



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe sobre la técnica legislativa utilizada en la
Proposición de Ley Foral por la que se adoptan medidas
de apoyo a los ciudadanos y ciudadanas en materia de
vivienda.

Pamplona, 4 de noviembre de 2016

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, tienen el honor de elevar a la Mesa y Junta de Portavoces el siguiente

INFORME

SOBRE LA TÉCNICA LEGISLATIVA UTILIZADA EN LA PROPOSICIÓN DE LEY FORAL POR LA QUE SE ADOPTAN MEDIDAS DE APOYO A LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS EN MATERIA DE VIVIENDA. (9-16/PRO-00010)

ANTECEDENTES

1.º Con fecha de 28 de Junio de 2016 los Grupos Parlamentarios Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa, Podemos-Ahal Dugu y la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda-Ezkerra presentaron una proposición de Ley Foral por la que se adoptan medidas de apoyo a los ciudadanos y ciudadanas en materia de vivienda.

Dicha iniciativa fue admitida a trámite por la Mesa de la Cámara y publicada en el BOPN de 7 de septiembre de 2016. Con fecha de 13 de octubre de 2016 fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento, estando actualmente en trámite de formulación de enmiendas.

2.º La proposición de ley foral contiene una exposición de motivos, dos artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y tres finales. De su contenido nos interesa resaltar a efectos del presente informe los siguientes:

- El artículo 1 contiene una modificación de varios artículos de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, en concreto realiza 22 modificaciones sobre la misma.

- El artículo 2, a lo largo de 34 apartados, modifica el Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

- La Disposición final primera, contiene una habilitación al Gobierno de Navarra para elaborar un texto refundido, *en el plazo de doce meses a partir de que se resuelva el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno de España contra varios de los artículos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.*

- La Disposición final segunda, autoriza al Gobierno de Navarra y al consejero competente en materia de vivienda para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exijan la aplicación y el desarrollo de esta ley foral. *Asimismo, se habilita al Gobierno de Navarra para modificar mediante disposición reglamentaria todo el contenido del artículo 2 de la presente ley foral.*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Sobre la técnica legislativa utilizada: modificación de un Reglamento mediante una Proposición de Ley Foral.

Debemos partir de que nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento, es decir a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario. Si bien en estos casos la consecuencia inmediata es que la regulación por ley conlleva la congelación de rango de la nueva regulación.

En el artículo 2 de la proposición, se modifican material y formalmente determinados preceptos del Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda, sin embargo, en este caso no se produce una congelación del rango puesto que la disposición final segunda de la propia iniciativa, vuelve a deslegalizar inmediatamente la materia al habilitar *“al Gobierno de Navarra para modificar mediante disposición reglamentaria todo el contenido del artículo 2 de la presente ley foral”*. Actuación avalada por el Tribunal Constitucional que en una actuación similar no lo considera censurable desde un punto de vista constitucional (STC 332/2005, F.7).

Partiendo de estas premisas que dan cobertura a la iniciativa presentada, no obstante queremos hacer una breve reflexión de la presente iniciativa desde el punto de vista de la técnica legislativa empleada, en tanto que se modifica ampliamente un Decreto Foral por Ley Foral y con la finalidad de no extenderse esta práctica que si bien, como hemos visto está permitida, entendemos que debe utilizarse excepcionalmente por las siguientes razones:

- Nuestro sistema constitucional, atribuye la potestad reglamentaria en el art. 97 de la Constitución al Gobierno y aunque es cierto que no contiene una reserva de reglamento, no podemos olvidar que determinadas materias, debido a su carácter marcadamente técnico, resultan más propias

de ser objeto de una regulación por una norma reglamentaria que por una con rango legal, tal como ocurre con el contenido del artículo 2 de la presente iniciativa, motivo por el cual la propia disposición final segunda la vuelve a deslegalizar para que sea el Gobierno de Navarra el órgano habilitado para futuras modificaciones.

- También creemos necesario que las modificaciones de Decretos Forales mediante Leyes Forales respondan a motivos de oportunidad, como en el presente caso, en el que se aprovecha la modificación de la ley foral de vivienda para reformar también aspectos reglamentarios que son complementarios y que comparten la misma intencionalidad y objetivos lo que justifican su tratamiento conjunto.

- En nuestra opinión, la modificación de decretos forales mediante ley foral debe utilizarse cuidadosamente, por el riesgo que supondría su generalización en la medida que pueden hacerlo tanto los parlamentarios forales mediante proposiciones de ley, como el Gobierno a través de proyectos de ley foral de modificación de decretos forales, obviando el procedimiento legalmente establecido.

- Por último incidir en otra de las consecuencias inmediatas: regular con valor de ley una materia que admite la disciplina reglamentaria altera el régimen de enjuiciamiento jurisdiccional de la norma adoptada, que adquiere así el *régimen jurisdiccional propio de las normas con rango legal, en perjuicio de la defensa de los derechos e intereses de los particulares ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

En el presente caso además se modifica por ley foral una materia regulada por reglamento y que en lo sucesivo, también puede ser objeto de regulación por simple decreto foral, por cuanto la disposición final segunda lo deslegaliza. Deslegalización que permitirá al Gobierno de Navarra poder modificar mediante disposición reglamentaria todo el contenido del artículo 2, sin embargo entre tanto no se modifiquen los preceptos contenidos en el artículo 2 ¿cuál será su rango: legal o reglamentario? y en consecuencia cuál será el órgano competente ante un posible enjuiciamiento, el constitucional, órgano competente para el control de las normas con rango legal o la jurisdicción contencioso-administrativa por considerar que su contenido mantiene su valor reglamentario a pesar de su aprobación por ley foral. Coincidimos con la sentencia citada anteriormente que considera que

mediante la regulación por ley se adquiere el régimen jurisdiccional propio de las normas con rango legal (voto particular).

Sobre el plazo concedido al Gobierno para elaborar un texto refundido.

La Disposición final primera de la proposición de ley foral contiene una habilitación al Gobierno de Navarra para elaborar un texto refundido. En concreto se autoriza al Gobierno de Navarra para aprobar, *en el plazo de doce meses a partir de que se resuelva el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno de España* contra varios de los artículos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, un texto refundido en el que se integren, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra y otras normas que se enumeran.

Se trata de una delegación legislativa contemplada en el artículo 21 de la LORAFNA, que en su apartado tercero establece los requisitos para su ejercicio: debe otorgarse de forma expresa, para materia concreta y *con fijación del plazo para su ejercicio*, delegando el ejercicio de la función legislativa del Parlamento en favor del Gobierno, de modo similar a como lo hace el artículo 82 de la Constitución.

En concreto se nos suscita la duda de si el plazo concedido y que en este caso se condiciona a que se produzca un hecho como es la resolución de un recurso de inconstitucionalidad, cumple con la certeza de plazo prevista en la LORAFNA.

La duración temporal de la delegación constituye uno de los requisitos de orden objetivo de las leyes de delegación. La delegación se confiere “con fijación del plazo para su ejercicio”, por tanto el plazo ha de ser siempre concreto, lo que no quiere decir que se deba corresponder con una fecha determinada del calendario, pudiendo ser un lapso de tiempo o un suceso cierto o mediante la señalización de un plazo final.

Es discutida la posibilidad de fijar un término *incertus quando*. En opinión de Santamaría Pastor, no será válida “la determinación por referencia a un hecho *certus an, sed incertus quando*”, es decir se sabe su llegada, pero se ignora cuándo. En la disposición final primera que analizamos la determinación del plazo inicial se realiza en referencia a un

hecho seguro pero que sin embargo es incierto en el tiempo, lo que nos suscita dudas acerca de si encaja en la temporalidad que entendemos debe acompañar a la delegación legislativa.

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

Pamplona, 4 de noviembre de 2016
Los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra