

Las fuentes del Derecho; la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho. La jurisprudencia. La jerarquía normativa. Incidencia del Derecho Comunitario en el sistema de fuentes. La interpretación de las normas jurídicas. Procedimiento de elaboración de las Leyes Forales. La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

1. Las fuentes del Derecho.

Por “fuentes” del Derecho se entiende tanto a las personas y grupos sociales que detentan capacidad y potestad para crear normas jurídicas (fuentes materiales del Derecho), como a los medios y formas en que se manifiestan o expresan estas mismas normas jurídicas (fuentes formales del Derecho). Centrando el concepto de “fuente” en esta última acepción y atendiendo a la clásica categorización del artículo 1 del Código Civil, puede distinguirse como fuentes del ordenamiento jurídico, la ley, la costumbre y los principios generales del derecho, por este orden de prelación. En este sentido, “la costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada” (artículo 1.3 CC). Asimismo, “los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico” (artículo 1.4 CC).

Al margen de las “fuentes” del Derecho, el Código Civil prevé la inclusión en el ordenamiento jurídico de las normas contenidas en los tratados internacionales ratificados por España, previa publicación íntegra de los mismos en el Boletín Oficial del Estado. Asimismo, atribuye un valor complementario a la jurisprudencia reiterada que el Tribunal Supremo materialice al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.

La ley.

En sentido estricto, por ley se entiende una disposición escrita, general y abstracta, aprobada solemnemente por los órganos que tienen potestad para ello -conforme al diseño político del Estado-, y que ocupa un lugar primordial en el orden jerárquico en que se ordenan las normas que conforman el ordenamiento jurídico. La competencia para emanar normas jurídicas con rango legal diferencia las dos manifestaciones más relevantes del Derecho escrito: las leyes y los reglamentos, los cuales se subordinan y acomodan al contenido de aquéllas.

Para que la ley pueda ser considerada una auténtica norma jurídica, debe responder a una legitimidad interna y debe ser emitida con unos requisitos formales de solemnidad.

La legitimidad interna se obtiene cuando la ley es dictada por un órgano que tiene competencia para ello -el poder legislativo- y en su contenido, respeta los principios de las normas de rango superior -Constitución y tratados internacionales ratificados por España-. Por su parte, la solemnidad formal exige que las leyes sean sancionadas, promulgadas y publicadas. La “sanción” es una fórmula que históricamente otorgaba el visto bueno del Rey a la norma emitida por las Cortes, por cuanto ambos órganos -Corona y Parlamento- ostentaban la potestad legislativa. En la actualidad, la “sanción” ha pasado a convertirse en un acto debido del monarca, por cuanto carece de potestad legislativa conforme al ordenamiento constitucional español. La “promulgación” conlleva el acto formal por el que el Rey deja constancia de la aprobación de la ley por las Cortes y ordena hacerlas públicas. Por último, la publicación requiere la plasmación de la totalidad de la ley en el Boletín Oficial del Estado, presupuesto necesario para su entrada en vigor. En el caso de las leyes autonómicas, deberá actuarse conforme a sus Estatutos de Autonomía.

. La costumbre.

La costumbre es a priori un Derecho no escrito -puesto que nada impide su fijación- que nace en una colectividad social sin la necesidad de la intervención de un poder estatal o local. La costumbre es una auténtica norma jurídica, no un mero uso social, puesto que regula las relaciones *inter partes* y atribuye derechos y deberes a los intervinientes, lo que le permite acceder a un ordenamiento jurídico -aunque supeditado a la norma legal- y requiere, para su consolidación, una aplicación reiterada y constante en el tiempo, lo que justifica el conocimiento de la misma por parte de la colectividad donde surge y se aplica.

Según el Código Civil, la costumbre sólo rige en defecto de ley, requiere que pueda probarse y no debe contradecir ni la moral, ni el “orden público”, lo que debe entenderse como el orden constitucional. De conformidad con el Código Civil, puede caracterizarse la costumbre como:

- a) Es una fuente independiente del Derecho, que nace y se desarrolla al margen de la ley.
- b) Es una fuente subsidiaria, que sólo es aplicable con carácter supletorio, ante la falta de regulación legal.
- c) Es una fuente limitada, que ciñe su aplicación a los usos locales, no existiendo ninguna costumbre que pueda ser considerada general en un ámbito territorial extenso, como, por ejemplo, un Estado.
- d) Es una fuente secundaria que obliga a quien la invoca ante un tribunal a la justificación de su existencia.
- e) En el ámbito del Derecho Público, no puede ser considerada como fuente del Derecho, por cuanto nuestro ordenamiento jurídico no prevé el control de las normas consuetudinarias.

Los principios generales del Derecho.

Son los criterios o valores que, pese a no haber sido recogidos en una norma legal o consuetudinaria, informan activamente el ordenamiento jurídico, resolviendo la falta de regulación normativa de una situación determinada, por lo que el recurso a éstos supone resolver una situación de anomia o “laguna legal”.

La justificación de la existencia de los principios generales del Derecho ha dado lugar a la división de la doctrina científica en dos corrientes:

- a) Positivismo, que considera que los principios generales del Derecho se derivan de las mismas normas jurídicas, obteniéndose a partir de un proceso de abstracción de las mismas.
- b) Iusnaturalismo, según el cual los principios generales del Derecho son las propias normas de Derecho Natural, esto es, aquellas normas que no tienen una formulación positiva ni una sanción estatal, pero que poseen vigencia, validez y obligatoriedad, por cuanto integran un sistema jurídico superior, de aplicación general (Derecho Natural).

Los principios generales del Derecho tienen un carácter básico en la organización de la colectividad humana en la que surgen, y revelan sus valores y convicciones, reflejando modelos de conducta en las relaciones *inter partes*. A diferencia de la ley, no encuentran su autoridad en la autoridad de un órgano legislativo. Tampoco tienen su origen en un grupo social concreto, como la costumbre. Los principios generales tienen su fundamento en las convicciones y creencias de la comunidad entera, que se muestra como creadora de esta fuente del Derecho.

Los principios generales pueden estar recogidos expresamente en el articulado de las leyes positivas o, por el contrario, pueden mostrarse de modo implícito en una normativa reguladora en concreto. Resulta habitual que los principios generales se recojan en las constituciones modernas, como realiza el artículo 9.3 de la Constitución de 1978, cuando dispone que “la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

2. La jurisprudencia.

Es la aplicación reiterada y específica del ordenamiento jurídico en una situación de conflicto derivada de las relaciones *inter partes*, a través de la acción de los órganos jurisdiccionales. La jurisprudencia permite una doble acepción:

- a) En sentido amplio, es la doctrina reiterada resultante de la aplicación del Derecho a casos particulares, efectuada por cualquier órgano judicial. Es la consecuencia del deber inexcusable de resolver que tienen los juzgados y los tribunales *ex* artículo 117.3 de la Constitución.
- b) En sentido estricto, es la doctrina reiterada emitida por el Tribunal Supremo, al aplicar la ley, la costumbre y los principios generales, lo que, por otra parte, complementa el ordenamiento jurídico (artículo 1.6 del Código Civil). Por ello, para considerar la jurisprudencia como fuente del Derecho, debe tratarse de sentencias emitidas por el Tribunal Supremo, debe manifestarse a través de dos o más sentencias que tengan una sustancial identidad, debe hacer referencia al orden jurisdiccional correspondiente (civil, penal, contencioso, social o militar) y debe contener un criterio decisorio de la sentencia (*ratio decidendi*).

Tradicionalmente ha venido considerándose que la jurisprudencia no es formalmente una fuente del Derecho, por cuanto no lo crea, sino que se ciñe a aplicarlo e interpretarlo en cada conflicto jurídico particular. No obstante, cuando un tribunal interpreta la norma, está estableciendo e implantando criterios de desarrollo de la misma, por lo que llega a reformular la regla jurídica, y *de facto*, termina creando Derecho. De todos modos, esta *vis* creativa no es indefinida, por cuanto los propios órganos jurisdiccionales quedan vinculados en el tiempo por los criterios que han determinado con anterioridad. Asimismo, la jurisprudencia se ordena jerárquicamente, de modo que los tribunales y juzgados de rango inferior, deben resolver las cuestiones que se les planteen conforme a los criterios delimitados por los órganos superiores.

Actualmente, la doctrina considera que la jurisprudencia es una fuente material del Derecho, acercándose al sistema anglosajón en el que toda decisión judicial está vinculada por la existencia de un precedente próximo. En este sentido, en el ámbito del Derecho español puede interponerse un recurso de casación ante el Tribunal Supremo por sentencias dictadas tanto por la Audiencia Nacional, como por los Tribunales Superiores de Justicia, a causa de la infracción de las normas del ordenamiento jurídico, o de la jurisprudencia aplicable al caso.

3. La jerarquía normativa.

La pluralidad de normas jurídicas existentes obliga a conformar una necesaria prelación entre las mismas, a fin de garantizar su eficaz aplicación. Surge así el principio de jerarquía normativa, que se materializa en la existencia de una subordinación de normas en base al rango que se dispone entre ellas. El artículo 9.3 de la Constitución Española de 1978 garantiza el principio de jerarquía normativa, el cual se materializa en el artículo 1.2 del Código Civil, donde se dispone que “carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”.

En el ordenamiento jurídico español, la primera fuente del Derecho es la Constitución de 1978, por lo que las demás normas jurídicas se supeditan a aquélla. Por debajo de la misma, el artículo 96.1 de la Constitución, dispone que “los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”, por lo que se inmediatamente después de ésta, en la pirámide normativa.

Por debajo de los tratados internacionales se sitúa la ley en sus diferentes modalidades. En este sentido, pueden clasificarse las disposiciones normativas con rango legal en base a su origen estatal o autonómico, por el órgano legislativo o ejecutivo que las aprueba, o en función del número de votos necesarios para su aprobación. A fin de poder diferenciar esta tipología de normas de rango legal, puede distinguirse entre:

- a) Disposiciones emitidas por los órganos legislativos, dictadas por las Cortes Generales o los Parlamentos autonómicos, pudiendo adoptar la denominación de leyes orgánicas u ordinarias (en el ámbito de la legislación estatal) o de leyes autonómicas (en el ámbito de las CC.AA., por ejemplo, las leyes forales en Navarra).
- b) Disposiciones con rango de ley, emitidas por los órganos ejecutivos tanto del Gobierno de la Nación, como de los diferentes ejecutivos autonómicos, bien en casos de extraordinaria y urgente necesidad (Decreto-Ley), o bien a partir de una autorización del legislativo estatal o autonómico (Decretos Legislativos).
- c) Leyes orgánicas o de mayoría absoluta, que requieren para su aprobación, el voto favorable de más de la mitad de los parlamentarios, y leyes ordinarias o de mayoría simple, que resultan aprobadas cuando el voto favorable es superior al número de votos desfavorables.

El escalón siguiente a la ley es el reglamento, que son disposiciones generales como las leyes, emitidas por una Administración Pública –estatal, autonómica, provincial o municipal-, adoptando una variada denominación: decretos, órdenes, reglamentos, bandos, ordenanzas...

Por debajo de los reglamentos, se sitúa la costumbre, cuyo valor como fuente en el ámbito del Derecho Público es nulo, por cuanto ni la Constitución, ni la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevén el control de las normas consuetudinarias. De este modo, su valor queda restringido a las relaciones privadas (Código Civil).

Finalmente, los principios generales del Derecho se aplican en defecto de la ley y de la costumbre, informan la totalidad del ordenamiento jurídico y se plasman particularmente en el ámbito de la aplicación de las diferentes normas jurídicas, tanto en las resoluciones y actos dictados por la Administración, como en las decisiones judiciales.

4. Incidencia del Derecho Comunitario en el sistema de fuentes.

Tras la incorporación de España a la Unión Europea, nuestro sistema tradicional de fuentes del Derecho ha sido modificado por la acción normativa de los diferentes órganos comunitarios. En este sentido, puede hablarse de “fuentes de primer orden” o de “derecho originario”, como son los diferentes tratados que definen la estructura institucional básica de la Unión Europea, así como las convenciones que modifican dichos tratados, y de “fuentes de segundo orden” o de “derecho derivado”, como son el conjunto de actos legislativos y ejecutivos del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, conforme a lo dispuesto en el articulado de los tratados antedichos.

Las “fuentes de primer orden” o el “derecho comunitario originario” está determinado por los siguientes Tratados:

- a) Tratado de la Unión Europea. Fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Su contenido normativo abarca tres ámbitos competenciales. El “primer pilar” se corresponde con los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (CEE, CECA y EURATOM). El “segundo pilar”, con la política exterior y la seguridad común” y el “tercer pilar”, con los asuntos de justicia e interior. El Tratado de la Unión Europea ha sido modificado sucesivamente por los tratados de Ámsterdam, (firmado en 1997 y en vigor desde 1999), Niza (firmado en 2001 y en vigor desde 2003), y Lisboa (firmado en 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009).
- b) Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Se deriva del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea firmado en Roma en 1957, del que mantiene esencialmente su estructura.
- c) Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Firmado también en Roma, en 1957, dio lugar al EURATOM. A nivel jurídico, pese a su naturaleza formal constitutiva, hoy en día surte una actividad políticamente residual.

De conformidad con el artículo 96 de la Constitución Española, los tratados internacionales aprobados por España entran a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico, por lo que se sitúan exactamente por debajo de aquélla. Paradójicamente, cuando algún artículo de estos tratados contradecía la Constitución, ha requerido la modificación de ésta -por ejemplo, el artículo 13.2 modificado en 1992-, a fin de evitar antinomias en nuestro sistema jurídico.

Por su parte, las “fuentes de segundo orden” o el “derecho comunitario derivado” abarcan una pluralidad de normas jurídicas con ámbito de aplicación y efectos diferentes, distinguiéndose entre:

- a) Reglamentos, los cuales son de aplicación general y tienen carácter vinculante tanto para la Unión Europea, como para los Estados miembros, por lo que en nuestra jerarquía normativa tienen el mismo rango que la ley.
- b) Directivas, que se dirigen a cualquier número de Estados miembros y vinculan en cuanto al resultado que pretenden obtener, debiendo ser transpuestos previamente al ordenamiento jurídico nacional de cada uno de los Estados miembros. La transposición nacional se hace efectiva a través de la aprobación de una ley o de un reglamento.
- c) Decisiones, que se dirigen a las Instituciones u órganos de la UE, a los Estados miembros, a los ciudadanos particulares o a las personas jurídicas y son vinculantes en su totalidad.
- d) Recomendaciones, dirigidas a las Instituciones u órganos de la UE, a cualquier Estado miembro, a ciudadanos, o a personas jurídicas. Su contenido sugiere un comportamiento determinado, sin obligar jurídicamente a adoptarlo.
- e) Dictámenes, dirigidas a los mismos sujetos que los destinatarios de las recomendaciones y sin carácter vinculante como aquéllas.

La primacía del Derecho de la UE no se recoge de forma expresa en una norma del Tratado, sino que se infiere de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En este sentido, la normativa europea atiende al principio de interferencia mínima con los ordenamientos nacionales, por lo que en aquellos casos en que es necesaria una normativa común, incluso detallada, para todos los Estados miembros, el acto de la Unión debe sustituir a la normativa nacional -por lo que prevalece e incluso deroga a aquélla-, sin perjuicio de que cuando no existe dicha necesidad, vuelven a prevalecer los ordenamientos vigentes de los Estados miembros.

5. La interpretación de las normas jurídicas.

La interpretación es la actividad orientada a la búsqueda del significado de la norma jurídica, con la finalidad de aplicarla al caso concreto. El artículo 3.1 del Código Civil ofrece los criterios generales de interpretación de las normas jurídicas, disponiendo que “las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas”. Definidas las pautas a seguir para interpretar las normas, procede analizar cada uno de estos criterios:

- a) El sentido propio de las palabras: Es el punto de partida de toda interpretación, consistiendo en aplicar las reglas de la semántica y fijando el significado atribuido a cada palabra. El sentido propio de las palabras es el significado usual de las mismas, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas del carácter técnico del lenguaje jurídico. En estos casos, cuando una palabra posee una acepción jurídica y un significado común, debe optarse por aplicarla en su sentido jurídico, lo que no supone desobedecer el mandato del artículo 3.1 del Código Civil.
- b) El contexto: El sentido literal de las palabras puede no resultar suficiente como criterio interpretativo de la norma en su conjunto, por lo que es necesario enmarcar la regulación o el mandato contenido en aquélla en un ámbito más amplio. Cuando el Código Civil hace referencia al contexto, pone en relación a cada artículo con el resto de la sección, el capítulo, el título y por supuesto, con la totalidad de la norma en la que se integra. De este modo, la interpretación contextualizada permite entender comprendida, en cada artículo en particular, la totalidad de los elementos contenidos en la norma y que, de este modo, quedan implícitamente incorporados a aquél, conformando un conjunto coherente.
- c) Los antecedentes históricos y legislativos: El recurso a los antecedentes supone una doble búsqueda. Por una parte, significa analizar la situación regulada por la norma jurídica a través de la sucesión progresiva de normas jurídicas, de modo que el intérprete del Derecho pueda valorar el recorrido normativo que ha seguido una realidad fáctica hasta alcanzar la regulación actual. Por otro lado, la búsqueda de los antecedentes también se plasma en el examen de los anteproyectos, proyectos e incluso, los trabajos y debates parlamentarios que dieron lugar a la ley.
- d) Realidad social del tiempo en que deben aplicarse las normas: Cuando una disposición escrita es publicada y entra en vigor, queda expuesta al paso del tiempo, lo que más tarde o más temprano significará su desfase o su inaplicación y, en suma, justificará su modificación o su derogación definitiva. Mediante este criterio hermenéutico se pretende acomodar los preceptos jurídicos a las circunstancias que pudieran sobrevenir con posterioridad a su entrada en vigor. De este modo, la aplicación de la ley no va contra el contexto social propio del tiempo en que se encuentra en vigor, sino que se adapta progresivamente al ambiente histórico mientras permanece vigente.
- e) El espíritu y la finalidad de las normas: Consiste en el recurso del aplicador del Derecho a los criterios teleológicos de interpretación de las normas. Para encontrar la finalidad de las normas, muchas veces deberá acudir a los antecedentes históricos ya analizados.

6. Procedimiento de elaboración de las Leyes Forales.

El artículo 126 del Reglamento del Parlamento de Navarra de 2011 -en adelante, RPN- atribuye la iniciativa legislativa a la Diputación Foral, los Parlamentarios Forales, los Ayuntamientos y los ciudadanos en general. Las iniciativas presentadas por el Gobierno de Navarra se denominan proyectos de ley foral, mientras que las presentadas por los demás entes, adoptan el nombre de proposiciones de ley foral.

Debe advertirse que el Gobierno tiene una iniciativa legislativa plena, en el sentido de que puede presentar proyectos en todas aquellas materias en las que la LORAFNA atribuye una competencia legislativa. Por el contrario, la iniciativa legislativa se restringe a los demás entes con competencia para presentar proposiciones de Ley Foral ante el Parlamento de Navarra. En este sentido, la iniciativa legislativa del Gobierno de Navarra es exclusiva en materia de Presupuestos y Cuentas Generales de Navarra, así como en todos aquellos proyectos que supongan la habilitación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito (artículo 126.2 RPN). Asimismo, pertenece al ámbito exclusivo del Gobierno de Navarra, la presentación de proyectos que supongan emisión de Deuda Pública, la constitución de avales y los que supongan contraer crédito (artículo 26 de la LORAFNA). Por otro lado, la iniciativa legislativa en materias que deban aprobarse por mayoría absoluta, el artículo 126.3 RPN las restringe exclusivamente al Gobierno de Navarra y a los Parlamentarios Forales.

La tramitación ordinaria de los proyectos de ley foral emitidos por el Gobierno de Navarra requiere el envío al legislativo del texto articulado, que debe ir acompañado de una exposición de motivos, de los informes legalmente preceptivos y de los antecedentes necesarios que en cada caso se requieran (127 RPN). Recibido el proyecto, la Mesa del Parlamento, previa audiencia de la Junta de Portavoces, decide su admisión a trámite, lo remite a la comisión parlamentaria competente para su dictamen y ordena su publicación en el Boletín del Parlamento.

Publicado un proyecto de ley foral en el Boletín Oficial del Parlamento, se abrirá un plazo mínimo de quince días hábiles para la presentación de enmiendas a la totalidad de la ley o, por el contrario, al articulado (128 RPN). Las enmiendas a la totalidad pedirán la devolución del proyecto al Gobierno o, por el contrario, propondrán un texto alternativo al objeto de la ley. Las enmiendas al articulado propondrán la modificación del texto inicial, o bien su supresión o la adición de un texto complementario. Las enmiendas deberán ser publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento.

Para continuar la tramitación del proyecto de ley foral en los casos en que se propongan enmiendas que supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios, se requerirá la conformidad de

la Diputación Foral, quien deberá pronunciarse en un plazo de ocho días -transcurrido el cual, debe entenderse su conformidad-.

En función de la tipología de enmiendas presentadas -a la totalidad o al articulado- se procederá al debate del proyecto ante el Pleno -Debate de totalidad- o en la Comisión correspondiente. En los debates de totalidad, concluida la deliberación, se someterá a votación las enmiendas a la totalidad. Si la enmienda a la totalidad tuviera efecto devolutivo y el Pleno acordase la devolución del proyecto, quedará rechazado, mientras que si la enmienda a la totalidad propusiera un texto alternativo y el Pleno la aprobara, se tramitará desde entonces como proposición de ley “tomada en consideración” (132 RPN).

Finalizado el debate de totalidad si lo hubiere, y, en cualquier caso, concluido el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión puede acordar la formación de una Ponencia, al efecto de redactar un informe en el plazo de un mes. Recibido el informe a los miembros de la Comisión, se debatirá el proyecto junto con las enmiendas (134 RPN), a cuya conclusión se procederá a su votación (137 RPN). El texto resultante se denomina “dictamen” y será nuevamente publicado en el Boletín de la Cámara, junto con las enmiendas y los votos particulares, previo al debate y votación del mismo ante el Pleno.

Una vez aprobado el texto definitivo de la ley foral de que se trate, el Presidente ordenará su inmediata publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra y su remisión al Presidente del Gobierno de la Comunidad Foral (146 RPN).

Las leyes forales serán promulgadas en nombre del Rey, por el Presidente de la Diputación Foral, quien dispondrá su publicación en el “Boletín Oficial de Navarra” en el término de quince días desde su aprobación por el Parlamento y en el “Boletín Oficial del Estado”. A efectos de su entrada en vigor, regirá la fecha de su publicación en el “Boletín Oficial de Navarra” (22 LORAFNA).

Por su parte, las proposiciones de ley foral deben ser acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes que el proponente estime necesarios para poder pronunciarse sobre ellas. Las proposiciones de ley foral de origen parlamentario podrán adoptarse a iniciativa de uno o varios Parlamentarios Forales, así como de uno o varios Grupos Parlamentarios (148 RPN).

Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Parlamento ordena su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento y su remisión a la Diputación Foral para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración en el plazo de

quince días, así como conformidad con su tramitación si implicare un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos, entendiéndose conforme si no manifiesta lo contrario en el plazo antedicho.

Expirado dicho plazo sin que la Diputación Foral hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley foral es debatida y votada, en el denominado trámite de “toma en consideración”. Si la proposición es tomada en consideración, se enviará a la Comisión competente, pudiéndose presentar exclusivamente enmiendas al articulado -en ningún caso, enmiendas a la totalidad-. A partir de este momento, las proposiciones de ley continúan la tramitación ya expuesta de los proyectos de ley. Asimismo, un procedimiento idéntico a las proposiciones de ley de origen parlamentario seguirán las proposiciones de ley foral de los Ayuntamientos y las de iniciativa popular.

Por último, debe reseñarse que, así como la Diputación Foral puede retirar un proyecto de ley foral en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara siempre que no hubiere recaído acuerdo final de ésta, las proposiciones de ley foral pueden ser retiradas por su proponente exclusivamente por voluntad de éste, antes de su toma en consideración o a partir de este momento, si así lo aceptara el Pleno de la Cámara (artículos 150 y 151 RPN).

7. La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, dispone en el artículo 4 cuales son las potestades y prerrogativas de la Administración Pública Foral. En este sentido dispone que la Administración Pública Foral gozará, en el ejercicio de sus competencias, de las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico le reconoce y, en todo caso, de las siguientes:

- a) La potestad de autoorganización.
- b) La presunción de legitimidad de sus actos.
- c) La ejecutoriedad de sus actos.
- d) la potestad de revisión de oficio de sus actos.
- e) Los poderes de ejecución forzosa.
- f) La potestad expropiatoria.
- g) La potestad sancionadora.
- h) La potestad reglamentaria.
- i) La potestad certificante.
- j) La potestad tributaria.
- k) La potestad de autotutela.
- l) La potestad calificatoria o de evaluación técnica.

El artículo 128 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral establece que el Gobierno de Navarra aprobará, anualmente, un plan normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Una vez aprobado, el plan anual normativo se publicará en el Portal del Gobierno Abierto de Navarra y finalmente una vez expirado el plazo para el que se elaboró el plan normativo se dará cuenta públicamente de su grado de cumplimiento.

Determina asimismo esta disposición legal, en su artículo 129 que el Gobierno de Navarra ejercerá la iniciativa legislativa y es el titular de la potestad reglamentaria, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y en el resto del ordenamiento Jurídico.

En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, el Gobierno actuará de acuerdo a los principios de calidad normativa y buena regulación. En la exposición de motivos de las propuestas normativas quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Identifica finalmente en el apartado tercer cuales son los principios de buena regulación:

- a) Principios de necesidad y eficacia: la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.
- b) Principio de proporcionalidad: la iniciativa contendrá la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, previa constatación de que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones.
- c) Principio de seguridad jurídica: la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.
- d) Principio de transparencia: se posibilitará el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración, y se definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en la exposición de motivos, y se posibilitará que los potenciales destinatarios y destinatarias tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

e) Principio de simplicidad y eficiencia: la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

f) Principio de accesibilidad: La iniciativa normativa contendrá las medidas necesarias para que todas las personas puedan ejercer sus derechos frente a la Administración Pública y acceder a los servicios, independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas, de una forma real y efectiva.

Para mejorar la calidad del marco normativo identifica en el artículo 131 las siguientes actuaciones que deben llevarse a cabo por el Gobierno de Navarra:

a) Impulsar los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos que estas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y ciudadanas desigualdades, obligaciones o costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar.

b) Prestar la máxima atención a los procesos de participación y de colaboración ciudadanas en la elaboración de las disposiciones normativas y, a estos efectos, aportará la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas.

c) Promover procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa para garantizar la evolución y la adaptación de su ordenamiento a la realidad política, económica y social en la que ha de ser aplicado.

d) Promover la elaboración directrices de técnica normativa, que careciendo del valor de las normas jurídicas, proporcionen criterios técnicos o pautas de actuación a los redactores de las normas al objeto de contribuir al proceso de perfeccionamiento continuo de la calidad normativa.

Respecto a los procedimientos de elaboración de anteproyectos de ley foral y proyectos de decretos forales determina que el procedimiento de elaboración debe iniciarse en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición y que en el supuesto de que existan dos o más Departamentos competentes, el Gobierno de Navarra determinará lo procedente acerca de la redacción del texto normativo.

Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto debe acompañarse de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas, y todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos.

La propuesta normativa debe acompañarse también de la estimación del coste a que dé lugar. En caso de que afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.

En todo caso, la propuesta normativa habrá de ser informada por la Secretaría General Técnica del Departamento competente, que se referirá, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la adecuación al ordenamiento jurídico de la norma propuesta.

Regula asimismo la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley foral y reglamentos.

En este sentido establece en el artículo 133 que, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de ley o proyecto de reglamento, podrá promoverse para los anteproyecto de ley y se promoverá para los proyectos reglamentarios una consulta pública, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Cuando la iniciativa normativa afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se publicará en el Portal del Gobierno Abierto de Navarra, con el objeto de dar audiencia a las personas afectadas y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la iniciativa normativa y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

La audiencia e información pública reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios y destinatarias de la iniciativa normativa y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición durante 15 días hábiles el borrador de la iniciativa normativa y un informe justificativo de la necesidad y oportunidad de su aprobación.

Establece finalmente que podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información pública previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias, organizativas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.