



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

En relación con la solicitud de reconsideración presentada por el grupo parlamentario UPN se eleva a la Mesa y Junta de Portavoces el siguiente

INFORME

Sobre la admisión a trámite de tres enmiendas al Proyecto de Ley Foral de concesión de un crédito extraordinario para el abono de las subvenciones a partidos y formaciones políticas para la financiación de los gastos de las elecciones al Parlamento Foral de Navarra celebradas el 28 de mayo de 2023. (11-23/LEY-00009)

ANTECEDENTES

1.- Con fecha de 11 de octubre de 2023 se registró el Proyecto de Ley Foral de concesión de un crédito extraordinario para el abono de las subvenciones a partidos y formaciones políticas para la financiación de los gastos de las elecciones al Parlamento Foral de Navarra celebradas el 28 de mayo de 2023, acordándose en la sesión de Mesa y Junta de Portavoces, someterlo a la consideración del Pleno de la Cámara para su tramitación directa y en lectura única, disponiendo la apertura de un plazo de enmiendas.

2.- Dentro del plazo establecido, los Grupos Parlamentarios Partido Socialista de Navarra, EH Bildu Nafarroa y Geroa Bai, presentaron 3 enmiendas. En la sesión de Mesa convocada el 31 de octubre para calificar y en su caso, admitirlas a trámite, por quien ahora informa se advirtió que, conforme a los artículos 145.2 y 147.8 del Reglamento, su criterio jurídico era de inadmisión por carecer de iniciativa legislativa al afectar al Presupuesto de Navarra e igualmente, carecer su contenido de relación con el proyecto de Ley Foral en tramitación y recordó la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto.

Tras diverso debate, se acordó admitir a trámite las tres enmiendas y remitir al Gobierno de Navarra las enmiendas presentadas a efectos de que manifieste su conformidad o disconformidad respecto a su tramitación.

El acuerdo se adoptó con los votos a favor del presidente, de la Sra. Unzu y del Sr. Zabaleta y los votos en contra del Sr. Sánchez de Muniáin y la Sra. Ibáñez.

Dicho acuerdo fue notificado a sus destinatarios el mismo 31 de octubre.

3.- Con fecha 2 de noviembre, como se había anunciado en la sesión de Mesa, se registra por el grupo parlamentario UPN la solicitud de reconsideración a la que alude el art. 42.2 del Reglamento que suspenderá la tramitación de la iniciativa hasta la resolución motivada, que se producirá en un plazo máximo de cuatro días, oída la Junta de Portavoces.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1.- El motivo expuesto por el grupo parlamentario UPN en la solicitud de reconsideración presentada, se fundamenta en que *“que las tres enmiendas citadas no guardan relación alguna con el objeto del Proyecto de Ley Foral que se pretende enmendar y por ello su admisión a trámite infringe el Reglamento de la Cámara que en su artículo 147.8 establece...”*

Antes de su análisis procede reiterar sucintamente lo dicho en anteriores informes jurídicos sobre la posición que ocupa el derecho de enmienda dentro del ejercicio de la potestad legislativa. Para ello recurriremos a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 136/2011, FJ 6) que resumidamente establece lo siguiente:

“..En suma, la iniciativa legislativa no sólo es una forma de participación de los legitimados en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, sino también un instrumento eficaz en sus manos que les permite obligar a que el Parlamento se pronuncie sobre la oportunidad o no de regular «una determinada materia» [SSTC 124/1995, de 18 de julio) , F. 3; y 38/1999, de 22 de marzo, F. 3 B)].

La materia y el objeto del procedimiento lo delimita, pues, el autor de la iniciativa legislativa, de modo tal que, cumplidos los requisitos reglamentariamente exigidos para su admisión a trámite [SSTC 124/1995, de 18 de julio, F. 2; y 38/1999, de 22 de marzo, F. 2 B)], el procedimiento debe

contraerse al mismo y actuarse en su marco, sin perjuicio, de que a través del ejercicio del derecho de enmienda los representantes de los ciudadanos puedan incidir en el texto de la iniciativa, rechazándolo (enmienda de totalidad con devolución del texto), alterándolo (enmienda de totalidad con proposición de texto alternativo) o modificándolo (enmiendas parciales de modificación, supresión o adición). Eso sí, en ningún caso, el derecho de enmienda al articulado puede desnaturalizar la oportunidad, principios o espíritu del proyecto o proposición de ley, una vez superado el debate de las enmiendas a la totalidad (arts. 109, 110 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y 106 del Reglamento del Senado) o, en su caso, una vez superado el debate de toma en consideración (arts. 125 a 127 RCD, y 108 RS). Debe tenerse en cuenta que tanto la iniciativa legislativa como el procedimiento parlamentario son instrumentos al servicio de la participación política y, por tanto, cauce para el ejercicio de la soberanía popular del conjunto de los ciudadanos en el Estado democrático participando en los asuntos públicos a través de sus representantes. Por esta razón, el ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras debe contraerse a la materia y objeto de la iniciativa legislativa presentada por quien está legitimado para ello.

Tras estas previas consideraciones sobre el ejercicio de la facultad de enmendar los textos de los proyectos o proposiciones de Ley, el propio Tribunal hace una breve referencia a su doctrina sobre la regularidad constitucional de dicho ejercicio, que fue reformulada en su STC 119/2011, de 5 de julio (FJ 6) y en la que se establece lo siguiente:

Con carácter general, **la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado.** Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto.

En efecto, **la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad;** sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe

nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que, a partir de un proyecto de Ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada.

Por tanto, incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente, como es el del Senado, guarde silencio sobre **la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva** del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo.

Admitida por tanto **la necesidad de que la Mesa verifique el control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa**, debemos analizar qué debe tenerse en cuenta para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad, para lo que acudimos nuevamente a la jurisprudencia constitucional sentada en la precitada Sentencia 119/2011, de 5 de julio (FJ 7):

Todo lo anterior debe completarse con algunas ideas adicionales: la primera es que para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis **contará con un amplio margen de valoración. En efecto, el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado.** El representante de la voluntad popular, manifestación fundamental del principio democrático (art. 1.1 CE), debe contar con un margen de actuación **amplio y flexible**

precisamente para acercar sus actuaciones a las exigencias que ese propio principio democrático impone. Por ello, en éstas, como en otras muchas decisiones, **los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de Ley objeto de debate.** Pero esta tarea, cuando lo que se plantea es precisamente una falta absoluta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima, **pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda,** ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa.

En conclusión, a través de la sentencias indicadas el Tribunal ha ratificado el criterio material de enmienda según el cual **no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con el texto enmendado, para ello la Mesa respectiva contará con un amplio margen de valoración,** de tal modo que sólo cuando el contenido de la enmienda sea inequívocamente extraño a la iniciativa legislativa procede acordarse la inadmisión y, en consecuencia, su no consideración en el debate legislativo por no guardar esa mínima relación.

A la vista de lo expuesto, procedemos a analizar las tres enmiendas formuladas.

Desde un punto de vista formal, las tres están correctamente formuladas con arreglo al art. 147 RPN pues se han presentado por tres grupos parlamentarios y en el plazo establecido.

Desde un punto de vista material, el proyecto de Ley Foral pretende mediante dos artículos conceder un crédito extraordinario para el abono de las subvenciones a partidos y formaciones políticas para la financiación de los gastos de las elecciones al Parlamento Foral de Navarra celebradas el 28 de mayo de 2023. Por su parte las enmiendas presentadas modifican partidas presupuestarias que forman parte de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023.

A este respecto hemos de decir que nuestro Reglamento establece en su artículo 147.8 que *“no se admitirán las enmiendas al articulado que carezcan de la debida relación con el texto a que se refieran”*, precepto que debe integrarse con la doctrina constitucional antes expuesta y que requiere del análisis concreto de cada caso por la Mesa bajo su amplio margen de valoración.

En nuestra opinión las tres enmiendas formuladas no guardan la mínima conexión de homogeneidad con el proyecto de ley foral en trámite, conforme preceptúa el Reglamento-147.8- y determina la jurisprudencia del Tribunal Constitucional expuesta, motivo por el cual se informó sobre su inadmisión.

2.- Resta indicar que existe otra objeción jurídica para su tramitación, a pesar de que nada se alega al respecto en la solicitud de reconsideración y es la establecida en el art. 145.2 del Reglamento. Según este precepto *“En lo que respecta a los Presupuestos y Cuentas Generales de Navarra, así como a los créditos extraordinarios y suplementos de crédito y a las materias a las que se refiere el apartado a) del artículo 26 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la iniciativa legislativa corresponde, con carácter exclusivo, al Gobierno de Navarra.”*

Por tanto, se carece de iniciativa legislativa para impulsar tal modificación puesto que las tres enmiendas implican modificar partidas presupuestarias que forman parte de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023.

Es cierto que el contenido de las enmiendas se limita a realizar una adecuación puntual de tres partidas presupuestarias consecuencia de la ejecución de las actuaciones que sufragaban. Así por un lado se introduce el término “y equipamiento”, en otra se sustituye “cubierto” por “pérgola en” y finalmente se suprime la “Calle Curtidores y Ordoiz” siendo sustituido por “Calle Camino de Ordoiz”. Sin embargo, como hemos dicho, se carece de iniciativa para hacerlo.

En todo caso, en ocasiones muy puntuales, y a pesar del criterio jurídico, se han admitido a trámite enmiendas referidas al presupuesto y se han remitido al Gobierno para recabar su conformidad o disconformidad

respecto a su tramitación en aplicación del art.148 del Reglamento, al igual que se ha hecho en el presente caso.

Este es mi informe que, como siempre, someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho y a la consideración de la Mesa y Junta de Portavoces.

Pamplona, 3 de noviembre de 2023
LOS SERVICIOS JURÍDICOS