



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos  
Zerbitzu Juridikoak

o

Informe sobre la admisibilidad de la proposición de ley foral de medidas para un complemento de pensiones y la creación de un sistema propio de pensiones, protección y seguridad social que lo garantice presentada por la Comisión promotora de la Plataforma Nafarroako Pentsionistak Martxan.

---

*Pamplona, 5 de enero de 2016.*



En relación con la admisibilidad de la proposición de Ley Foral de medidas para un complemento de pensiones y la creación de un sistema propio de pensiones, protección y seguridad social que lo garantice, presentada por la Comisión Promotora de la Plataforma de Nafarroako Pentsionistak Martxan, la que suscribe emite el siguiente.

## INFORME

### **I. ANTECEDENTES.**

1.- Con fecha 26 de noviembre de 2015, varias personas, en su calidad de miembros de la Comisión Promotora de la Plataforma Nafarroako Pentsionistak Martxan, presentaron en el Registro General del Parlamento de Navarra una iniciativa legislativa popular para el establecimiento de un complemento de pensiones y la creación de un sistema propio de pensiones, protección y seguridad social que lo garantice.

A la solicitud se acompaña una exposición de motivos y un texto articulado (apartados a) y b) del escrito presentado), así como las razones que, a juicio de los firmantes, aconsejan la tramitación y aprobación de la iniciativa (apartado c) del mismo escrito).

La solicitud está firmada por nueve personas, identificadas mediante el número del D.N.I., que forman, según se indica, la comisión promotora de la iniciativa. También se adjunta copia de un poder notarial otorgado por la Asociación denominada “Nafarroako Pentsionistak Martxan” a favor de D. Miguel Ángel Sangalo Grijalbo para que en su nombre pueda presentar ante el Parlamento de Navarra una iniciativa legislativa popular con la denominación “Proposición de Ley Foral de medidas para un complemento de pensiones y la creación de un sistema propio de pensiones, protección y seguridad social que lo garantice” cuyo texto se adjunta.

2.- Con fecha 1 de diciembre de 2015 la Mesa del Parlamento de Navarra acordó solicitar a los Servicios jurídicos un informe sobre la admisibilidad de esta iniciativa.

## **II. NORMATIVA APLICABLE.**

1.- La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) establece en su artículo 19 que: "...2. *Una ley foral establecerá la iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo que disponga la correspondiente Ley Orgánica...*".

En su apartado 3, este artículo también establece que: "...*En las materias que deban ser objeto de las leyes forales a las que se refiere el artículo 20.2, la iniciativa legislativa corresponde, con carácter exclusivo, a la Diputación Foral y a los Parlamentarios*". El precepto hace referencia a normas que requieren para su aprobación la mayoría absoluta del Parlamento de Navarra, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, por estar expresamente citadas en la LORAFNA o por versar sobre la organización administrativa y territorial si así se determina en el Reglamento del Parlamento de Navarra ( en adelante, RPN).

2.- La Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, (en adelante, LF 3/1985) regula la iniciativa legislativa popular para el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

En su artículo 1º establece lo siguiente:

*" Los ciudadanos inscritos en el censo electoral de Navarra podrán ejercer la iniciativa legislativa prevista en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, conforme a lo dispuesto en esta Ley Foral."*

En el artículo 2º se excluyen expresamente del ejercicio de esta iniciativa legislativa popular las siguientes materias:

- a) Aquellas en las que la Comunidad Foral de Navarra carezca de competencia legislativa.
- b) Aquellas que requieran mayoría absoluta para su aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.2 de la LORAFNA.

- c) Las de naturaleza tributaria.
- d) Los Presupuestos y Cuentas Generales de Navarra.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º de la misma ley foral “*La iniciativa se ejercerá mediante la presentación de proposiciones de Ley Foral suscritas por las firmas de, al menos, el uno por ciento de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación oficial de la iniciativa mediante registro en el Parlamento y que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 1 de esta ley foral*”.

Al escrito de presentación de la proposición que podrá ser redactada en castellano o vascuence, se deberá acompañar la siguiente documentación (artículo 3º.2):

*“a) Texto articulado de la proposición de Ley Foral, precedido de una exposición de motivos.*

*b) Un documento en el que se detallen las razones que aconsejen, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por el Parlamento de Navarra de la proposición de Ley Foral.*

*c) Una relación de los miembros que integren la Comisión Promotora de la iniciativa, con expresión de los datos personales de todos ellos y del miembro de aquélla designado a efectos de notificaciones.*

*d) La designación de un miembro de la Comisión Promotora de la iniciativa legislativa para que defienda la proposición ante el Pleno del Parlamento de Navarra en el momento del debate de su toma en consideración y se incorpore a los debates parlamentarios en la manera que se regule en el Parlamento de Navarra”.*

El procedimiento legal para la presentación de una iniciativa legislativa popular se inicia con la presentación ante la Mesa del Parlamento de Navarra de la documentación indicada (artículo 4º), correspondiendo a la Mesa del Parlamento el examen de la documentación recibida y el pronunciamiento sobre la admisibilidad de la iniciativa, en el plazo de quince días (artículo 5º).

A este efecto, la Ley Foral determina como causas de inadmisibilidad de la proposición (artículo 5º 2) las siguientes:

- a) Que el texto de la proposición se refiera a alguna de las materias excluidas por el artículo 2º.
- b) Que no se hayan cumplido los requisitos documentales previstos en el artículo 3º, salvo que el defecto fuese subsanable.
- c) Que el texto de la proposición verse sobre materias carentes de homogeneidad entre sí.
- d) La previa existencia en el Parlamento de Navarra de un proyecto o proposición de Ley Foral que verse sobre el mismo objeto y que esté, cuando esta se presente, en el trámite de enmiendas u otro más avanzado.
- e) Que la proposición sea reproducción de una iniciativa legislativa popular, igual o sustancialmente equivalente, presentada en la misma legislatura.

La admisión a trámite por la Mesa, requiere la conformidad del Gobierno de Navarra en el caso de que la iniciativa suponga aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios (artículo 6º 1).

En este sentido, está previsto, en el artículo 6º 2, que la Mesa del Parlamento, por conducto de su Presidente, remita al Gobierno de Navarra las proposiciones de ley foral que supongan dicho aumento o disminución y que, en el plazo de diez días, el Gobierno de Navarra deberá expresar su conformidad o disconformidad respecto a la admisión a trámite de la proposición. Transcurrido dicho plazo, se entenderá que el silencio del Gobierno de Navarra expresa su conformidad.

Finalmente, en el artículo 7º, se establece que: *“La resolución de la Mesa del Parlamento respecto a la admisión a trámite de la proposición se notificará a la Comisión Promotora y se publicará en el “Boletín Oficial del Parlamento de Navarra”.*

Es a partir de este momento cuando, en el caso de ser admitida la iniciativa, la comisión promotora puede iniciar el procedimiento para la recogida de firmas (artículos 8º y siguientes de la Ley Foral 3/1985)

3.- Por su parte, el RPN en su artículo 126 establece que la iniciativa legislativa ante el Parlamento de Navarra corresponde, entre otros, a los ciudadanos de conformidad con lo establecido en la ley foral reguladora de la iniciativa legislativa popular.

### **III. EXAMEN DE LA INICIATIVA A EFECTOS DE SU ADMISIÓN POR LA MESA.**

1.- Desde el punto de vista formal no existen, a juicio de la que suscribe, inconvenientes para la admisión de la iniciativa presentada.

Se ha presentado un texto articulado precedido de una exposición de motivos, así como un documento en el que se detallan las razones que aconsejan su tramitación, se identifican los miembros que forman la comisión promotora y se ha designado un representante de dicha comisión a los efectos establecidos en el artículo 3º 2 d) de la Ley Foral 3/1985.

2.- Para concluir, si desde el punto de vista material o del “control de legalidad”, es admisible o no dicha iniciativa es preciso analizar si incurre o no en alguna de las causas de inadmisión establecidas en el artículo 5º 2 de la Ley Foral 3/1985, una facultad que la norma legislativa atribuye a la Mesa del Parlamento y sobre la cual se ha solicitado la emisión de este informe.

Con el fin de abordar el encargo solicitado, y antes que nada, hay que hacer constar que la proposición presentada consta de dos artículos.

En el primero de ellos se establece que el Gobierno de Navarra garantizará a todos los pensionistas, que según la proposición serán aquellos que ya tengan cualquier tipo de prestación en la Comunidad Foral de Navarra, un complemento económico equivalente a la cantidad resultante de la diferencia entre la pensión que perciban y la cantidad de 1080 euros mensuales, y que esta cantidad será actualizada anualmente según el Índice de Precios al Consumo.

Por su parte, en el artículo segundo (párrafo primero) se establece que el Gobierno de Navarra creará un organismo público para la ordenación de un **sistema de pensiones, protección y Seguridad Social** de carácter integral, **con capacidad normativa plena**, que ordene y gestione tanto los ingresos como los gastos en materia de pensiones y protección social para la ciudadanía.

En el párrafo segundo de este segundo artículo se indica que en un plazo inferior a tres meses se creará en el seno del Parlamento de Navarra una ponencia para la elaboración de las normas y ritmos que regirán en la creación de dicho organismo destinado a la administración, la ordenación, recaudación y gestión del sistema propio de protección social y de pensiones.

Sobre la capacidad de la Mesa del Parlamento para admitir o no la iniciativa que nos ocupa, hay que recordar que el Tribunal Constitucional (STC 76/1994) ha declarado que *“...ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe formular a la reserva efectuada a favor de un órgano parlamentario como la Mesa de la Cámara para que ejerza la competencia de control de legalidad de las proposiciones de ley, que se traduce en la admisión a trámite o no de las mismas y que opera, como todos los controles de este género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad ( que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma de consideración)...”* de forma que *“...cuando el ordenamiento establezca causas de inadmisión en atención al contenido material de las proposiciones de ley –como sucede en el caso de la iniciativa popular- el control de la Mesa deberá necesariamente atender a ese contenido...”*.

Entrando ya en el objeto del informe, la que suscribe considera necesario hacer constar que este se va a limitar a analizar, tal como ha sido solicitado por la Mesa del Parlamento, si la iniciativa presentada resulta admisible o no, de acuerdo con lo establecido en la Ley Foral 3/1985. En consecuencia no se va a realizar ningún análisis jurídico relativo a la técnica legislativa utilizada ni tampoco sobre el contenido concreto de la propuesta legislativa planteada más allá de lo que sea estrictamente necesario para informar sobre su admisibilidad o inadmisibilidad, ya que un análisis más exhaustivo sobre la corrección formal y material de la iniciativa no corresponde, de acuerdo con la ley foral, ni a la que suscribe ni a la propia Mesa del Parlamento. No obstante lo anterior, sí considero necesario advertir que la iniciativa es muy escueta y que, apenas en dos artículos, contiene dos previsiones sumamente importantes y de gran calado jurídico que difícilmente van a poder contener todos los matices que una iniciativa con el contenido que se pretende requiere.

Esta última consideración, sin embargo, no afectaría a la posible admisibilidad de la iniciativa ya que ni la LORAFNA, ni la Ley Foral 3/1985, ni tampoco el RPN permiten a la Mesa del Parlamento realizar un control de estas características. El análisis de la adecuación técnica de la iniciativa presentada, tanto desde el punto de vista formal como desde el material, que vaya más allá de la decisión sobre su admisión o no de acuerdo con lo previsto en la Ley Foral 3/1985, puede ser realizado por los parlamentarios y parlamentarias forales en la fase de su toma en consideración en el supuesto de que aquella fuese admitida a trámite, y también ser objeto de enmiendas que, en su caso, podrían pretender solventar sus posibles deficiencias técnicas o materiales.

Por tanto en este informe se va analizar si la iniciativa puede cumplir o no las previsiones de la Ley Foral 3/1985 en orden a su admisión o inadmisión, exclusivamente.

Como ya se ha indicado con anterioridad, la Ley Foral 3/1985 hace referencia, en sus artículos 5º y 2º, a una serie de materias que están excluidas de la iniciativa legislativa popular además de establecer los requisitos formales que se deben cumplir para que una iniciativa de estas características sea admitida a trámite.

La iniciativa objeto de informe no incurre en las causas de inadmisibilidad previstas en las letras b) a e) del artículo 5º 2 de la ley foral ya que cumple los requisitos formales establecidos en el artículo 3º, no versa sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí, no existe en el Parlamento un proyecto o proposición de ley foral que verse sobre el mismo objeto y que se encuentre en el trámite de enmiendas o en otro más avanzado ni tampoco es reproducción de otra iniciativa legislativa popular, igual o sustancialmente equivalente, presentada en la misma legislatura.

Tampoco incurre en las causas de exclusión previstas en las letras b), c) y d) del artículo 2º, ya que no se refiere a materias que requieran para su aprobación la mayoría absoluta del Parlamento de Navarra, no es de naturaleza tributaria y tampoco se trata de los Presupuestos ni de las Cuentas Generales de Navarra.



Sin embargo la iniciativa sí puede incurrir, como se expondrá más adelante, en la causa de inadmisibilidad prevista en la letra a) del artículo 2º de la Ley Foral 3/1985: que se refiera a materias en las que la Comunidad Foral carezca de competencia legislativa.

Para analizar esta cuestión hay que tener en cuenta que la Constitución española de 1978 contempla en sus artículos 41 y 50 que “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”, que “Los poderes públicos garantizarán mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”, que en su artículo 148.1. 20ª prevé que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de Asistencia Social, mientras que en el 149.1.17ª establece que **el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.**

La LORAFNA, por su parte, en su artículo 44.17 establece, que Navarra tiene competencia exclusiva sobre Asistencia Social mientras que en materia de Seguridad Social (artículo 54) la previsión es la siguiente:

*“1. En materia de Seguridad Social corresponde a Navarra:*

*a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social.*

*b) La gestión del régimen económico de la Seguridad Social.*

*2. Dentro de su territorio, Navarra podrá organizar y administrar todos los servicios correspondientes a las materias a que se refiere*

*el apartado anterior y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con las mismas.*

*3. Corresponde al Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de las facultades y competencias contenidas en este artículo”.*

De acuerdo con estas previsiones se puede decir que la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencia exclusiva en materia de Asistencia Social, que el Estado ostenta la competencia sobre la legislación básica en materia de Seguridad Social mientras que sobre su régimen económico ostenta competencias plenas lo que comprende las potestades legislativas y ejecutivas dejando abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan participar en la ejecución de sus servicios, sin que resulte fácil determinar cuál puede ser el alcance de la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado que el artículo 54 de la LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral de Navarra en esta materia. Navarra ostenta competencias legislativas (de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado) en materia de Seguridad Social pero no sabemos claramente cuál es su alcance.

En cuanto al régimen económico de la Seguridad Social, sin embargo, la LORAFNA atribuye a Navarra competencias de gestión exclusivamente, no atribuyéndole competencias de desarrollo legislativo sobre este aspecto: el artículo 54 de la LORAFNA atribuye a Navarra competencias de desarrollo legislativo en materia de Seguridad Social y lo hace “...salvo las normas que configuran el régimen económico de la Seguridad Social”.

El primero de los aspectos indicados, el alcance de las competencias de desarrollo legislativo de la Comunidad Foral de Navarra en materia de Seguridad Social, fue uno de las cuestiones que fueron planteadas por el Parlamento de Navarra en las alegaciones que presentó en el recurso de inconstitucionalidad nº 3895/2003, al que posteriormente se hará referencia, y que quedó sin respuesta por parte del Tribunal Constitucional ante la finalización del proceso contencioso-constitucional no por sentencia sino por pérdida sobrevenida del objeto del recurso.

En cualquier caso, a la vista de las competencias que el Estado ostenta sobre el régimen económico de la Seguridad Social y las que la LORAFNA atribuye a Navarra, se puede decir, con bastante claridad, a la vista de lo dispuesto en el artículo 149.1 17ª de la Constitución y 54 de la LORAFNA, que mientras no cambien la Constitución y la LORAFNA la Comunidad Foral de Navarra carece de competencias para crear un organismo público para la ordenación de un sistema de pensiones, protección y Seguridad Social, con **capacidad normativa plena** que administre, ordene y gestione tanto los ingresos como los gastos de un **sistema propio de Seguridad Social**, tal como se pretende en el párrafo primero del artículo 2º de la iniciativa. En este punto, por tanto, la iniciativa incurriría en la causa de inadmisión a que hacen referencia los artículos 2º a) y 5º 2 a) de la Ley Foral 3/1985, por carecer la Comunidad Foral de Navarra de competencias legislativas plenas sobre este concreto aspecto.

Por otra parte, no parece procedente, aunque en este caso la iniciativa no incurriría en causa de inadmisión propiamente, que se regule, por ley foral, la creación de una ponencia en el Parlamento de Navarra, una posibilidad –la creación de ponencias- que ya está prevista en el RPN y que debería, en su caso, plantearse, a través de los mecanismos previstos en dicha norma reglamentaria.

Respecto a la posibilidad de que la Comunidad Foral de Navarra complemente las pensiones, se entiende que las de la Seguridad Social aunque la iniciativa no se refiera estrictamente a estas ya que utiliza la expresión “cualquier tipo de prestación en la Comunidad Foral de Navarra” sin más acotaciones, hay que recordar que la Seguridad Social en España otorga prestaciones de naturaleza contributiva y otras de carácter no contributivo (artículos 2 y 42, entre otros, del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social ( en adelante, LGSS) que según se indica en su disposición final primera resulta de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.17ª de la Constitución, salvo en los aspectos relativos al modo de ejercicio de las competencias y a la organización de los servicios en las Comunidades Autónomas que de acuerdo con lo establecido en sus estatutos de autonomía hayan asumido competencias en la materia regulada) y que en el segundo de los preceptos citados la LGSS establece lo siguiente:

***“...4. Cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, forma parte del sistema de la Seguridad Social y está sujeta a los principios recogidos en su artículo 2.***

***Lo previsto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de las ayudas de otra naturaleza que, en el ejercicio de sus competencias puedan establecer las Comunidades Autónomas en beneficio de los pensionistas residentes en ellas”.***

Por su parte el artículo 2 de la LGSS establece que:

*“1. El sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributivas y no contributivas, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad” y que “2. El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de esta, por cumplir los requisitos establecidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a sus familiares o asimilados que tuvieran a su cargo la protección adecuada frente a las contingencias y a las situaciones que se contemplan en esta ley”.*

Por tanto, con independencia del mayor o menor acierto de esta disposición final primera de la LGSS en orden a la definición del reparto de competencias en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas desde el punto de vista constitucional, se puede decir que en la medida en que la iniciativa, en este punto, plantea el establecimiento de un complemento de las prestaciones de la Seguridad Social también en lo referente a su modalidad contributiva podría incurrir en la prohibición prevista en el artículo 42.4 de la LGSS.

Sin embargo el establecimiento de medidas complementarias de las prestaciones no contributivas o el establecimiento de “ayudas de otra naturaleza” en favor de los pensionistas residentes en la Comunidad Foral de Navarra podría tener amparo legal en dicho precepto.

En este momento quizás resulte necesario hacer un poco de historia y recordar que el Tribunal Constitucional en STC 239/2002, de 11 de diciembre, consideró constitucional el establecimiento por la Junta de Andalucía de ayudas económicas complementarias a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas; que el Estado, después de dicha sentencia, por Ley 52/2003, de 10 de diciembre, modificó el entonces artículo 38 de la LGSS introduciendo un nuevo apartado 4, según el cual “Cualquier prestación de carácter público que tenga por finalidad complementar, ampliar o modificar las prestaciones de la Seguridad Social tanto en sus **modalidades contributivas como no contributivas** forma parte del sistema de Seguridad Social y está sujeta a los principios regulados en el artículo 2 de esta ley”; que esta previsión fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, además de por la Generalitat de Cataluña, por el Parlamento de Navarra (recurso nº 1580/2004) al entender que vulneraba las competencias de Navarra en materia de Asistencia Social, las competencias históricas de Navarra y contravenía también la doctrina constitucional establecida en la STC 239/2002 citada.

La impugnación del Parlamento de Navarra fue objeto de un Auto, de 5 de junio de 2012, dictado por el mismo Tribunal por el que se declaró extinguido el recurso de inconstitucionalidad por desaparición sobrevenida de su objeto al haber sido aprobada por el Estado la Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas, según la cual se reconducía la situación a los términos de la doctrina constitucional, garantizando a las Comunidades Autónomas el pleno ejercicio de sus competencias para determinar complementos de las pensiones no contributivas cuando así lo acordasen sus respectivos parlamentos. La ley contemplaba (artículo 38.4), como hoy el texto vigente (artículo 42.4 LGSS), la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establecieran complementos en las pensiones no contributivas así como medidas de otra naturaleza en beneficio de los pensionistas residentes en ellas. El Parlamento de Navarra se adhirió a la forma de finalización de la controversia, tal como finalmente fue acordada, por Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 10 de mayo de 2012.

Por su parte la Comunidad Foral de Navarra que ya había aprobado en el año 1991, por Ley Foral 20/1991, de 24 de diciembre, un crédito

extraordinario para la concesión de un complemento a los beneficiarios de pensiones no contributivas que no fue impugnado por el Estado, aprobó la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad ( en adelante, Ley Foral 11/2003) que estaba previsto que entrase en vigor al día siguiente de su publicación produciendo efectos económicos a partir del 1 de enero de 2003 y que fue recurrida por el Estado ante el Tribunal Constitucional (Recurso 3895/2003).

Anteriormente el Parlamento de Navarra había aprobado la Ley Foral 23/2002, de 2 de julio, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad que no fue recurrida por el Estado y que estaba previsto que entrara en vigor también el 1 de enero de 2003.

El Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 11/2003 al entender que actuaba dentro de sus competencias y que la STC 239/2002 citada le amparaba, ya que las ayudas económicas que en aquella se establecían eran diferentes a las reguladas por el Estado en el sistema de Seguridad Social ya que se empezarían a percibir donde acababa la protección del Estado y dicha regulación no modificaba las condiciones y requisitos exigidos para la precepción de las pensiones de viudedad ni su cuantía por lo que no se invadía la competencia exclusiva reservada al Estado sobre la legislación básica ni se quebraba el principio de unidad presupuestaria del sistema de Seguridad Social, como se explica en su exposición de motivos.

Con esta ley foral el Parlamento Foral pretendió el establecimiento de una ayuda complementaria a una prestación contributiva de la Seguridad Social, abonada con fondos diferentes a los propios de la Seguridad Social por lo que no existía, a juicio de la Cámara, ruptura alguna de la caja única de la Seguridad Social ni tampoco se producía una intromisión en su régimen económico.

La norma legal no tenía por finalidad ampliar o completar el campo de actuación de la Seguridad Social, sino que lo que buscaba era hacer frente a la situación de necesidad de un colectivo de personas (el de las viudas) en Navarra.

Como se ha dicho, a pesar de que las razones que motivaron la aprobación de la ley foral entraban dentro de las competencias de Navarra

y de la doctrina constitucional fijada en la sentencia a que se ha hecho referencia a juicio del Parlamento de Navarra, el Estado recurrió la norma ante el Tribunal Constitucional con invocación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución lo que supuso su suspensión automática, suspensión que, sin embargo, fue levantada por Auto de 16 de diciembre de 2003. En este auto el Tribunal Constitucional consideró, como elementos valorados para adoptar dicha decisión, entre otros, el hecho de que la ayuda controvertida no corriera a cargo del Estado sino a cargo de los fondos de la Comunidad Foral de Navarra y que los fondos provenientes del Estado no quedaran en entredicho de modo directo.

Sin embargo la controversia no llegó a término, no se dictó una sentencia que nos hubiera permitido saber si la actuación de la Comunidad Foral de Navarra en este caso concreto había sido constitucional o no, porque la Ley Foral 11/2003, fue expresamente derogada por Ley Foral 1/2004, de 17 de febrero, lo que supuso la desaparición sobrevenida del objeto del recurso y su consecuente archivo.

Con la Ley Foral 1/2004, de 17 de febrero, dictada al amparo de las facultades tributarias de Navarra reconocidas en la LORAFNA y en el Convenio Económico, las ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad se transformaron, con efectos de 1 de enero de 2003, en una deducción en el IRPF.

Por tanto en este tercer aspecto, el relativo al complemento de las pensiones que contempla la iniciativa analizada, se puede decir, sin perjuicio de que un posicionamiento del Tribunal Constitucional que aclarase el complejo reparto competencial en esta materia sería deseable, que existe bastante certeza sobre la posibilidad de que la Comunidad Foral pueda completar, con cargo a sus propios fondos, las pensiones no contributivas y establecer otro tipo de ayudas, a favor de sus pensionistas, de naturaleza diferente a las de complementar, ampliar o modificar las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, todo ello tendría amparo en el vigente artículo 42.4 de la LGSS, existiendo, sin embargo, dudas razonables sobre la posibilidad de establecer complementos económicos sobre las pensiones contributivas : Esta última es la tesis mantenida en el dictamen del Consejo de Navarra de 14 de enero de 2002 emitido en relación a la proposición de ley foral de ayudas extraordinarias a las

pensiones de viudedad según el cual la Comunidad Foral de Navarra no podría en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo en materia de Seguridad Social, complementar con cargo a fondos propios las prestaciones contributivas del Régimen General de la Seguridad Social.

El establecimiento de complementos en ese segundo caso podría llevar a una situación similar a la que se planteó con el recurso de inconstitucionalidad nº 3895/2003.

Se puede decir, por tanto, que en el primero de los supuestos la Comunidad Foral de Navarra ostentaría competencias legislativas por lo que no existiría motivo para la inadmisión, de ser esa la regulación pretendida, mientras que en el segundo no las habría y, de ser ese el caso, sí existirían motivos para aquella. Sin embargo la iniciativa analizada no hace distinciones en este sentido, ya que solo contempla el establecimiento de un complemento económico para todos aquellos que reciban "...cualquier tipo de prestación en la Comunidad Foral de Navarra.", por lo que el motivo de inadmisión previsto en el artículo 2º a) de la Ley Foral 3/1985 podría afectar a todo su artículo 1º.

Finalmente, tal como establece el artículo 6º de la Ley Foral 3/1985 el contenido de la proposición implica un incremento de los créditos presupuestarios por lo que requiere, para su admisión a trámite por la Mesa del Parlamento de Navarra, la previa conformidad del Gobierno de Navarra, en los términos previstos en dicho precepto, sin que este incremento esté vinculado al ejercicio en curso, tal como establece, por el contrario, el artículo 148.3 del RPN para las proposiciones forales de iniciativa parlamentaria.

#### **IV. CONCLUSIÓN.**

1ª.- La iniciativa legislativa popular analizada puede incurrir en las causas de inadmisión previstas en los artículos 2º a) y 5º 2 a) de la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular de Navarra, tal como se ha expuesto en el apartado III de este informe.

2ª.- El contenido de la proposición implica un incremento de créditos presupuestarios por lo que requiere, para su admisión a trámite por la Mesa



del Parlamento de Navarra, la previa conformidad del Gobierno de Navarra tal como establece el artículo 6º de la citada ley foral.

Este es mi informe que someto a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 5 de enero de 2016.

**LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA**