

**Expediente:** 23/2007

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se dictan normas de adaptación de la Ley Foral 3/2000, de 22 de junio, de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis, a las vigentes Directrices comunitarias sobre esa materia.

**Dictamen:** 31/2007, de 30 de julio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 30 de julio de 2007,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 8 de junio de 2007 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 dictan normas de adaptación de la Ley Foral 3/2000, de 22 de junio, de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis, a las vigentes Directrices comunitarias sobre esa materia, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 4 de junio de 2007.

El Presidente del Consejo de Navarra, observando que el expediente que acompañaba a la petición de dictamen exigía documentación

complementaria, al amparo de lo dispuesto en los artículos 23 de la LFCN y 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero (ROFCN), se dirigió al Presidente del Gobierno de Navarra reclamándola, con interrupción del plazo para emitir el dictamen.

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo el día 20 de junio de 2007, remitió a este Consejo la documentación complementaria solicitada.

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

A la solicitud del dictamen se adjunta el expediente administrativo instruido en la elaboración del proyecto, desprendiéndose de la documentación que lo integra los antecedentes más significativos siguientes:

1. Por Orden 112/2004, de 18 de noviembre, del Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, se ordenó la iniciación del procedimiento para la elaboración del proyecto de disposición reglamentaria por la que se dictan normas de adaptación de la Ley Foral 3/2000, de 22 de junio, de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis, a las vigentes Directrices comunitarias sobre la materia (en adelante, el Proyecto), designándose a la Sección de Reordenación Industrial como órgano encargado, junto a la Secretaría Técnica, de su elaboración y tramitación.

2. El 13 de diciembre de 2004 se remite el texto del Proyecto a la Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de la Competencia, introducido por un breve informe en que se reflejan las modificaciones que el Proyecto incorpora respecto del precedente Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero, y en el que se afirma que se respeta el texto anterior “salvo en la parte afectada por las novedades introducidas por las Directrices aprobadas por la Comisión y publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el día 1 de diciembre de 2004”. El 12 de enero de 2005 la Dirección General de Competencia acusa recibo de la mencionada remisión del Proyecto.

3. El expediente incorpora en un único documento las preceptivas memorias, fechadas el día 16 de diciembre de 2005. La memoria normativa identifica los antecedentes normativos que regulan la materia objeto de la disposición reglamentaria, citando a la Ley Foral 3/2000, de 22 de junio, de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis (en lo sucesivo, Ley Foral 3/2000), y el Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero, por el que se dictaron normas de adaptación de la citada Ley Foral a las entonces vigentes Directrices comunitarias sobre esa materia. Esas mismas normas son las que la memoria normativa señala como afectadas por el Proyecto.

La memoria económica indica que el Proyecto no supone incremento de gastos ni disminución de ingresos. La memoria justificativa se apoya en la habilitación contenida en la disposición final primera de la Ley Foral 3/2000, en la que se faculta al Gobierno de Navarra para adaptar su contenido a las modificaciones que en el futuro pudieran producirse en las Directrices comunitarias sobre Ayudas de Estado de salvamento y reestructuración de empresas en crisis. Esa facultad ya fue ejercitada con la aprobación del precedente Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero. En definitiva, la memoria justifica la necesidad del Proyecto por la publicación el 1 de octubre de 2004 de una nuevas Directrices comunitarias, que introducen novedades que no se hallan debidamente recogidas en la normativa foral, razón por la que concluye que el Gobierno de Navarra debe proceder a su adaptación a las nuevas Directrices.

Finalmente, la memoria organizativa se limita a señalar que el Proyecto no afecta a la estructura organizativa o plantilla “del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo ni de otros Departamentos del Gobierno de Navarra”.

4. El informe relativo al impacto por razón de sexo emitido por la Secretaría General Técnica, el 16 de diciembre de 2005, señala que “la futura norma tiene un alto contenido técnico y, por tanto, no es posible relacionarla con la vida social de las personas y con la forma en que las mujeres y los hombres, participan en dicho ámbito, por lo que no procede

valorar el impacto por razón de sexo de las medidas que se establecen en el mismo”.

