parlamento Europeo, que se considera que existe conflicto de intereses *“cuando un diputado al Parlamento Europeo tenga un interés personal que pueda influir de manera inadecuada en el cumplimiento de sus deberes como diputado. No existirá conflicto de intereses cuando un diputado obtenga un beneficio únicamente por pertenecer al conjunto de la población o a una categoría amplia de personas.* (art.3).

En el art. 16 del Reglamento del Parlamento de Cataluña se considera que existe un conflicto de intereses cuando un diputado tiene un interés personal directo o indirecto que puede influir de forma inadecuada en el cumplimiento de sus deberes como diputado de manera íntegra. Entendiendo por intereses personales los propios del diputado y los secundarios, correspondientes a su entorno familiar, de amistades y de otras personas jurídicas, organizaciones y entidades privadas con las que haya tenido una vinculación laboral, profesional, de voluntariado o de defensa de

intereses corporativos que pueda comprometer su libertad de voto (art. 14 y 15 del Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña).

Asimismo en la Cortes Generales se regula de manera expresa en el artículo 3 del código de conducta considerando que existirá conflicto de interés cuando un miembro de las Cortes Generales tenga un interés personal, tanto directo y propio, como indirecto o a través de otra persona singularizada, que pueda influir de manera inadecuada en el cumplimiento de sus deberes; de tal forma que se pueda poner en duda su objetividad o independencia, o que implique que como parlamentario no persiga la consecución del interés general. No existirá conflicto de intereses cuando se obtenga algún beneficio únicamente por pertenecer al conjunto de la población o a una categoría amplia de personas. Concepto que también se delimita en el transcrito art. 19 del Reglamento de la Asamblea de Murcia.

Resta por señalar la existencia en otros Reglamentos autonómicos del deber de no invocar la condición de parlamentario en el ejercicio de determinadas actividades, precepto que con carácter general se contempla en todos los reglamentos, si bien en alguno de ellos se prevé expresamente que deba ser puesto de manifiesto con antelación a su debate, en este sentido el Reglamento de las Cortes de Aragón prevé que *“2.El Diputado que tuviera interés personal y directo, por razón de su actividad profesional, laboral o empresarial, sobre un asunto objeto de debate parlamentario, deberá ponerlo de manifiesto con antelación al comienzo de la sesión en la que vaya a debatirse, sin perjuicio de que pueda existir causa de abstención o recusación, de acuerdo con la legislación vigente.”* De manera similar lo regula también el Reglamento del Parlamento de Canarias en su artículo 20.2 y el art. 15 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

3ª- Conclusión

Nuestro Reglamento ha venido regulando en diversos preceptos los deberes de comportamiento de sus miembros, completando sus previsiones mediante remisión a los principios previstos para los altos cargos del Gobierno de Navarra.

No obstante, como hemos visto, son varias las instituciones parlamentarias que han reforzado sus normas internas para dotarlas de mayores garantías en aras de la transparencia, aprobando para ello códigos de conducta y desarrollando el régimen jurídico del conflicto de intereses estableciendo instrumentos tanto para su prevención como para su resolución.

Todo ello nos lleva a concluir la conveniencia de revisar dichos preceptos con una regulación propia, en desarrollo de la autonomía parlamentaria, para que de manera similar a las anteriormente reflejadas desarrolle y complemente las actuales obligaciones de los parlamentarios en un único texto que contribuya al fomento de la transparencia en la institución parlamentaria y dote de mayor seguridad la actuación de sus miembros en el ejercicio de sus funciones.

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

Pamplona, 2 de septiembre de 2021

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA