

Expediente: 14/2005

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 259/1992, por el que se establecen diversos programas de ayudas al empleo.

Dictamen: 23/2005, de 28 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 28 de junio 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 y don Eugenio Simón Acosta,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 3 de mayo 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 se modifica el Decreto Foral 259/1992, de 20 de julio, por el que se establecen diversos programas de ayudas al empleo, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 25 de abril de 2005.

Con fecha 23 de mayo 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

Los documentos más importantes que integran el expediente administrativo son los siguientes:

1. Orden foral 28/2005, de 17 de marzo, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de disposición reglamentaria.

2. Informe de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo, de 7 de abril de 2005.

3. Informe jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, de 14 de abril de 2005.

4. Certificado de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, de 21 de abril de 2005.

5. Certificado del acuerdo del Consejo de Dirección del Servicio Navarro de Empleo, de 17 de mayo de 2005.

6. Informe de la Intervención Delegada en el Servicio Navarro de Empleo, de 18 de mayo de 2005.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta tiene por objeto la modificación del Decreto Foral 259/1992, de 20 de julio, por el que se establecen diversos programas de ayudas al empleo. Consta de una exposición de motivos, un artículo único, que modifica los artículos 14 y 15 del Decreto Foral 259/1992, de 20 de julio, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y una disposición final.

El Decreto Foral 259/1992 contenía distintos programas propios del Gobierno de Navarra destinados a la creación de empleo, subvencionando, en uno de los citados programas, el establecimiento como autónomos de personas desempleadas. La experiencia adquirida durante este tiempo en la gestión de tales ayudas y la evolución del mercado de trabajo aconsejan – según la exposición de motivos que precede al texto reglamentario- la introducción de modificaciones de cara a una más eficiente utilización de los fondos económicos. Por ello, se ha creído conveniente llevar a cabo ajustes,

tanto en los requisitos de obligado cumplimiento para las personas interesadas en estas ayudas, como en materia de definición de las inversiones consideradas como subvencionables, siempre con la finalidad de impedir el abuso de derecho.

La versión modificada, que ahora se propone, del artículo 14, en lugar de prever sólo el incremento en 300 euros de la cuantía de la subvención – que sigue siendo, como anteriormente, de 3.610 euros- para el caso de que el solicitante resulte mayor de 40 años o sea mujer, se contempla además que tal aumento sea de 600 euros cuando el solicitante acredite encontrarse en situación de exclusión social o ser víctima de violencia sexista. La cuantía inicial de 3.610 euros se verá incrementada en los casos antedichos, pero no acumulativamente.

La propuesta de modificación del artículo 15 -junto a un pequeño retoque para incorporar al texto la denominación del Impuesto de Actividades Económicas en lugar de Licencia Fiscal- introduce alguna novedad. Así, para acceder a estas ayudas, el solicitante no sólo tiene que encontrarse desempleado, sino también *inscrito ininterrumpidamente en la oficina del Servicio Público de Empleo correspondiente* durante ese mismo tiempo; por otro lado, las inversiones que se exige haber realizado, se *deberán justificar con facturas o documentos contables de valor probatorio equivalente*. En el caso de inversiones en vehículos, *solamente se considerarán acogibles los vehículos industriales o comerciales, entendiéndose como tales los siguientes: 1. Todos los vehículos cuyo código de clasificación consignado en su ficha técnica no comience con 03, 04, 06, 10 ó 31, salvo que por parte del Servicio Navarro de Empleo se aprecie la concurrencia de circunstancias excepcionales que pudieran dar lugar a una consideración diferente. 2. Los turismos destinados al servicio público de viajeros previstos de taxímetro. 3. Los automóviles destinados al transporte de personas enfermas o accidentadas.*

El Decreto Foral a examen contiene una disposición adicional en la que se explicita que las referencias que en el Decreto Foral 259/1992 se hacen a la Licencia Fiscal, deberán entenderse realizadas al Impuesto de Actividades Económicas.

La norma en estudio contiene, igualmente, dos disposiciones transitorias. En la primera, se prevé que las solicitudes presentadas antes de su entrada en vigor se resolverán con arreglo a la normativa vigente en la fecha de presentación. Igualmente se aplicará la normativa anterior a las solicitudes presentadas a partir de la vigencia del Decreto Foral examinado que afecten a altas en el correspondiente régimen de la Seguridad Social o Colegio Profesional realizadas con anterioridad a dicha vigencia, según dispone la disposición transitoria segunda.

La disposición final del Decreto Foral proyectado establece la entrada en vigor del mismo el día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter facultativo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la modificación del anterior Decreto Foral 259/1992, de 20 de julio, por el que se establecen diversos programas de ayudas al empleo.

Los distintos informes obrantes en el expediente remitido expresan apodícticamente el carácter preceptivo del informe de este Consejo de Navarra con mención del artículo 16.1.f) de la LFCN, que se refiere a los “proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”. No obstante, en ningún caso se indica cuál sea la ley que se desarrolla o complementa mediante el proyecto consultado y, en tal sentido, la memoria normativa que se acompaña resulta excesivamente parca y no hace referencia a ninguna norma legal al respecto.

En el caso examinado, no se trata de un reglamento ejecutivo que desarrolle una ley y por ello el dictamen solicitado no puede emitirse con carácter preceptivo.

No obstante, de acuerdo con el criterio señalado en precedentes dictámenes de este Consejo (por todos, Dictamen 22/2005, de 13 de junio) y a la vista del artículo 18 de la LFCN, parece pertinente la emisión del presente dictamen, si bien con carácter facultativo.

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 oportuna regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63).

Pues bien, el procedimiento se ha iniciado mediante la Orden Foral 28/2005, en la que se designa al Jefe de la Sección de Ayudas al Empleo como órgano encargado, junto con la Secretaría Técnica, de la elaboración y tramitación del proyecto de disposición reglamentaria.

La Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo emitió el correspondiente informe en el que se contienen tanto la justificación de la norma proyectada, como una memoria económica y una referencia negativa sobre el impacto por razón de sexo.

Asimismo, se recogen el Informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, la certificación del acuerdo del Consejo de Dirección del Servicio Navarro de Empleo sobre la propuesta de modificación, la conformidad de la Intervención Delegada en el Servicio Navarro de Empleo, así como el documento acreditativo del examen del proyecto de Decreto Foral por parte de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

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

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

A) Competencia, habilitación y rango de la norma

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 ahora 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 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.

La ausencia de una norma con rango de Ley que regule los programas de ayuda al empleo no excusa de referir algunas previsiones generales que conforman el marco jurídico a tener en cuenta en el presente caso.

Los artículos 56.1 y 58.1.b de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra atribuyen a Navarra, de una parte, competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico, y de otra, la ejecución de la legislación estatal en materia laboral, dentro de la Comunidad Foral.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta la Ley 8/1997, de 9 de junio, por la que se regula el régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos.

De otro lado, 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 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 expresa el informe de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo, así como la exposición de motivos del proyecto, la experiencia

adquirida durante los años transcurridos desde el Decreto Foral 259/1992 hasta el presente en la gestión de ayudas al empleo y la evolución del mercado de trabajo en Navarra, aconsejan la introducción de determinadas modificaciones en el articulado de la norma citada que supongan un mayor énfasis en lo que son políticas activas de empleo y garanticen la más eficiente utilización de los fondos económicos destinados a las mismas. Por ello –dice la exposición de motivos- se ha creído conveniente llevar a cabo nuevos ajustes, tanto en los requisitos de obligado cumplimiento para las personas interesadas en estas ayudas, como en materia de definición de las inversiones consideradas subvencionables, a los efectos de prevenir situaciones en las que podría darse abuso de derecho.

El objetivo de la norma examinada, al decir del informe de la Dirección del Servicio Navarro de Empleo, es *reducir el número de beneficiarios en un 72% y el gasto en una proporción similar, a través de la articulación de medidas que restrinjan la subvención por adquisición de vehículos a aquéllos que pueden tener la consideración de industriales o comerciales, como consustanciales a la actividad de “autoempleo”, y la exigencia de un periodo mínimo en desempleo de tres meses, de tal manera que así se acredite la voluntad inequívoca de hacer un uso adecuado de la ayuda solicitada.*

Por tanto, aparece debidamente justificada la norma en estudio.

C) Contenido del proyecto

El artículo único del Decreto Foral modifica los artículos 14 y 15 del Decreto Foral 259/1992, de 20 de julio. El artículo 14 contempla el aumento de la cuantía de la subvención en 600 euros en casos no previstos en el viejo texto: así, cuando el solicitante se encuentre en situación de exclusión social o acredite ser víctima de violencia sexista. No existe reparo alguno a esta nueva previsión normativa.

El artículo 15 queda retocado con el objetivo señalado en el informe de la Dirección del Servicio Navarro de Empleo, a saber: restringir la subvención por adquisición de vehículos a aquéllos que puedan tener la consideración de industriales o comerciales, como consustanciales a la actividad de autoempleo, y reforzar la acreditación de encontrarse

desempleado un mínimo de tres meses ininterrumpidos mediante la inscripción ininterrumpida en la oficina del Servicio Navarro de Empleo. No se observa tacha alguna de legalidad en esta modificación.

Además de una disposición adicional alusiva a la Licencia Fiscal -hoy denominada igualmente Impuesto de Actividades Económicas-, el Decreto Foral contiene dos disposiciones transitorias que prevén supuestos de derecho transitorio entre las normas antiguas y las nuevas, bien resueltos desde la perspectiva de la legalidad. El Decreto Foral concluye con una disposición final que ordena la entrada en vigor de la norma el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

En consecuencia, las normas contenidas en el reglamento proyectado no ofrecen tacha de legalidad alguna.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 259/1992, de 20 de julio, por el que se establecen diversos programas de ayudas al empleo, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.