



Con relación al trámite de admisión de enmiendas al Proyecto de Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2019 (PLFPGN), remitido por el Gobierno de Navarra, se emite el siguiente

## INFORME

### **I ANTECEDENTES**

El Gobierno de Navarra ha remitido a este Parlamento su Acuerdo de esta misma fecha, 28 de noviembre, en el que no presta su conformidad a la tramitación de la totalidad de las enmiendas remitidas por la Mesa de la Comisión y, además, se opone a otras no remitidas, por los siguientes motivos:

*- En el caso de las enmiendas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, se trata de dar la consideración de partidas ampliables a partidas que no tienen ese carácter; puesto que no se trata de partidas que sean no cuantificables, que tengan una posible desviación importante y una necesidad de pago urgente. La consideración de dichas partidas como ampliables supondría una mayor presión sobre la ejecución del Presupuesto. El Gobierno ha considerado como Ajuste de Contabilidad Nacional positivo una inejecución ordinaria de 52,6 millones de euros, que podría ser inferior, en caso de aceptación de dichas partidas como ampliables, con la consiguiente disminución del límite de gasto no financiero.*

*- La enmienda 15 pretende dotar el carácter de ampliable a la partida Subvenciones por acciones de violencia terrorista, partida que ya tiene la consideración de ampliable, en virtud del párrafo primero del artículo 5 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2019.*

- La enmienda 34 también supone un mayor gasto, puesto que pretende dotar un procedimiento para que los contribuyentes afectados soliciten y obtengan la devolución de ingresos por declaraciones de IRPF al no declarar como exentas las prestaciones por maternidad, de 2014 a 2018, sin financiar dicha actuación.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1. De carácter formal:**

Dada la premura del informe nos remitimos a lo expuesto sobre esta materia en otros informes emitidos por los Servicios Jurídicos en concreto el de fecha 26 de noviembre de 2010 y que con carácter general son aplicables a la presente tramitación.

### **2. En cuanto a las enmiendas que no son objeto de conformidad por el Gobierno de Navarra.**

Al igual que en el precitado informe partiremos de la literalidad estricta de los arts. 129 y 155 del RPN, así como de las Normas de tramitación de los Presupuestos para extraer las siguientes deducciones:

- En cuanto a las enmiendas objeto de restricción son aquellas que *"supongan un aumento de gastos o disminución de ingresos"* (art. 155.1).

- Sin embargo, no es preceptiva dicha conformidad cuando en la enmienda *"se especifiquen los recursos ya consignados en el Proyecto"*, que financien aquel aumento o disminución. La expresión resaltada debe leerse atentamente: las disponibilidades financieras deben estar ya asentadas en las correspondientes partidas, no de un hipotético presupuesto susceptible de aprobación, y por tanto debe constar precisa y exclusivamente en el proyecto de presupuestos, que no es otro que el texto remitido por el Gobierno. (art. 155.2)

- Por su parte las Normas para el debate y votación del Proyecto de Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2019, establece expresamente en su norma 5.ª lo siguiente: *"Las enmiendas que se presenten al Proyecto en ningún caso podrán proponer una reducción en la consignación prevista para los créditos ampliables contemplados en las letras a), b), c) y e) del apartado 1 del artículo 47 de la Ley Foral*

*13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, y de presentarse alguna será inadmitida.”*

- Interesa también resaltar la reciente sentencia 34/2018, de 12 de abril, del Tribunal Constitucional, que sucintamente expone lo siguiente:

La capacidad de veto del Gobierno a la que se refiere el art. 134.6 CE tiene límites: por un lado, sólo puede afectar a aquellas medidas que "incidan directamente sobre el Presupuesto aprobado, esto es, sobre 'los gastos e ingresos del sector público estatal'; por otro, dicha incidencia sobre las cuentas públicas debe ser "real y efectiva" y, además, debe referirse al presupuesto en vigor, no a presupuestos futuros.

La Mesa del Congreso, por su parte, puede “rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo” cuando compruebe que el Gobierno no ha cumplido los requisitos que se le exigen; es decir, en el ejercicio de su función de control técnico-jurídico debe constatar que la iniciativa legislativa vetada por el Ejecutivo afecta de una forma real y efectiva a los presupuestos en vigor.

Tales argumentos no fueron aceptados por la Mesa del Congreso, que decidió rechazar la disconformidad expresada por el Gobierno y admitir a trámite la toma en consideración de la proposición de ley socialista. La Mesa entendió que el Gobierno no había justificado "de forma objetiva y suficiente" que la iniciativa legislativa afectara a los Presupuestos en vigor.

El Tribunal avala la decisión de la Mesa y rechaza que haya menoscabado la potestad que el art. 134.6 CE atribuye al Ejecutivo. Considera, por un lado, que el Gobierno no constató de qué manera habrían resultado afectados los Presupuestos en vigor, pues no realizó un desglose anual de las cuantías destinadas por la Comisión Europea a la LOMCE, sino que aportó cantidades globales referidas a un periodo de seis años. Por otro lado, advierte que el Gobierno se refirió "a una pérdida eventual de ingresos procedentes del Fondo Social Europeo"; es decir, planteó un escenario hipotético que dependía de las decisiones que las instituciones europeas pudieran adoptar en el futuro.

Asimismo, los argumentos del Gobierno resultaron insuficientes para demostrar la “efectiva conexión” de la iniciativa legislativa con los ingresos y gastos públicos. **La potestad del art. 134.6 CE, explica la sentencia,**

**exige que “esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. Debe además referirse al Presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE)”.**

A la vista de lo expuesto, las enmiendas que no fueron remitidas por la Mesa de la Comisión y que no son objeto de conformidad por parte del Gobierno de Navarra, la que suscribe entiende que desde el punto de vista exclusivamente jurídico, las citadas normas legales no impiden la formulación de las referidas enmiendas, puesto que, no suponen un aumento de gastos, así:

- Las enmiendas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, tratan de dar la consideración de partidas ampliables a determinadas partidas. Por parte de Gobierno se sostiene que dichas partidas no tienen ese carácter y que en caso de aceptación de dichas partidas conllevaría la consiguiente disminución del límite de gasto no financiero; sin embargo los criterios que se esgrimen, no se fundamentan en los óbices previstos expresamente en el Reglamento, sino en otras consideración, que siendo del todo respetables, no pueden restringir el derecho de enmienda de los Parlamentarios impidiendo su mera admisión a trámite para su posterior debate y sometimiento a votación en sede parlamentaria. Finalmente añadir que la realización de este tipo de enmiendas es reiterativa en la tramitación de anteriores presupuestos, sin que hasta la fecha se hayan opuesto óbices por parte del Gobierno.
- De igual modo Gobierno manifiesta su criterio en contra a la admisión de la enmienda 15 porque pretende dotar el carácter de ampliable a la partida Subvenciones por acciones de violencia terrorista, partida que ya tiene la consideración de ampliable. En este caso nos encontramos ante la inconveniencia de aprobar esta enmienda por las razones aducidas, pero no ante la inadmisión a trámite por oposición del Gobierno con fundamento en el art. 155 del RPN.

- En cuanto a la enmienda 34, discrepamos de la consideración de suponer un mayor gasto, porque lo que pretende es habilitar al Gobierno para que en el plazo de un mes remita al Parlamento una disposición legal con un fin determinado, que en su caso implicará la aprobación de un crédito extraordinario en ausencia de previsión presupuestaria. Por lo que dada la literalidad del art. 155 RPN entendemos que no existe justificación legal para restringir el derecho de enmienda que conlleva la no conformidad.

A la vista de lo expuesto, las enmiendas que no fueron remitidas por la Mesa de la Comisión y que no son objeto de conformidad por parte del Gobierno de Navarra, desde el punto de vista exclusivamente jurídico, consideramos que las citadas normas legales no impiden su formulación, porque dada la literalidad del precepto no existe justificación legal para restringir el derecho de enmienda que supone su no conformidad. Máxime teniendo en cuenta la reciente sentencia referida con anterioridad del TC en la que se exige que debe de haber una conexión directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a proposiciones que, en el futuro, pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, “pues ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución (art. 66 CE)”.

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

Pamplona, 28 de noviembre de 2018

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA