

**Expediente:** 11/2005

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 162/2000, por el que se establecen ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores.

**Dictamen:** 14/2005, de 18 de abril

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 18 de abril de 2005,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

El día 22 de marzo de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que modifica el Decreto Foral 162/2000, de 17 de abril, por el que se establecen ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de marzo de 2005.

Con fecha 12 de abril de 2005, el Presidente del Gobierno de Navarra ha remitido documentación que complementa la inicialmente facilitada a este Consejo.

## **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. El expediente se inicia con el texto de un proyecto de Decreto Foral por el que modifica el Decreto Foral 162/2000, de 17 de abril, por el que se establecen ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores.

2. Con fecha 23 de diciembre de 2003 se presentó a la Comisión Europea el documento “Notificación de las modificaciones del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000/2006 correspondientes al año 2003 (versión 1ª). Pamplona, noviembre de 2003”. La Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea, por escrito de 25 de marzo de 2004, acuso recibo de la anterior propuesta de modificaciones, formulando, sin perjuicio de un análisis más a fondo, algunos comentarios en anexo. Estos comentarios aluden, en dos apartados, a las modificaciones que según la propuesta podrían requerir una decisión de la Comisión y las modificaciones que según la propuesta no requieren una decisión de la Comisión.

3. A la vista de tales observaciones, a decir de escrito del Director General de Agricultura y Ganadería de 4 de mayo de 2004, se prepararon dos documentos a tramitar ante las instancias europeas:

- a) “Modificación del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000/2006 correspondientes al año 2003 que requieren decisión de la Comisión (versión 2ª). Pamplona, abril de 2004”.
- b) “Notificación de las modificaciones del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000/2006 correspondientes al año 2003 que no requieren decisión de la Comisión (versión 2ª). Pamplona, abril de 2004”.

4. El Comité de Seguimiento del Programa de Desarrollo Rural de Navarra (2000-2006), en sesión celebrada el 8 de junio de 2004, conoció, dentro del apartado relativo al “informe de la ejecución del Programa de

Desarrollo Rural durante el año 2003”, de las modificaciones previstas del Programa y de la ejecución, entre otras medidas, de la inversión en las explotaciones agrarias y de la instalación de jóvenes agricultores. Consta en el expediente la relación de miembros de dicho Comité, integrado por representantes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de la Administración General del Estado, de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea y de órganos colegiados de participación social e interlocutores económicos y sociales [... (...), ... (...) y ... (...)].

5. El escrito de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea, de 19 de julio de 2004, tiene por objeto la notificación al Comité STAR de las modificaciones del Programa de Desarrollo Rural de Navarra (España), que son aquéllas para las que no es necesaria una decisión de la Comisión. Asimismo, consta la publicación en CIRCA (Communication & Information Resource Centre Administrator) de la notificación de la modificación. Por otra parte, se acompaña el “DOCUMENTO DE TRABAJO STAR AGRI nº VI/173/046/03 Rev2 (Actualización del documento de trabajo VI/12022/01 REV de marzo de 2001”, de información a los Estados miembros sobre el procedimiento de modificación de los documentos de programación del desarrollo rural (artículo 44 del Reglamento (CE) nº 445/2002, modificado por el Reglamento (CE) nº 963/2003).

6. La Dirección del Servicio de Explotaciones Agrarias e Industrias Agroalimentarias, con el visto bueno del Director General de Desarrollo Rural, formula informe o memoria, de 17 de enero de 2005, sobre la modificación del Decreto Foral 162/2000, con el contenido siguiente:

- Aspectos normativos: el Reglamento (CE) Nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA); la Decisión Nº C (2000) 2260, de la Comisión, de 14 de septiembre de 2000, que aprueba el Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000/2006; y el Decreto Foral 162/2000, de 17 de mayo, modificado por el Decreto Foral 377/2000, de 18 de diciembre.

- Aspectos económicos: las necesidades financieras derivadas de la propuesta podrán ser cubiertas con las disponibilidades presupuestarias previstas en la misma partida con la que se vienen atendiendo estos conceptos ya anteriormente contemplados en el Programa de Desarrollo Rural 2000-2006, en razón del descenso en la realización de los indicadores previstos.
- Justificación de la propuesta: su finalidad consiste sustancialmente en reforzar la ayuda para facilitar el establecimiento de jóvenes agricultores y la fijación de población en el medio rural.
- Aspectos organizativos: las medidas propuestas no afectan a la estructura organizativa ni a la plantilla del Departamento.
- Impacto por razón del sexo: las medidas propuestas no lo producen.
- Trámite de audiencia e información pública: la propuesta ha sido debatida con los diferentes agentes del sector, así como se ha consultado la modificación del Decreto Foral con el sector habiendo conocido de las modificaciones el Comité de Seguimiento del Programa en el que están representados la Cámara Agraria, las organizaciones profesionales y la Unión de Cooperativas Agrarias de Navarra.
- Comunicación a la Comisión Europea: se le han notificado las modificaciones propuestas.

Por tanto, propone someter al Gobierno de Navarra el proyecto de Decreto Foral señalando las cuatro modificaciones que éste incorpora sobre la reglamentación precedente.

7. La Dirección de Política Económica y Presupuestaria del Departamento de Economía y Hacienda, con fecha 4 de febrero de 2005, valorando como memoria económica el informe acompañado al proyecto, en el que se asegura que no serán necesarias mayores consignaciones presupuestarias para afrontarlo, emite informe favorable a su tramitación.

8. La Secretaría Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación emite informe, de 18 de enero de 2005, indicando que el proyecto tiene por objeto incrementar las ayudas que pueden percibir los jóvenes agricultores con arreglo al Reglamento (CE) 1783/2003, del Consejo, de 29 de diciembre, se ha consultado a las organizaciones representativas del sector, se ha comunicado a la Comisión Europea que ha dado su conformidad y el contenido del proyecto se considera ajustado a Derecho.

9. Remitido el expediente al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, éste informa, con fecha 25 de febrero de 2005, formulando determinadas observaciones formales. En particular, considera que el informe ya citado de la Dirección del Servicio de Explotaciones Agrarias e Industrias Agroalimentarias engloba el contenido propio de una memoria, memoria económica, memoria justificativa, memoria organizativa, informe de impacto por razón de sexo, constancia del trámite de audiencia e información pública y de la comunicación realizada a la Comisión Europea. Y, por otra parte, aludiendo a las instrucciones de tramitación existentes y a los criterios señalados por el Consejo de Navarra antes de la cabal regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, llevada a cabo por la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, que entrará en vigor el 1 de marzo de 2005, se refiere a la falta de la Orden Foral de inicio del expediente.

10. A fin de cumplir esta última recomendación, por Orden Foral 45/2005, de 7 de marzo, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se ordena iniciar el expediente de proyecto de Decreto Foral de modificación del Decreto Foral 162/2000.

11. El Secretario General Técnico del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, con fecha 7 de marzo de 2005, emite dos informes: uno sobre impacto por razón de sexo, entendiendo que no se aprecia ninguna discriminación o impacto negativo; y otro, reiterando su criterio positivo sobre el proyecto.

12. La Comisión de Secretarios Generales Técnicos ha conocido el proyecto en sesión de 10 de marzo de 2005.

13. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 14 de marzo de 2005, tomó en consideración el proyecto para su remisión a consulta de este Consejo.

14. La Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, mediante informe de 1 de abril de 2005, integrado en la documentación complementaria aportada, alude a tres aspectos: en primer lugar, explica la tramitación ante la Comisión Europea, indicando que en el expediente sólo obra la notificación de las modificaciones que no requieren Decisión, porque la propuesta de modificación de la medida “1.2. Instalación de jóvenes agricultores” se encuadra en este supuesto; añadiendo que no consta documento por el que la Comisión dé el visto bueno a las medidas propuestas porque no requieren Decisión, siendo la práctica habitual que la Comisión no responde cuando no aprecia objeciones, constando la publicación de la notificación en CIRCA. En segundo lugar, el expediente se inició con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 14/2004, aunque va a ser aprobado con posterioridad, por lo que se han cumplimentado, en algunos casos a posteriori, todos los trámites legales exigidos por esta Ley Foral. Y en tercer lugar, el texto del proyecto acompañado como documento nº 1 se corresponde con el primer borrador sometido a informe del Comité de Seguimiento del PDR de Navarra y del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación Jurídica y el aportado como nº 11 recoge la versión definitiva que incorpora los cambios propuestos por este Servicio. Además, acompaña copia del Reglamento (CE) 445/2002 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento nº 1257/1999 del Consejo (versión consolidada 12.6.2003).

15. Finalmente, se facilita, con la documentación complementaria, certificación del acuerdo del Gobierno de Navarra de 14 de marzo de 2005, de toma en consideración del proyecto, acompañando el texto de éste.

### **1.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto sometido a consulta tiene por objeto la modificación del Decreto Foral 162/2000, de 17 de abril, por el que se establecen ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores. Consta de una exposición de motivos, cuatro artículos, una

disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El proyecto expresa en su exposición de motivos su justificación. Comienza aludiendo al Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, aplicado mediante el Decreto Foral 162/2000, modificado posteriormente por el Decreto Foral 377/2000, de 18 de diciembre. Asimismo, menciona el Reglamento (CE) nº 1783/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, que modifica el Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), a cuyas novedades alude. Por ello, el objetivo perseguido es facilitar la instalación de jóvenes agricultores y el ajuste estructural de sus explotaciones, reforzando las ayudas existentes a través de la reforma del Decreto Foral 162/2000, previa modificación del Programa de Desarrollo Rural de Navarra (2000-2006). Además, se indica que la Dirección General de Agricultura de la Comisión ha comunicado la aprobación de la modificación propuesta y asimismo han sido oídas las organizaciones profesionales agrarias.

Los artículos primero a cuarto llevan a cabo modificaciones parciales de determinados preceptos, a los que se da nueva redacción, en el sentido siguiente:

a) El artículo primero modifica el artículo 11.3 del Decreto Foral 162/2000, en el sentido de incrementar en cinco puntos (del 5 al 10%) la subvención adicional para jóvenes agricultores que, simultáneamente o dentro de los cinco primeros años de su primera instalación, presenten plan de inversiones y acrediten poseer capacitación profesional suficiente en el momento de la concesión de ayuda.

b) El artículo segundo modifica el artículo 12.1, letra f), del Decreto Foral 162/2000, permitiendo presentar la solicitud de ayuda antes de iniciar su primera instalación o durante los seis meses siguientes, sin que se admitan los gastos realizados antes de la presentación de la solicitud de ayuda.

c) El artículo tercero modifica el artículo 17.1, letra f), del Decreto Foral 162/2000, incrementando en 5.000 euros la prima por explotación, cuya cuantía máxima pasa de 25.000 a 30.000 euros.

d) El artículo cuarto modifica el artículo 17.2 del Decreto Foral 162/2000, posibilitando que el importe de la subvención total sea incrementado en 5.000 euros, de suerte que la subvención total pasa de un máximo de 50.000 a 55.000 euros.

La disposición transitoria única permite la aplicación del nuevo régimen a las solicitudes acogidas al Decreto Foral 162/2000, presentadas con anterioridad y no resueltas.

La disposición derogatoria única establece la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este Decreto Foral.

Y de las disposiciones finales, la primera contiene la habilitación al Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación para el desarrollo y aplicación; y la segunda dispone la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la modificación del anterior Decreto Foral 162/2000, de 17 de abril, respecto del que se pronunció con carácter preceptivo este Consejo en su Dictamen 2/2000, de 27 de marzo, de cuyas consideraciones hemos de partir. Por ello, el presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

### **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, atendiendo las sugerencias realizadas por este Consejo, ha llevado a cabo la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las



disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), a partir de su entrada en vigor el 1 de marzo de 2005.

Según resulta de lo expuesto sobre el expediente del proyecto, éste inició su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Foral 14/2004; pero, con posterioridad, se dictó la Orden Foral de inicio del expediente para cumplimentar su omisión y sin reproducir las actuaciones realizadas.

Este Consejo, en su reciente Dictamen 8/2005, de 4 de marzo, ha señalado que “dicha regulación (Ley Foral 14/2004) no estaba vigente en el momento de iniciación y tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición que nos ocupa, debiendo tenerse en cuenta al respecto el principio general establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre aplicación de la normativa vigente en el momento de iniciación del correspondiente procedimiento, igualmente recogido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

Sin embargo, en el presente caso no es preciso plantear cuestión en torno al régimen aplicable a la tramitación, ya que el expediente del proyecto cumple suficientemente las exigencias fijadas en los artículos 58 a 63 de la citada Ley Foral 14/2004. En efecto, la disposición ha de entenderse motivada tanto por los informes que incorpora como por su preámbulo; el expediente incluye un informe que engloba varias memorias, incluida la económica; se ha consultado a los Departamentos interesados; en el informe o memoria se justifica la oportunidad y adecuación de la regulación propuesta con expresión de su fundamento normativo; se ha consultado a las organizaciones representativas del sector y a otras Administraciones y organismos mediante el conocimiento de la propuesta en el seno del Comité de Seguimiento del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006; se ha comunicado y obtenido la conformidad de la Comisión Europea; se incluye un informe sobre impacto por razón del sexo; el proyecto ha sido informado favorablemente por la Secretaría General Técnica del Departamento

competente, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre la adecuación jurídica de la norma propuesta; y ha conocido del proyecto la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, precursora de la Comisión de Coordinación no constituida todavía. Y finalmente el proyecto, con el expediente reseñado, se ha remitido a consulta de este Consejo.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

### **II.3ª. Marco jurídico**

Partiendo de nuestro anterior Dictamen 2/2000, en el que se examinó el marco jurídico de esta disposición general, basta recordar –de forma sucinta- la regulación ahora vigente.

La norma comunitaria fundamental en la materia es el Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos. Dicho Reglamento ha sido modificado –en lo que aquí interesa- por el Reglamento (CE) nº 1783/2003, del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, que considera prioritaria la ayuda a los jóvenes agricultores, dado que representan un factor clave en el desarrollo de las zonas rurales, por lo que para facilitar su instalación y el ajuste estructural de sus instalaciones refuerza la ayuda específica ya concedida. Además, el Reglamento (CE) nº 817/2004 de la Comisión, de 29 de abril de 2004, establece disposiciones de aplicación del citado Reglamento (CE) nº 1257/1999, derogando y sustituyendo al anterior Reglamento (CE) nº 445/2002 de la Comisión.

Tras ello, la Administración General del Estado ha adoptado el Real Decreto 1650/2004, de 9 de julio, que modifica el Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias. Asimismo, distintas Comunidades Autónomas han dictado modificaciones reglamentarias en la materia.

En el ámbito foral navarro, las disposiciones legales en la materia son el Texto Refundido de las disposiciones con rango legal sobre Financiación Agraria aprobado por Decreto Foral Legislativo 54/1998, de 28 de septiembre (objeto de posteriores modificaciones), la Ley Foral 20/1997, de 15 de diciembre, del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, hoy sustituida por su Texto Refundido aprobado por Decreto Foral Legislativo 150/2002, de 2 de julio, y, desde la óptica general de las subvenciones, la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, reguladora del régimen general para concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos. A ellas debe añadirse en la actualidad la Ley 1/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural de Navarra.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la Ley Foral 14/2004 –artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

#### **A) Habilitación y rango de la norma**

El apartado 1 del artículo 23 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. De acuerdo con la Ley Foral 14/2004, corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria y sus disposiciones reglamentarias adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1 y 2).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en uso de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango de la norma es el adecuado, toda vez que modifica determinados preceptos de un reglamento anterior adoptado por el propio Gobierno.

### ***B) Justificación***

Como expresan los informes departamentales obrantes en el expediente, así como la exposición de motivos del proyecto, éste pretende facilitar la instalación de jóvenes agricultores y el ajuste estructural de sus explotaciones, para lo que se refuerza la ayuda específica ya prevista, dentro de las nuevas posibilidades de financiación que permite el nuevo Reglamento comunitario.

Por tanto, está clara su justificación y conveniencia derivadas del carácter prioritario de la ayuda a esa categoría de agricultores, dado su papel clave en el desarrollo de las zonas rurales, y de la ejecución del Reglamento (CE) nº 1783/2003 del Consejo.

### ***C) Contenido del proyecto***

En cuanto al fondo del proyecto consultado, sus artículos primero, tercero y cuarto introducen modificaciones en el Decreto Foral 162/2000 –el primero en la versión modificada por el Decreto Foral 377/2000- consistentes en el incremento del porcentaje o máximo de ayudas precedentes, dentro del nuevo marco comunitario europeo. Y el artículo segundo prevé la presentación de la solicitud, no sólo antes de iniciar su primera instalación – como ya preveía la regulación anterior-, sino en los seis meses siguientes, pero sin que se admitan gastos anteriores a la presentación de la solicitud, lo que permite una flexibilidad que no conculca normas de rango superior.

De las disposiciones del proyecto, destaca la transitoria que prevé la aplicación del régimen propuesto, más favorable, a las solicitudes anteriores pero no resueltas; lo que se atempera al objetivo perseguido y a la norma comunitaria de que las condiciones se cumplan en el momento en que se adopte la decisión individual de concesión de la ayuda.

Por otra parte, es precisa una observación a la exposición de motivos del proyecto. En ella se afirma que “por la Dirección General de Agricultura de la Comisión se ha comunicado la aprobación de la modificación propuesta (del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006)”. Y, sin embargo, como se ha reseñado en los antecedentes, la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en su informe de 1 de abril de 2005, señala que consta la notificación de la modificación propuesta a la Comisión, pero que ésta no ha respondido por no apreciar objeciones, al tratarse de una modificación que no precisa de Decisión. Por tanto, se recomienda que la exposición de motivos recoja adecuadamente la tramitación llevada a cabo en este extremo.

En consecuencia, el Reglamento proyectado ejecuta de forma adecuada la nueva normativa europea y respeta el ordenamiento jurídico.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que modifica el Decreto Foral 162/2000, de 17 de abril, por el que se establecen ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.