



Parlamento de Navarra  
Nafarroako Parlamentua

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

## **INFORME**

### **Sobre el plazo de delegación para la aprobación del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, las consecuencias de su incumplimiento y posibilidades de solución.**

#### **ANTECEDENTES**

**Primero.-** El Gobierno de Navarra remitió con fecha 27 de julio de 2017, el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Dicho texto legal fue publicado en el Boletín Oficial de Navarra (BON), núm. 168, de 31 de agosto de 2017 y entró en vigor el día 1 de septiembre de 2017.

**Segundo.-** La Exposición de motivos del DFL 1/2017, expresa que.

"La disposición final primera de la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, autoriza al Gobierno de Navarra para aprobar mediante un decreto foral legislativo un texto refundido en el que se integren, debidamente aclaradas, regularizadas y armonizadas, las disposiciones vigentes contenidas en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra y la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda.

De conformidad con la citada habilitación se redacta el presente texto refundido, en el que se regularizan, clarifican y armonizan los textos legales

que se refunden. En este sentido, se integra en un texto único todas las modificaciones introducidas a la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, a través de diversas Leyes modificatorias de la misma que han dado una nueva redacción a determinados preceptos o han introducido nuevas disposiciones.

A estos efectos, se ha ajustado la numeración de los artículos y, por lo tanto, las remisiones y concordancias entre ellos, y se han actualizado las referencias a órganos de la Administración.

Finalmente, se han eliminado diversas disposiciones adicionales y transitorias de la ley motivadas por las exigencias derivadas del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley Foral 35/2002 y sus modificaciones".

La Exposición de motivos expresa igualmente que:

"Este decreto foral legislativo ha sido informado por el Consejo de Navarra en dictamen emitido el 3 de julio de 2017, considerando ajustado a la autorización legislativa y conforme con el ordenamiento jurídico que disciplina la materia objeto de refundición".

**Tercero.-** Con fecha de 4 de septiembre de 2017, la Junta de Portavoces, adoptó el siguiente Acuerdo:

"El Gobierno de Navarra ha remitido con fecha 27 de julio de 2017, el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Habida cuenta que la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, en su Disposición Final Primera, autorizó al Gobierno de Navarra para aprobar, en el plazo de seis meses, un decreto foral legislativo que refundiera el texto de dicha Ley Foral y el resto de la legislación vigente en la materia, SE ACUERDA:

1.º Solicitar a los Servicios Jurídicos la emisión de un informe sobre el plazo de delegación para la aprobación del Texto Refundido de la Ley Foral

de Ordenación del Territorio y Urbanismo, las consecuencias de su incumplimiento y posibilidades de solución (9-17/DFL-00001)".

## **FUNDAMENTOS JURIDICOS**

### **I**

#### **Objeto del Informe**

El objeto del presente Informe es determinar si el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 27 de julio, ha observado de conformidad con lo dispuesto en el art. 21 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen foral Navarra (en adelante, El Amejoramiento), y el artículo 162 del Reglamento del Parlamento, el plazo de la delegación conferida, y si no ha sido así, cuáles son sus consecuencias y posibles vías de solución.

### **II**

#### **Alcance de la delegación contemplada en la Ley Foral 5/2015, de 5 de Marzo, de Medidas para favorecer el Urbanismo Sostenible, la Renovación Urbana y la Actividad Urbanística de Navarra**

Tal como establece la propia Exposición de Motivos, la autorización legislativa se contiene en la disposición final primera de la Ley Foral 5/2015 (por error el DFL cita como LF 5/2005), de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que autoriza al Gobierno de Navarra para aprobar en el plazo de seis meses mediante un decreto foral legislativo, un texto refundido en el que se integren, debidamente aclaradas, regularizadas y armonizadas, las disposiciones vigentes contenidas en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra y la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda.

El plazo de los seis meses de la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo (Publicada en el BON núm. 51, de 16 de marzo) caducó el 16 de diciembre de 2015, al entrar en vigor la Ley Foral el 16 de junio de dicho año (Disposición final segunda).

El plazo para dictar el Decreto Foral legislativo **ha caducado**, al dictarse el 27 de julio de 2017, esto es, veinte meses más tarde. Ha habido, por tanto, un exceso temporal en el cumplimiento del plazo para el ejercicio de la delegación legislativa.

Verificado que el DFL 1/2017, ha sido dictado con la autorización legislativa caducada, la cuestión que resolver, según se nos pide, es determinar las consecuencias de tal incumplimiento. Ello exige deslindar el plano parlamentario del judicial, sin dejar de hacer referencia al control por el Consejo de Navarra.

### III

#### **El control parlamentario del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 De Julio**

Es doctrina constitucional reconocida desde los albores constitucionales (STC 51/1982, de 19 de julio, luego reiterada de forma constante), que el ejercicio por el Gobierno de la potestad de dictar normas con rango de ley, previa delegación legislativa, está sometida a unos requisitos formales contenidos en el art. 82 de la CE [y art. 21 del Amejoramiento], que tienden a delimitarlo, encuadrándolo en un marco necesariamente más estrecho que aquel en que se mueven las Cortes Generales [aquí Parlamento de Navarra] en cuanto órgano legislador.

En nuestro caso, los artículos 21.1 del Amejoramiento y 162 del Reglamento de la Cámara establecen -en línea con lo dispuesto en el art. 82 del texto constitucional, que es su contexto interpretativo necesario-, que el Parlamento podrá delegar en la Diputación Foral el ejercicio de la potestad legislativa, con la interdicción de los supuestos de leyes de mayoría absoluta, distinguiendo entre la delegación para textos articulados que debe hacerse mediante leyes que contengan las bases de la delegación de aquella otra para refundir textos legales (art. 21.2). Debiendo, en todo caso, la ley delegante de llevar a cabo la delegación de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio (art. 21.3 Amejoramiento y 162.3 Reglamento).

El art. 162.3 del Reglamento de la Cámara añade, "que no podrá entenderse de modo implícito o por tiempo indeterminado". Tampoco podrá

permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno de Navarra.

El control de la delegación legislativa y de sus posibles excesos, según establece el art. 162.5 del Reglamento en línea con el artículo 82.6 CE, es de doble alcance y naturaleza, judicial y parlamentario. Así lo indica el art. 162.5 citado -siguiendo aquí lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 82 CE-, al referirse a que "sin perjuicio de la competencia propia de los tribunales, las leyes forales de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control".

Desde la perspectiva del control parlamentario, el artículo 162.6 del Reglamento sólo exige que tan pronto la Diputación Foral hubiese hecho uso de la delegación prevista en el art. 21 del Amejoramiento, dirigirá al Parlamento la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquella y será publicado en el Boletín Oficial de la Cámara.

Está previsto que las leyes delegación establezcan fórmulas adicionales de control, que posibiliten un control parlamentario más estricto, autorizando así el Reglamento de la Cámara a la Mesa, previa audiencia de la junta de portavoces, en tal supuesto, para que dicte las normas destinadas a hacer efectiva, la fórmula "ad hoc" de control.

Aspecto éste no contemplado en la Ley Foral autorizante, la LF 5/2015, que no contiene fórmulas de control adicionales, razón por la que el control parlamentario en el presente caso, se cumple con la fórmula tradicional de "darse por enterado". Sin perjuicio, claro está, del control que cada parlamentario foral o grupo parlamentario, a la vista del texto refundido comunicado, a través de cualquier iniciativa legislativa o de control, pero en el marco de las disposiciones generales del Reglamento y no vinculadas a esta delegación.

En definitiva que al no haber establecido la Ley Foral 5/2015 fórmulas adicionales de control, la caducidad de la delegación no tiene en el marco legalmente establecido en el art. 162 del Reglamento de la Cámara otra consecuencia parlamentaria que la constatación del exceso temporal en la delegación, sin perjuicio -insistimos-, de cualquier otra iniciativa de conformidad con lo que más adelante se dirá.

#### IV

### **El control judicial del Decreto Foral Legislativo 1/2017 y el Consejo de Navarra**

El control judicial es otra de las posibilidades contra los Decretos Forales legislativos que excedan los límites de la delegación legislativa. Es el control más efectivo e intenso que puede ser llevado por los Tribunales, tanto por el Tribunal Constitucional como por los Tribunales ordinarios. Como señaló la STC 166/2007, de 14 de julio, el control de los excesos de la delegación corresponde no solo al Tribunal Constitucional sino también a la jurisdicción ordinaria. El control de Decretos Forales legislativos ante el TC puede llevarse a cabo a través de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y ante los Tribunales ordinarios a través del recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra a través de la técnica del ultra vires, que permite la inaplicación de los Decretos legislativos en lo que exceden de la delegación [(Art. 74.1 b) de la LO 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial y art. 10.1 b) de la LJCA).

La vía del control jurisdiccional está abierta a las personas físicas o jurídicas que tengan un interés legítimo con exclusión, en nuestro caso, de los partidos políticos, tal como señaló la STS (Pleno de la Sala Tercera) de 3 de marzo de 2014.

La principal consecuencia de la impugnación jurisdiccional es que al tratarse de un exceso en la delegación, las normas contenidas en el texto del Decreto legislativo tienen solo valor reglamentario, tal como viene declarando la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, puesto que los Decretos legislativos tienen la naturaleza de disposiciones de rango legal, solo en la medida en que hayan respetado la delegación legislativa o recepticia, de modo que cuando se extralimiten de la misma no la respetasen, la vulneren o **incumplan el plazo establecido**, tendrán la naturaleza de simples disposiciones reglamentarias, impugnables en vía contenciosa [SSTS (S. 3ª) de 15 de junio de 1996, 28 de marzo de 2012 y otras muchas)].

Esta es la principal vía de agua legal que tiene texto informado al haber incurrido <sup>1</sup> el Decreto Foral Legislativo 1/2017, en un exceso en la delegación de carácter temporal de carácter manifiesto, al haber superado en año y medio el plazo para dictarlo. Dicho Decreto Foral legislativo está expuesto a impugnaciones jurisdiccionales, que pueden dejar el texto legal *in toto*, sin cobertura de valor legal y rebajándolo al rango de simples disposiciones administrativas, todo ello en un texto de relevancia para la ordenación del territorio y el urbanismo de Navarra.

Llama la atención que el Consejo de Navarra en su Dictamen de conformidad, de 3 de julio de 2017<sup>2</sup>, no haya advertido al Gobierno de este vicio o exceso temporal, apreciable *icto oculi*, para cualquier operador jurídico. Es cierto que el Dictamen del Consejo de Navarra en el control de los proyectos de decretos forales legislativos es preceptivo (Art. 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, del Consejo de Navarra), pero no vinculante, aun así ello no excusa la advertencia debida para evitar las consecuencias que de la declaración de inconstitucionalidad, de nulidad o de inaplicación por *ultra vires* del Decreto Foral legislativo 1/2017, pudieran derivarse.

Cabe también significar que ningún otro Informe, de los citados en los antecedentes del Dictamen 28/2017, de 3 de julio, en especial el de la **Secretaría Técnica del Departamento de Desarrollo rural, Medio Ambiente y Administración Local**, de 14 de noviembre de 2016, haya formulado reparo alguno al exceso temporal en la delegación.

En el mismo sentido, el informe del **Servicio del Secretariado del Gobierno y Acción normativa**, de 13 de enero de 2017, no formuló -en lo que se recogen en los antecedentes del dictamen del Consejo de Navarra-, objeción constitucional ni legal alguna.

---

<sup>1</sup> Hacemos gracia de que en el presente informe no se han examinado otros posibles vicios *ultra vires* por excesos materiales en la delegación legislativa, razón que nos impide concluir, que no existan.

<sup>2</sup> El Dictamen del Consejo de Navarra 28/2017, de 3 de julio, concluye que "*El Proyecto de Decreto legislativo de la Ley Foral de ordenación del Territorio y Urbanismo se considera ajustada a la autorización legislativa y "conforme" con el ordenamiento jurídico que disciplina la materia objeto de refundición.*

## V

### Posibles vías de solución

Se nos pide que indagemos posibles vías de solución para convalidar o subsanar el posible exceso temporal existente en la delegación, plenamente confirmado tras lo expuesto más arriba. La delegación caducó hace un año, ocho meses y 11 o 14 días, si el cómputo se hace desde la publicación del DF Legislativo 1/2017, en el BON de 31 de agosto de 2017.

Antes de esbozar posibles alternativas, cabe señalar que la autorización podía haber sido prorrogada, si la dificultad técnica para poder refundir los textos autorizados en dicho plazo de seis meses, lo exigía. Incluso por una disposición de la Ley foral de presupuestos, tal como de forma extraordinaria autorizó la STC 61/1997, de 20 de marzo (F.J.2), para el Estado, en el supuesto del **Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana** (Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio).

Varias son las soluciones posibles que deberán valorarse en función de criterios de política legislativa. Todas ellas tienen en común la necesidad de que sean soluciones legislativas; dicho de otro modo, que tengan carácter de rango y valor de ley. La primera podría descansar en que el Parlamento a través de sus grupos parlamentarios formulase una iniciativa legislativa que permitiese convalidar el exceso en la delegación, mediante la aprobación del texto legislativo para elevar su rango al de ley foral, previa depuración, en su caso, de posibles vicios ultra vires, si es que existen.

Otra posible solución, en este caso en el marco de la iniciativa legislativa del Gobierno, sería la de aprobar un proyecto de ley de artículo único, inspirado, velis nolis, en el texto de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española, que permitiría al Gobierno poder convalidar el texto del Real Decreto legislativo en breve espacio de tiempo.

Finalmente, otras soluciones posibles, en el marco de la legislación de urgencia contempladas en el artículo 21 bis de la LORAFNA (redacción LO 7/2010, de 27 de octubre) deberían ser informadas y valorados sus posibles



límites por el Gobierno de Navarra, al que el Parlamento no puede ni debe sustituir en su toma de decisiones.

## CONCLUSIONES

1ª.- La autorización otorgada por el Parlamento al Gobierno para aprobar un texto refundido mediante un decreto foral legislativo en el plazo de seis meses, contemplada en la disposición final primera de la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística de Navarra, **caducó** el 16 de diciembre de 2015, al haber entrado en vigor la citada Ley Foral, el día 16 de junio de dicho año.

2ª.- Las consecuencias de haber hecho uso de una autorización ya caducada para dictar el Derecho Foral legislativo 1/2017, de 27 de julio tiene un alcance diferente según sea el tipo del control exigible.

Desde la perspectiva del control parlamentario, al no contemplar la Ley Foral 5/2015, fórmulas adicionales de control, el cumplimiento del mandato del art. 162.6 del Reglamento de la Cámara se agota, tras la comunicación al Parlamento, en la constatación de que la autorización ha caducado.

Todo ello, sin perjuicio, de que cada parlamentario foral o grupo parlamentario, a la vista del texto refundido comunicado a la Cámara, puede llevar a cabo cualquier iniciativa, de control o de impulso legislativo, pero en el marco de las disposiciones generales del Reglamento y no vinculadas a esta delegación

3ª.- Desde el prisma del control judicial de la delegación, las consecuencias son distintas, puesto que los Decretos Forales legislativos tienen la naturaleza de disposiciones de rango legal, solo en la medida en que hayan respetado la delegación legislativa o recepticia, de modo que cuando se extralimiten de la misma, no la respetasen o incumplan el plazo establecido, tendrán la naturaleza de simples disposiciones reglamentarias, impugnables en vía contenciosa, según constante jurisprudencia del Tribunal Supremo de la Nación.

4º.- Las posibles soluciones legislativas con el efecto de convalidar el exceso temporal en la delegación, pueden tener el alcance de una iniciativa

parlamentaria o gubernamental en los términos que se expresan en el epígrafe V, del cuerpo del presente Informe.

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

Pamplona, 20 de septiembre de 2017  
LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA CÁMARA