



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra sobre el proyecto de Ley Foral por el que se modifica la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto sobre el contenido de la disposición final primera y su posible afección a la autonomía parlamentaria. (11-25/LEY-00011).

---

*Pamplona, 11 de diciembre de 2025.*

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 17 de noviembre de 2025, tienen el honor de elevar a la misma el siguiente

## **INFORME**

**SOBRE EL PROYECTO DE LEY FORAL POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY FORAL 5/2018, DE 17 DE MAYO, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO, EN CONCRETO SOBRE EL CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA Y SU POSIBLE AFECCIÓN A LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA. (11-25/LEY-00011).**

### **ANTECEDENTES**

**1º.** El Gobierno de Navarra presentó con fecha 13 de noviembre de 2025 el proyecto de Ley Foral por el que se modifica la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LFTIPBG), así como las memorias e informes correspondientes, a fin de que dicho proyecto sea sometido a la deliberación del Parlamento de Navarra.

**2º.** En la sesión de 17 de noviembre de 2025, en el examen de dicha iniciativa se acordó solicitar de los Servicios Jurídicos de la Cámara un informe sobre el proyecto de Ley Foral por el que se modifica la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto sobre el contenido de la disposición final primera y su posible afección a la autonomía parlamentaria.

En cumplimiento de dicho Acuerdo y sobre los antecedentes descritos se emite el presente informe.

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **1. Contenido del proyecto de ley foral.**

El proyecto de ley foral presentado tiene por objeto modificar la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información

pública y buen gobierno. Además, contenía una modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (su artículo 338), que requiere mayoría absoluta para su aprobación por lo que, conforme a lo dispuesto en el artículo 172.3 del Reglamento, en la sesión de admisión a trámite de la iniciativa se acordó desglosar del antedicho proyecto, el contenido relativo a la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que se tramitará como otro proyecto por el procedimiento previsto en el artículo 173 del Reglamento.

Hecha esta aclaración debe precisarse que el proyecto de ley foral contiene dos artículos, el primero, con treinta y nueve apartados en los que se modifica la Ley Foral 5/2018, y el segundo, que modifica la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, suprimiendo la disposición transitoria primera de dicha norma. Cuenta además con una disposición adicional única y dos disposiciones finales.

Pues bien, es sobre la disposición final primera sobre la que se nos solicita asesoramiento, por lo que interesa seguidamente dejar constancia de su contenido:

*“Disposición final primera. Regulación de los grupos de interés.*

*1. El Gobierno de Navarra mediante decreto foral desarrollará reglamentariamente los apartados de la presente ley foral que se refieren a los grupos de interés, su Código de Conducta y gestión de su Registro, que serán de aplicación a las tres instituciones forales recogidas en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra.*

*2. La elaboración del reglamento previsto en el apartado 1 de esta disposición se hará en colaboración con la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.*

*3. Corresponderá a la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra la gestión del Registro.”*

## **2. Planteamiento previo.**

En el presente informe analizaremos la adecuación de la reproducida disposición final primera a la autonomía parlamentaria garantizada en la

propia Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA).

En el texto descrito se establece que el Gobierno de Navarra, en ejercicio de su potestad reglamentaria, desarrollará mediante decreto foral “*los apartados de la presente ley foral que se refieren a los grupos de interés, su Código de Conducta y gestión de su Registro*” extendiendo su aplicación **a las tres instituciones forales** recogidas en el Amejoramiento, es decir al Parlamento o Cortes de Navarra, al Gobierno de Navarra o Diputación Foral y al Presidente de la Comunidad Foral de Navarra.

Se indica asimismo que dicha regulación se hará por el Gobierno de Navarra en colaboración con la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, correspondiendo a esta última la gestión del citado Registro.

### **3. La autonomía parlamentaria.**

Con carácter previo al análisis de la cuestión planteada, resulta oportuno recordar, aunque sea sucintamente, lo dicho por estos servicios jurídicos en relación con el significado y alcance 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: la autonomía normativa o reglamentaria, la presupuestaria, la de gobierno interno y la 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 las presidencias 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 demás 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 propios Presupuestos (Artículo 16.1 LORAFNA).

Por último, la **autonomía normativa o 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. Existen por tanto unas materias propias del reglamento parlamentario, reservadas por la Constitución y en nuestro caso por el Amejoramiento.

En cuanto al alcance de esta *reserva reglamentaria*, el propio Tribunal Constitucional, en su STC nº 121/1997, de 1 de julio reconoce dicha autonomía si bien precisa lo siguiente: *“La autonomía organizativa de las Cámaras (art. 72.1 CE) no cubre una potestad normadora de carácter genérico. Antes bien, como prerrogativa constitucional al servicio de su independencia frente a eventuales injerencias de otros poderes del Estado, dicha potestad normativa interna se proyecta exclusivamente sobre el ámbito material que determina el propio art. 72.1 CE”*.

En este sentido, 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; así como la investidura y el control del Gobierno.

#### **4. La autonomía parlamentaria y la transparencia.**

Resulta igualmente de interés recordar el tratamiento que recibe el Parlamento de Navarra tanto en la Ley Foral 5/2018, 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 primera la aplicación de la transparencia al Parlamento de Navarra, estableciendo lo que sigue:

*“1. La aplicación de los principios de transparencia de la presente ley foral al Parlamento de Navarra y a sus miembros se llevará cabo por su Reglamento y demás normas de desarrollo y aplicación.*

*2. Las resoluciones dictadas por el Parlamento de Navarra en materia de transparencia agotan la vía administrativa, no siendo susceptibles de recurso potestativo ante el Consejo de Transparencia de Navarra y contra ellas solo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo.”*

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 en su ámbito la transparencia en la actividad pública que desarrolla.

#### **5. Sobre la adecuación a la autonomía parlamentaria la disposición final del proyecto de ley foral.**

Tras lo expuesto procede analizar ya la cuestión sobre la que se nos solicita un pronunciamiento. En este sentido no podemos olvidar el escrupuloso tratamiento que tanto la LFTIPBG como la LTBG dan a la transparencia en el ámbito parlamentario acorde con su autonomía garantizada por la propia Constitución, y en nuestro caso en el Amejoramiento en sus art. 16 y 17.

Así, la vigente redacción de la LFTIPBG, cuando trata en su Título IV los grupos de interés, regula, entre otras cuestiones, una definición de los citados grupos, la creación de un registro y su contenido mínimo, previendo en su artículo 53 su desarrollo reglamentario. Dicho contenido resulta de aplicación a las entidades e instituciones recogidas dentro del ámbito subjetivo de la ley foral (art. 2), dejando al margen al Parlamento de Navarra conforme dispone su disposición adicional primera.

Sin embargo, la redacción que ahora se propone aprobar en la disposición final primera del proyecto de ley foral difiere en lo referido al Parlamento de la regulación vigente.

Con la redacción propuesta en la iniciativa legislativa, el Gobierno de Navarra, en ejercicio de su potestad reglamentaria, desarrollará mediante decreto foral “*los apartados de la presente ley foral que se refieren a los grupos de interés, su Código de Conducta y gestión de su Registro*” y además, como así se indica, **serán de aplicación a las tres instituciones forales** recogidas en el Amejoramiento, es decir al Parlamento o Cortes de Navarra, al Gobierno de Navarra o Diputación Foral y al Presidente de la Comunidad Foral de Navarra.

Se indica asimismo que dicha regulación se hará por el Gobierno de Navarra en colaboración con la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, correspondiendo a esta última la gestión del citado Registro.

Pues bien, en nuestra opinión, dicha redacción afectaría a la autonomía parlamentaria en los términos expuestos en nuestro fundamento tercero, puesto que como hemos indicado la regulación de dichos grupos de interés se haría extensible al Parlamento de Navarra cuando existe una reserva reglamentaria pues afectaría, entre otras, a cuestiones de organización y funcionamiento interno de las Cámaras.

Así, el propio reglamento parlamentario, en su artículo 42.1, establece entre otras funciones de la Mesa la de aprobar, previa audiencia de la Junta de Portavoces, las normas y adoptar las medidas que resulten precisas **para garantizar la transparencia de la actividad de la Cámara** y el derecho de acceso a la información pública del Parlamento de Navarra. De igual modo, cuenta con un Título XX, dedicado a la transparencia y acceso a la información pública de la actividad parlamentaria, en donde se delimita el alcance de su política de transparencia y sus obligaciones de publicidad activa.

Finalmente, cabe plantearse si la redacción propuesta en la disposición final del proyecto pudiera entenderse como una *posibilidad*, para que en su caso sea el Parlamento quien decida acogerse a dicha regulación reglamentaria aprobada por el Gobierno. No obstante, para ello los términos de su redacción deberían modificarse, debiendo sustituir el término “serán de aplicación” por otra fórmula que delimite claramente la voluntariedad en lo que afecta a la institución parlamentaria.

Por tanto, a la vista de lo expuesto, se debería reformular el contenido de la disposición final primera del proyecto de ley foral, suprimiendo la referencia a las instituciones y con ello al Parlamento de Navarra, para que, en su caso, si lo estima conveniente, sea esta institución quien lo desarrolle en su propio ámbito de competencias.

## **6. Otras consideraciones al contenido del proyecto de ley foral.**

Resta indicar que por razones de seguridad jurídica convendría clarificar el alcance del contenido de la disposición final primera.

Su dicción literal establece que “El Gobierno de Navarra mediante decreto foral desarrollará reglamentariamente **los apartados de la presente ley foral** que se refieren a los grupos de interés, su Código de Conducta y gestión de su Registro,...”

Pues bien, la alusión a la ley foral debe entenderse a la ley foral consecuencia de la aprobación del proyecto de ley foral y por tanto la referencia a los *apartados* debe entenderse a los que se contienen en el artículo 1 y 2 de dicho proyecto, y no a los de la LFTIPBG.

Apartados que, en relación con la materia referida a los grupos de interés, código de conducta y gestión de su registro, se contienen en los apartados veinticinco, veintisiete y veintiocho del artículo 1.

Sin embargo, si lo que se pretende es realizar un desarrollo reglamentario de los grupos de interés, código de conducta y gestión de su registro conforme al título IV de la LFTIPBG, debiera modificarse dicha redacción, para lo cual bastaría con suprimir la referencia a *los apartados de la presente ley foral*.

## **CONCLUSIÓN**

La redacción contenida en la disposición final primera del proyecto de ley foral afectaría a la autonomía parlamentaria en los términos expuestos en nuestros fundamentos tercero y quinto, puesto que con la redacción que se propone sería extensible al Parlamento de Navarra la regulación de los grupos de interés que desarrollara el Gobierno de Navarra mediante decreto foral, obviando que existe una reserva normativa por la cual las materias que

afecten a cuestiones de organización y funcionamiento interno de las Cámaras deben ser reguladas en el Reglamento del Parlamento. Por ello debería enmendarse el contenido de la citada disposición suprimiendo la referencia a las *instituciones forales* y en consecuencia al Parlamento de Navarra.

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

Pamplona, 11 de diciembre de 2025

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA