



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Informe sobre la admisibilidad de determinadas enmiendas parciales presentadas al Proyecto de Ley Foral de Modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias (9-18/LEY-00018)

I.- Antecedentes.

Con fecha 4 de diciembre de 2018 la Mesa de la Comisión de Hacienda y Política Financiera se reunió con el fin de proceder, en su caso, a la admisión y ordenación de las enmiendas parciales presentadas al proyecto de ley Foral de Medidas Tributarias (9-18/LEY-00018) cuyo plazo de presentación finalizó a las 12 horas del 30 de noviembre de 2018.

A la vista de las enmiendas presentadas la Mesa de la Comisión ha acordado encargar a la que suscribe la emisión de un informe jurídico sobre la admisibilidad de las siguientes enmiendas:

Enmienda número 5 de los Grupos Parlamentarios Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa y Podemos AhalDugu Orain Bai y la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda Ezkerra.

Enmiendas números 1, 2 y 4 del Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro.

Enmiendas números 1, 4 y 5 del Grupo Parlamentario Partido Socialista de Navarra.

Enmiendas números 1 y 9 de la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular de Navarra.

II.-El RPN y la admisión de enmiendas parciales.

1.- El artículo 128 del RPN, en lo que ahora interesa, establece que las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, de modificación o de adición y que en estos dos últimos supuestos, las enmiendas deberán contener el texto

concreto que se proponga. También establece que no se admitirán enmiendas al articulado que carezcan de la debida relación con el texto del proyecto.

El artículo 129 por su parte, establece que las enmiendas a un proyecto de ley foral que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del **ejercicio en curso** requerirán la conformidad de la Diputación Foral para su tramitación. A tal efecto, la Mesa de la Comisión o, en su caso, la Ponencia remitirá a la Diputación Foral por conducto de la Presidencia del Parlamento, las que supongan dicho aumento o disminución. La Diputación Foral deberá dar respuesta razonada en el plazo de ocho días, transcurrido el cual se entenderá que su silencio expresa conformidad.

La Diputación Foral, de no haber sido consultada en la forma que señalan los apartados anteriores, podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, en cualquier momento de su tramitación.

La discrepancia entre la Mesa de la Comisión y la Diputación Foral, respecto a la implicación presupuestaria de las enmiendas, será resuelta por la Junta de Portavoces.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 130 del RPN, transcurrido el plazo de presentación de enmiendas, la Mesa de la Comisión, previamente convocada por su presidente, las admitirá a trámite si están debidamente formuladas.

Los acuerdos de la Mesa de la Comisión que inadmitan enmiendas podrán ser recurridos dentro de los tres días siguientes a su notificación ante la Junta de Portavoces, que decidirá definitivamente mediante resolución motivada.

El artículo 155 del RPN, en relación con la tramitación del proyecto de ley foral de presupuestos Generales de Navarra, establece que las enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos requerirán para su admisión a trámite, la previa conformidad de la Diputación Foral, aunque no será preceptiva dicha conformidad cuando en la enmienda presentada se especifiquen los recursos ya consignados en el proyecto que hayan de financiar el aumento del gasto o la disminución de ingresos.

La discrepancia entre la Mesa de la Comisión y la Diputación Foral respecto a la implicación presupuestaria de las enmiendas presentadas al proyecto de ley foral de presupuestos será resuelta por la Junta de Portavoces.

2.- De lo expuesto se extraen cuatro consecuencias de interés para la emisión del informe jurídico que se ha solicitado:

La primera es que las enmiendas parciales para ser admitidas tienen que tener la debida relación con el texto al que se refieren.

La segunda es que las enmiendas pueden ser de supresión, de modificación o de adición y que en estos dos últimos supuestos deberán contener el texto concreto que se proponga.

La tercera es que, de acuerdo con el artículo 155 del RPN, en relación con la tramitación de las enmiendas que se presenten al proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra, y que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios resulta necesaria para su admisión a trámite la previa conformidad de la Diputación Foral.

La cuarta es que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129 del RPN, todas aquellas enmiendas presentadas a un proyecto de ley foral distinto del de presupuestos que supongan un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del **ejercicio en curso** necesitan la conformidad del Gobierno de Navarra para su tramitación.

Entre las enmiendas sobre las que se emite este informe jurídico hay varias que, como se expondrá más adelante, pueden suponer un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios para 2019. A nadie se le escapa que si se aprobasen afectarían a la cuantía de los presupuestos que se encuentran actualmente en tramitación en el Parlamento de Navarra, salvo que tengan su correspondiente reflejo en aquel.

Otras enmiendas atribuyen efectos retroactivos importantes (de hasta seis años) a determinadas normas fiscales sin establecer cómo se van a gestionar esos efectos retroactivos que pueden suponer el abono de cantidades por la Hacienda Tributaria de Navarra a determinados contribuyentes. alguna, como la primera del Grupo Parlamentario de UPN, pretende el abono previa la aprobación de un procedimiento ad hoc. A este respecto hay que tener en cuenta que esos posibles abonos que se pudieran derivar de estas modificaciones fiscales deberán tener su reflejo cuantificado en las partidas de los Presupuestos Generales de Navarra de 2019 si se quieren hacer efectivos. Estas consignaciones presupuestarias están sujetas en su tramitación parlamentaria a lo dispuesto en el artículo 155 del Reglamento debiendo obtener la conformidad del Gobierno de Navarra para su

tramitación al suponer aumento de gasto, salvo que se sufraguen con cargo a recursos ya consignados en el proyecto.

Sobre la constitucionalidad de la posible retroactividad de las normas tributarias, el Tribunal Constitucional (STC 126/1987) ha considerado, en lo que puede tener relación con este informe, que la llamada retroactividad auténtica que no es otra que la pretende anudar efectos a **situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia ley** está prohibida plenamente y solamente exigencias cualificadas de defensa del bien común podrían imponerse a tal principio.

Como se expondrá más adelante algunas de las enmiendas sujetas a informe se refieren a situaciones de hecho ya producidas o desarrolladas plenamente y alejadas en el tiempo también.

El Tribunal Constitucional ha considerado recientemente en varias sentencias, de las que son buen ejemplo la 34/2018 y la 94/2018, que “...el alcance temporal del veto presupuestario, la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor, en cada momento...entendiendo por tal tanto el autorizado expresamente como el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria...pues no por ello deja de cumplir la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno”, pero también ha dicho que “...el veto presupuestario no podrá ejercerse por relación a presupuestos futuros, que **aún no han sido elaborados** por el Gobierno ni sometidos por tanto al procedimiento de aprobación regulado en el artículo 134 CE”, de forma que “...el Gobierno podrá oponerse sólo en aquellos casos en los cuales la medida propuesta, enmienda o proposición, incida directamente en el citado presupuesto...”.

El Tribunal Constitucional huye en estas sentencias de una interpretación literal del artículo 134.6 de la Constitución según el cual “Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación” entendiendo que el veto presupuestario debe referirse al presupuesto que esté en cada momento en vigor.

Algunas de las enmiendas a que se refiere este informe, presentadas a un proyecto de ley foral distinto al de presupuestos como es el de Medidas Fiscales, pueden suponer un aumento de gasto del presupuesto de 2019. Si nos atenemos a la previsión “literal” del artículo 129 RPN solamente será exigible su remisión al Gobierno de Navarra si se refieren al ejercicio presupuestario “en curso”, expresión que se ha venido entendiendo como

presupuesto en vigor (2018) por lo que, en principio, no deberían ser remitidas al Gobierno de Navarra. Otra cosa es que su aprobación pueda resultar inoperante si ese aumento de gasto no tiene un reflejo presupuestario como se ha expuesto anteriormente.

Otras enmiendas objeto de informe pueden suponer una disminución de ingresos presupuestarios de 2019, a pesar de no afectar al presupuesto en vigor (el de 2018) en su sentido "literal" sí pueden afectar a los ingresos presupuestarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 155 del RPN y podrían requerir para su admisión a trámite la previa conformidad del Gobierno de Navarra en una interpretación sistemática de los artículos 129 y 155 del RPN.

Y ello porque quizás no estaría de más plantearse si, a estas alturas, se pueden admitir enmiendas parciales a un proyecto de ley foral como el que nos ocupa que pueden trastocar, de ser aprobadas, el equilibrio presupuestario para 2019 y comprometer los ingresos necesarios para la financiación de las partidas de gastos del presupuesto.

En este sentido se puede hacer referencia al criterio que siguió el año pasado (diciembre de 2017) la Junta de Extremadura, con una regulación reglamentaria prácticamente igual a la nuestra, que vetó la tramitación de una proposición de ley de medidas tributarias porque implicaba una disminución de ingresos de más de 75 millones de euros y trastocaba los ingresos presupuestarios.

III.- Breve descripción del contenido de las enmiendas sobre las que se solicita este informe. Análisis Jurídico sobre su admisibilidad.

1.- Enmienda nº 5 de por los Grupos Parlamentarios de Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa y Podemos AhalDugu-Orain Bai y la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda-Ezkerra.

Con la enmienda se pretende modificar la letra a) del artículo 56 del Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas elevando la cuantía por debajo de la cual no se estará obligado a declarar en determinados supuestos.

La intervención del legislativo en este caso no resulta necesaria porque el propio artículo 56 citado (último párrafo) contempla la posibilidad de que el titular del Departamento de Hacienda actualice (mediante Orden Foral) las cuantías a que hace referencia el artículo.

Por otra parte la modificación que se pretende, además de no muy ortodoxa desde el punto de vista de la técnica legislativa, supondría la congelación de rango de la letra concreta que se modifica, de forma que para ser modificada en el futuro precisaría de una nueva reforma legal, lo cual no resultaría muy operativo.

A juicio de la que suscribe no resulta necesaria la incorporación del contenido de la enmienda en una norma con rango de ley.

Enmienda nº 1 del GP de UPN.

Esta enmienda es idéntica a una enmienda *in voce* presentada el pasado 17 de octubre al Proyecto de Ley de medidas Fiscales (9-18/LEY-00011) que fue aprobado el pasado 25 de octubre. La admisión de dicha enmienda fue entonces informada negativamente por la que suscribe (véase acta de la Mesa de la Comisión de la misma fecha) por carecer de la debida relación con el texto del proyecto, de acuerdo con lo establecido en los artículos 128.8 y 136 del RPN y por infringir el principio de seguridad jurídica (artículo 9 de la Constitución) al resultar contradictorias sus previsiones con el texto legal vigente en Navarra desde el 1 de enero de 2013 sobre tributación de la prestación por maternidad.

Las mismas cuestiones sobre su admisión se plantean ahora.

Con esta enmienda se pretende la devolución, en su caso, de unas cantidades debidamente devengadas y cobradas por la Hacienda Tributaria de Navarra (con amparo legal) durante un periodo relativamente indeterminado: los periodos no prescritos.

A juicio de la que suscribe la enmienda no se ajusta a lo establecido en el artículo 128.8 del RPN por carecer de la debida relación con el texto al que se refiere.

Enmienda nº 2 del GP UPN.

Esta enmienda que no especifica cuándo produce efectos y que de ser aprobada, entraría en vigor al día siguiente de la publicación de la ley foral en el Boletín Oficial de Navarra es idéntica a otra enmienda *in voce* presentada también el pasado 17 de Octubre al mismo proyecto de ley Foral al que se ha hecho referencia.

Por su redacción podría plantear un dilema jurídico sobre cuáles son sus efectos jurídicos en el tiempo.

Enmienda nº 4 del GP UPN.

Con esta enmienda se pretende incluir con efectos de 1 de enero de 2016 tres nuevos apartados en el artículo 5 de la Ley Foral 23/2015, de 28 de diciembre del impuesto sobre el patrimonio que fueron, a su vez, derogados por la Ley Foral 23/2015, de 28 de diciembre con efectos de 1 de enero de 2016.

Se quiere volver a una redacción que fue derogada en 2015 con unos efectos en el tiempo como si no lo hubiera sido.

A juicio de la que suscribe, aunque aparentemente pueda pensarse lo contrario, la enmienda carece de la debida relación con el texto del proyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 128.8 del RPN, además de infringir el principio de seguridad jurídica (artículo 9 de la Constitución) al resultar contradictorias sus previsiones con el texto legal que ha estado y está todavía vigente en Navarra sobre tributación de determinados bienes y derechos en el Impuesto sobre Patrimonio.

Si se aprobase se produciría un solapamiento de dos normas en un mismo periodo de tiempo que iría desde la fecha a la que se pretende dar efectos la previsión incluida en la enmienda y su entrada en vigor y derogación de las previsiones actualmente vigentes (al día siguiente de la publicación de la ley foral según su disposición adicional tercera).

La exacción del Impuesto de Patrimonio se ha realizado hasta ahora de acuerdo con las leyes vigentes en el momento en que se ha producido el hecho imponible. A juicio de la que suscribe la aprobación de una nueva regulación con los efectos retroactivos que se pretenden implicaría que dos normas legales regularían, de forma contradictoria, un mismo hecho imponible, que además ya se ha devengado, lo que vulnera el principio de Seguridad Jurídica (artículo 9 de la Constitución).

En esta enmienda operaría la prohibición absoluta de la retroactividad auténtica (STC 126/1987) al no haberse explicitado las importantes razones de defensa del bien común que podrían, en su caso, justificar su utilización.

Por otra parte bajo una aparente adecuación de la enmienda al proyecto en realidad lo que se contiene en ella es una cuestión ajena a aquel: la devolución, en su caso, de unas cantidades debidamente devengadas y cobradas por la Hacienda Tributaria de Navarra durante un periodo que lleva en el caso de la enmienda que nos ocupa al 1 de enero de 2016 (3 años).

A juicio de la que suscribe la enmienda no se ajusta a lo establecido en el artículo 128.8 del RPN por carecer de la debida relación con el texto al que se refiere.

Enmienda nº 1 del GP PSN.

Con esta enmienda se pretende modificar, con efectos de 1 de enero de 2013, la letra k) del artículo 7 del Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio, del IRPF e incluir la exención de la prestación por maternidad que fue eliminada por Ley Foral 22/2012 con efectos de 1 de enero de 2013. También se pretende incluir, con los mismos efectos temporales, una exención de la prestación por paternidad.

Se pretende volver a una redacción que fue derogada en 2012 con unos efectos en el tiempo como si no lo hubiera sido. Además se pretende incorporar una nueva exención con los mismos efectos temporales.

A juicio de la que suscribe, aunque aparentemente pueda pensarse lo contrario, la enmienda carece de la debida relación con el texto del proyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 128.8 del RPN, además de infringir el principio de seguridad jurídica (artículo 9 de la Constitución) al resultar contradictorias sus previsiones con el texto legal que ha estado y está todavía vigente en Navarra sobre tributación de las prestaciones por maternidad y paternidad.

El IRPF es un impuesto que grava la obtención de rentas por el sujeto pasivo (artículo 5 del DFL 4/2008), el impuesto se devenga, salvo excepciones, el 31 de diciembre de cada año y es la realización del hecho imponible lo que origina el nacimiento de la obligación tributaria (artículo 20 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria).

A partir de la entrada en vigor de la Ley Foral 22/2012 se eliminó en Navarra la exención de las prestaciones mensuales cobradas de la Seguridad Social o del Gobierno de Navarra por la baja laboral de maternidad. Las prestaciones por paternidad nunca han estado exentas.

Las leyes fiscales, como todas las leyes se aplican mientras no hayan sido derogadas por otras.

La exacción del IRPF se ha realizado hasta ahora de acuerdo con las leyes vigentes en el momento en que se produjo el hecho imponible. A juicio de la que suscribe la aprobación de una nueva regulación con efectos retroactivos supondría que dos normas legales regularían, de forma contradictoria, un

mismo hecho imponible, que además ya se ha devengado lo que vulnera el principio de Seguridad Jurídica (artículo 9 de la Constitución).

Como en el supuesto anterior, si se aprobase esta enmienda se produciría un solapamiento de dos normas en un mismo periodo de tiempo que iría desde la fecha a la que se pretende dar efectos la previsión incluida en la enmienda y su entrada en vigor y derogación de las previsiones actualmente vigentes (al día siguiente de la publicación de la ley foral según su disposición adicional tercera).

En esta enmienda, como en la anterior, operaría la prohibición absoluta de la retroactividad auténtica (STC 126/1987) al no haberse explicitado las importantes razones de defensa del bien común que podrían, en su caso, justificar su utilización.

Por otra parte bajo una aparente adecuación de la enmienda al proyecto en realidad lo que en ella se contiene es una cuestión ajena a aquel: la devolución de cantidades debidamente devengadas y cobradas por la Hacienda Tributaria de Navarra durante un periodo que lleva en el caso de la enmienda que nos ocupa al 1 de enero de 2013 (seis años).

A juicio de la que suscribe la enmienda no se ajusta a lo establecido en el artículo 128.8 del RPN por carecer de la debida relación con el texto al que se refiere.

Enmienda nº 4 del GP PSN.

Con esta enmienda, con efectos desde el 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018, se pretende "...deflactar la tarifa actual vigente desde el año 2018 en el IPC acumulado calculado en un 3 %" como se indica en su motivación.

En principio, para su tramitación no se exige la conformidad del Gobierno de Navarra, en una interpretación "literal" del artículo 129 del RPN aunque su aprobación puede desequilibrar el contenido del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de Navarra, actualmente en tramitación, al implicar una disminución de los ingresos presupuestarios no contemplada en aquél.

Enmienda nº 5 del GP PSN.

Con esta enmienda a la que se atribuyen efectos desde el 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2018 se incorporan nuevas cantidades a deducir en la cuota por mínimos personales y familiares "...para incrementar la renta disponible de los contribuyentes, según se indica en su motivación.

En principio, para su tramitación no se exige la conformidad del Gobierno de Navarra, en una interpretación “literal” del artículo 129 del RPN aunque su aprobación puede desequilibrar el contenido del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de Navarra, actualmente en tramitación, al implicar una disminución de los ingresos presupuestarios no contemplada en aquél.

Enmienda nº 1 de la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular de Navarra.

Con esta enmienda se pretende modificar, con efectos de 1 de enero de 2014, la letra k) del artículo 7 del Decreto Foral Legislativo citado e incluir la exención de la prestación por maternidad que fue eliminada por Ley Foral 22/2012.

También se pretende incluir, con los mismos efectos temporales, una exención de la prestación por paternidad.

Se pretende volver a una redacción que fue derogada en 2012 con unos efectos en el tiempo como si no lo hubiera sido. Además se pretende incorporar una nueva exención con los mismos efectos temporales.

A juicio de la que suscribe la enmienda carece de la debida relación con el texto del proyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 128.8 del RPN, además de infringir el principio de seguridad jurídica (artículo 9 de la Constitución) al resultar contradictorias sus previsiones con el texto legal que ha estado y está todavía vigente en Navarra sobre tributación de las prestaciones por maternidad y paternidad.

Las razones para su inadmisibilidad son las mismas que las que se han expuesto en relación con la enmienda nº 1 del grupo Parlamentario PSN.

Enmienda nº 9 de la Agrupación de Parlamentarios Forales del Partido Popular de Navarra.

El contenido de esta enmienda es el siguiente: “Establecimiento del sistema de reducciones y deducciones y la escala de gravamen existente según el esquema planteado en la Ley Foral 29/2014, de 24 de diciembre, de reforma de la normativa fiscal y de medidas de incentivación de la actividad económica”.

La enmienda no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 128.6 del RPN ya que no propone la supresión, modificación o adición de artículo alguno y no contiene tampoco ningún texto alternativo, resultando su contenido más propio de una moción.

De acuerdo con lo expuesto la enmienda debería ser inadmitida y también porque en caso de aprobarse resultaría contradictoria con otros apartados del texto legal al que se refiere cuya redacción no se propone ni modificar ni tampoco suprimir.

Es cuanto informa la que suscribe y que somete a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 5 de diciembre de 2018

LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA

Miembros de la Mesa de la Comisión de Hacienda y Política Financiera