



Examinado el anteproyecto de Ley Foral de actualización del régimen regulador de la sucesión legal a favor de la Comunidad Foral de Navarra, este Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emite el siguiente

INFORME

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Se ha remitido a este Servicio el citado Anteproyecto de Ley Foral acompañado de la Orden Foral que dio inicio al procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general, una memoria justificativa, una memoria normativa, una memoria económica con la firma de la Intervención de Hacienda, una memoria organizativa, un informe sobre impacto por razón de sexo, petición e informe del Instituto Navarro para la Igualdad, petición e informe de la Comisión Foral de Régimen Local, petición y contestación del Consejo Asesor de Derecho Civil de Navarra, petición e informe de los departamentos afectados e informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Política Financiera.

De su examen pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Objeto de la norma.

El objeto de la norma analizada es actualizar la regulación del régimen de la sucesión legal a favor de la Comunidad Foral de Navarra.

Segunda. Competencias en cuyo ejercicio se aprobaría la Ley Foral cuyo anteproyecto se estudia.

La sucesión legal a favor de la Comunidad Foral de Navarra se encuentra

regulada en las leyes 304 y 307 de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, lo que constituye legislación civil amparada por la competencia en esta materia que la Comunidad Foral de Navarra ostenta en materia de Derecho Civil en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; en el artículo 24 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, basado en la competencia que el artículo 45.6 de la citada Ley Orgánica atribuye a la Comunidad Foral en materia de patrimonio de Navarra y la administración, defensa y conservación del mismo, y en el Decreto Foral 166/1988, de 1 de julio, por el que se establece el régimen administrativo aplicable a las sucesión legal a favor de la Comunidad Foral, lo que constituye un ejercicio de los títulos competenciales que en materia de procedimiento administrativo ostenta la Comunidad Foral de Navarra en desarrollo del régimen básico estatal.

Por otro lado, dada la naturaleza de ley foral de mayoría absoluta que ostenta la Ley Foral de Patrimonio de Navarra que resulta modificada, así como la necesidad de utilizar una norma con el mismo rango de ley foral de mayoría absoluta para proceder a la modificación de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, de conformidad con el artículo 48.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la forma de ley foral tramitada por el procedimiento de mayoría absoluta resulta adecuada para proceder a la modificación de la regulación contenida en ambas disposiciones citadas y que el proyecto analizado pretende modificar.

Tercera. Adecuación al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes forales se encuentra regulado en el capítulo I del título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, titulado "De la iniciativa legislativa", donde se establece que dicho procedimiento se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción de un



anteproyecto, acompañado de la memoria o memorias, de los estudios o informes y documentación que sean preceptivos legalmente, incluidos los relativos a su necesidad u oportunidad, un informe sobre impacto por razón de sexo y la estimación del coste a que daría lugar, añadiéndose la necesidad de informe de la Secretaría General Técnica y de que se incluya una exposición de motivos.

Así mismo, el Gobierno de Navarra aprobó, por Acuerdo adoptado en sesión celebrada el 27 de noviembre de 2006, unas Instrucciones para la elaboración y tramitación de anteproyectos de leyes forales, proyectos de decretos forales legislativos y proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra.

Con lo expuesto, y teniendo en cuenta la documentación recibida en este Servicio se puede mantener que el procedimiento se está tramitando de forma correcta hasta el momento, sin perjuicio de recordarse en este punto que con carácter previo a la elevación del texto al Gobierno de Navarra, deberá ser remitido a todos los Departamentos de la Comunidad Foral de Navarra, para su conocimiento.

Cuarta. Sobre la forma y estructura de la norma.

La forma y estructura que han de presentar los anteproyectos de leyes forales y los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación compete al Gobierno de Navarra se encuentran recogidas en unas reglas que elaboró la Dirección General de Presidencia y que una vez sometidas a la consideración de todos los Departamentos a través de sus respectivas Secretarías Técnicas, y con el visto bueno de todas ellas, se establecieron como Instrucciones en el mes de enero de 2004 para lograr su efectiva aplicación por todas las unidades de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Estas instrucciones persiguen la calidad técnica de las disposiciones generales y la unificación de los criterios atinentes a la forma y estructura de las mismas.



Con esta premisa, a continuación se ponen de manifiesto algunas consideraciones a este respecto con la finalidad de coadyuvar a la total adecuación del anteproyecto a las citadas instrucciones:

A) Sobre la forma del texto marco:

El borrador presentado no se ajusta a las instrucciones sobre la forma y estructura de las disposiciones de carácter general en su día elaboradas en los siguientes aspectos:

- Exposición de motivos. En el primer párrafo de la exposición de motivos se alude a las leyes 304 y 307 de la "Ley 1/1973, de 1 de marzo, que aprueba la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra" cuando la referencia debería hacerse a las leyes 304 y 307 de la "Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra aprobada por la Ley 1/1973, de 1 de marzo," puesto que las citadas leyes 304 y 307 forman parte de la compilación aprobada por la ley y no de la ley aprobatoria de la compilación.

Por otro lado, se recuerda que todas las citas, y en especial las que se hacen por primera vez, de diferentes normas jurídicas, deben incluir el título completo de las mismas.

- Titulación de los artículos 2 y 3. Puesto que el artículo 2 del proyecto analizado se titula "modificación del apartado 5 del artículo 24..." No resulta procedente titular el siguiente artículo, el artículo 3, como "modificación del artículo 24..." ya que el anterior, el número 2, también modificaba el mismo artículo, y en su título se precisaba el concreto apartado que se modificaba. Así, lo más conveniente resultaría refundir ambos artículos en uno, de forma que se dedicase el artículo 1 a la "Modificación de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra", y el 2 a la "Modificación del artículo 24 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra", donde dentro de este segundo precepto se dedicaría un apartado "uno" a la "modificación del apartado 5 del artículo 24" y un apartado "dos" para la "adición de los apartados 6, 7, 8 y 9 al artículo 24".



- Texto marco del artículo 3. En el texto marco del artículo 3 ha de corregirse la errata “al que le se añaden”, debiendo decirse “se le” en lugar de “le se”.

- Numeración de los artículos. Al tratarse de una disposición modificadora de otra anterior, los artículos no deben numerarse con cifras expresadas en números cardinales arábigos como se hace en el proyecto analizado, sino con la expresión mediante la palabra correspondiente del número ordinal de cada título (es decir, “artículo primero, artículo segundo....”).

- Rotulación “DISPOSICIÓN TRANSITORIA”. La rotulación previa a la “disposición transitoria única” indicando “DISPOSICIÓN TRANSITORIA” debe eliminarse del texto de conformidad con las Instrucciones puesto que solo existe una disposición del género de las disposiciones transitorias.

- Rotulación “DISPOSICIÓN DEROGATORIA”. Lo mismo que se indica en el apartado anterior ocurre en relación con la rotulación referente a la subsiguiente disposición derogatoria única, por lo que debería suprimirse.

- Disposición derogatoria única. El inciso final del apartado 2 de esta disposición, donde se dice que se mantendrá vigente el Decreto Foral 166/1988, en lo que no sea contrario a esta Ley Foral “y en tanto no sea modificado por otras normas de igual rango” debe eliminarse este último inciso. Dicha consecuencia es la mera aplicación del principio de que la norma posterior deroga a la norma anterior si es del mismo o inferior rango esta segunda, y recordaría únicamente la aplicabilidad de este principio más allá de la fuerza derogatoria de la propia ley en sí misma de la que forma parte la disposición derogatoria. Es decir, a una disposición derogatoria le corresponde establecer las normas que quedan derogadas y, en todo caso, las normas que permanecen vigentes, pero en ningún caso, las reglas de futura derogación de las normas que ahora y por virtud de la norma que contiene la disposición derogatoria quedan subsistentes.

- Disposición final tercera. Debe cambiarse la redacción de este precepto para hacer dicha redacción correcta desde un punto de vista gramatical, de

forma que rece "Esta Ley Foral entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra", es decir, sustituyendo "al" por "el".

B) Sobre el nuevo texto de regulación propuesto:

- Sangrado del texto de regulación. El nuevo texto de regulación debe figurar sangrado respecto del texto marco que lo contiene además de aparecer entrecomillado según las Instrucciones.

Quinta. Aspectos de fondo.

En relación con la regulación sustantiva contenida en el proyecto examinado, y con la finalidad de coadyuvar a la mejora de su calidad, cabe realizar las siguientes reflexiones:

- Nuevo apartado 6 del artículo 24 de la Ley Foral 14/2007, introducido por el artículo tres del proyecto analizado.

El último apartado del apartado 6 introducido en el artículo 24 de la Ley Foral 14/2007, dispone que *"los actos administrativos dictados en este procedimiento de declaración de heredera abintestato de la Comunidad Foral de Navarra solo podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento, previo agotamiento de la vía administrativa. Quienes se consideren perjudicados en cuanto a su mejor derecho a la herencia u otros de carácter civil por la declaración de heredera abintestato o la adjudicación de bienes a favor de la Administración podrán ejercitar las acciones pertinentes ante los órganos del orden jurisdiccional civil, previa reclamación en vía administrativa conforme a las normas del artículo 61 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral y del Título VIII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."* Al respecto, ha de señalarse que el párrafo transcrito regula materias de naturaleza procesal para cuya regulación la Comunidad Foral de Navarra carece de competencias, y por tanto, si bien preferentemente no deberían regularse tales extremos sino remitirse en este



punto a la legislación exclusiva estatal que las regula, si se opta por mantener la regulación procesal en este precepto de naturaleza foral deberá ser indicando que ello es de acuerdo con la correspondiente legislación estatal concretando las oportunas remisiones a la misma (artículo 20 bis, apartado 8 en relación con la disposición final segunda, apartado 1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

- Nuevo apartado 7 introducido en el artículo 24 de la Ley Foral 14/2007 por el artículo tres del proyecto analizado. El penúltimo párrafo introducido en el referido apartado 7, añadido al artículo 24 de la Ley Foral 14/2007 por el proyecto analizado, aborda materia de carácter hipotecario sobre la cual, al igual que ocurría en los ejemplos señalados, Navarra carece de competencia para su regulación por lo cual, en técnica legislativa resultaría conveniente sustituir la regulación sustantiva por una remisión expresa a la legislación estatal, y en el caso de preferir mantenerse la transcripción de tal regulación sustantiva, debería hacerse con expresa indicación de que se trata de una transcripción de la norma estatal reguladora en cuestión.

- Disposición transitoria única. Este precepto reza así: "los procedimientos judiciales de declaración de heredera abintestato de la Comunidad Foral de Navarra iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley Foral se regirán por la normativa aplicable a la fecha de su iniciación. {...}." Esta regulación disciplina el régimen transitorio aplicable a procedimientos judiciales y, por lo tanto, afecta a materia procesal, adoleciendo por tanto, del mismo defecto del que adolecía el último párrafo del nuevo apartado 6 añadido al artículo 24 de la Ley Foral 14/2007. Por ello, si bien es cierto que resulta recomendable mantener esta regulación dentro del cuerpo normativo del proyecto analizado, debería añadirse la referencia expresa a que tal regulación resulta en virtud de la aplicación de la normativa estatal de carácter exclusivo, en este caso, la disposición transitoria segunda apartado 1 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.

En vista de todo lo expuesto anteriormente pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes



III. CONCLUSIONES

1ª.- El anteproyecto analizado se está tramitando adecuadamente.

2ª.- Se recomienda considerar las modificaciones al texto propuestas referentes a la forma y estructura del mismo con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica.

Es cuanto informa este Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

Pamplona, 6 de mayo de 2016.

El Técnico de Administración Pública,
Rama Jurídica



Pedro Jesús Loitegui Irurzun

La Técnica de Administración Pública
Rama Jurídica




María José Arozarena Gómez

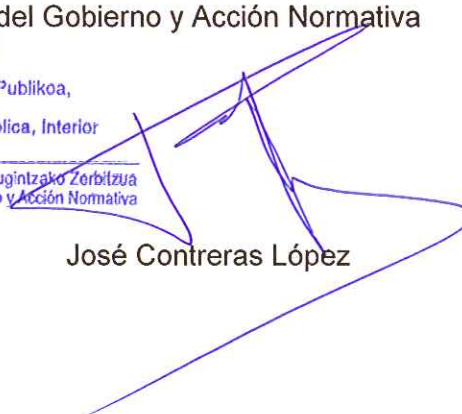
La Jefa de la Sección de Desarrollo
Legislativo y Coordinación



María Belén López Carballo

El Director del Servicio de Secretariado
del Gobierno y Acción Normativa


Nafarroako Gobernua
Gobierno de Navarra
Lehendakaritza, Funtzio Publikoa,
Barnea eta Justizia
Presidencia, Función Pública, Interior
y Justicia
Gobernuaren Idazkaritzako eta Araugintzako Zerbitzua
Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa



José Contreras López