5. Mediante escrito de 16 de febrero de 2006, la Dirección General de la Competencia, de la Comisión de las Comunidades Europeas, comunica que el Proyecto no cumple “satisfactoriamente con los criterios establecidos en las nuevas Directrices comunitarias sobre ayudas al salvamento y reestructuración de empresas en crisis”, señalando en un anexo aquellos extremos que deben ser objeto de modificación en el Proyecto remitido. Para ello otorga el órgano comunitario un plazo de tres meses para que se le remita la nueva versión de la norma que incorpore los “requisitos actualmente ausentes”, señalando simultáneamente que “los servicios de la Comisión consideran” que la vigencia del régimen de ayudas “no debe sobrepasar el periodo de vigencia de las Directrices (9 de octubre de 2009)”.

6. El 18 de agosto de 2006 se remite a la Comisión Europea, Dirección General de la Competencia, un nuevo texto del Proyecto, al que se acompaña una carta en la que se “señalan los requisitos que a petición de la Comisión se han incorporado al régimen de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis de la Comunidad Foral de Navarra”. Simultáneamente se informa a la Comisión que ésta comunicó el 3 de marzo de 1999 su decisión de no plantear ninguna objeción al régimen de ayudas contenido en el proyecto de Ley Foral 3/2000, e igualmente que esa misma Comisión Europea comunicó mediante carta de 27 de julio de 2002 su decisión de no plantear objeción alguna en relación al precedente Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero.

La Comisión acusó recibo de dicha documentación el día 6 de septiembre de 2006.

7. El 10 de enero de 2007, la Dirección General de la Competencia remite comunicación en la que determina que el Proyecto “aún no cumple satisfactoriamente” determinadas condiciones establecidas en las Directrices, señalando en la propia comunicación aquellos preceptos respecto de los que formula objeciones.

8. El Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo remite el 16 de enero de 2007 a la Comisión Europea un nuevo texto del Proyecto, describiéndose en el oficio de remisión las modificaciones introducidas en cumplimiento del requerimiento efectuado por ésta. Acusándose recibo por la Comisión en fecha de 19 de enero de 2007.

9. El 30 de marzo de 2007 el Servicio de Participación en el Proceso de Construcción Europea, del Departamento de Economía y Hacienda, remite comunicación a la Comisión, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, en la que manifiesta que “salvo decisión en contra y teniendo en cuenta que el plazo de dos meses finalizó el pasado día 19 de marzo, se procederá a ejecutar las medidas previstas, en los términos del artículo 4.6 del Reglamento (CE) nº 659/1999, del Consejo”.

No consta en el expediente ninguna decisión o requerimiento nuevo de la Comisión formulada con posterioridad a la citada comunicación.

10. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emitió informe, con fecha 17 de mayo de 2007, en el que formula distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, así como sobre el fondo, destacándose la naturaleza reglamentaria de la norma propuesta. Se concluye en dicho informe que el Proyecto se está tramitando adecuadamente y recomienda considerar las modificaciones propuestas al texto, tanto respecto a su forma y estructura como al fondo de la regulación contenida en el Proyecto.

11. Por la Sección de Asistencia Jurídica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, se informa el Proyecto el 17 de mayo de 2007, describiéndose el procedimiento seguido en su tramitación, recogiendo que el Proyecto ha atendido “todas las sugerencias” señaladas en el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, y concluyendo en su adecuación al ordenamiento jurídico y en la procedencia de elevarlo al Gobierno de Navarra para su toma en consideración a efectos de la emisión de nuestro dictamen.

12. La Comisión de Coordinación, en sesión de 31 de mayo de 2007, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra,

según se afirma en certificación obrante en el expediente expedida en la misma fecha.

13. Finalmente, el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 4 de junio de 2007, adoptó el Acuerdo de tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se dictan normas de adaptación de la Ley Foral 3/2000, de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis, a las vigentes Directrices comunitarias sobre esa materia, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, once artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La exposición de motivos se refiere expresamente a la disposición final primera de la Ley Foral 3/2000 y a la facultad que en ella se confiere al Gobierno de Navarra para adaptar su contenido a las modificaciones que puedan producirse en las Directrices comunitarias sobre Ayudas de Estado de salvamento y reestructuración de empresas en crisis. Recoge la existencia del precedente Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero, en el que ya se procedió a esa adaptación, y da cuenta de la publicación el 1 de octubre de 2004 de unas nuevas Directrices comunitarias que hacen precisa la aprobación del Decreto Foral para adaptar a ellas el actual contenido de la Ley Foral 3/2000. Finalmente, la exposición de motivos informa que el proyecto de Decreto Foral ha sido comunicado a la Comisión Europea.

En el artículo primero se concreta como único objeto del Decreto Foral el de llevar a cabo la adaptación de la Ley Foral 3/2000 a las nuevas Directrices comunitarias.

Los artículos segundo y tercero vienen a definir, a los efectos de la Ley Foral 3/2000, los conceptos de pequeña y mediana empresa (PYME) y de “empresa en crisis”.

El artículo cuatro contempla dos supuestos de empresas que quedan, en principio, excluidas del régimen de ayudas, refiriéndose a las empresas de nueva creación y a aquellas que formen parte de o estén siendo absorbidas por un grupo mayor.

El artículo cinco regula el procedimiento que debe observarse en el supuesto de concesión de ayudas a empresas que hayan sido anteriormente beneficiarias de ayudas respecto de las que la Comisión haya adoptado una decisión negativa, y en el artículo seis se enumeran los supuestos en que debe procederse a practicar notificaciones individualizadas a la Comisión.

El artículo siete procede a una adaptación del artículo 5 de la Ley Foral 3/2000, describiendo las ayudas de salvamento aplicables, y en el artículo 8 se procede a adaptar el apartado número 2 del artículo del mismo número de la Ley Foral en cuanto al reintegro de los desembolsos efectuados por el Gobierno de Navarra una vez finalizada la denominada operación de salvamento.

El artículo 9 del Proyecto procede a una adaptación del artículo 10 de la Ley Foral respecto a la determinación de los requisitos para obtener ayudas de reestructuración, y en el artículo 10, por el que se adapta el apartado tercero del artículo 12 de la Ley Foral, establece límites a las ayudas de reestructuración, así como a las ayudas de salvamento, en aplicación del principio comunitario de “ayuda única”.

El artículo 11, adaptando el artículo 22 de la Ley Foral, establece las condiciones del informe anual a la Comisión sobre el funcionamiento del régimen de ayudas establecido en la Ley Foral.

En su disposición adicional primera el Proyecto regula los supuestos y límites de la compatibilidad de las ayudas. En su disposición adicional segunda se faculta al Departamento competente en materia de industria al otorgamiento de ayudas a “empresas en dificultades” siempre y cuando no se sobrepasen los límites establecidos en la legislación comunitaria para su consideración como “ayudas de mínimis”.

La disposición derogatoria única viene a derogar expresamente el precedente Decreto Foral 26/2003, de igual objeto.

En las disposiciones finales se establece el carácter complementario y, en su caso, sustitutivo, del Decreto Foral respecto de las previas determinaciones contenidas en la Ley Foral 3/2000 (primera); el periodo de vigencia del régimen de ayudas contenido en la Ley Foral 3/2000 hasta el 9 de octubre de 2009 (segunda); y la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación (tercera).

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El Presidente del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen preceptivo acerca del Decreto Foral por el que se dictan normas de adaptación de la Ley Foral 3/2000, de 22 de junio, de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis, a las vigentes Directrices comunitarias sobre esa materia, conforme a lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, a cuyo tenor “el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.

Como se advierte de su propia denominación y define su artículo primero, el objeto del proyecto que dictaminamos no es otro que la adaptación de la normativa foral, fundamentalmente contenida en la Ley Foral 3/2000, a las nuevas Directrices comunitarias de 2004, a la vez que viene a sustituir, derogándolo, al vigente Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero, en relación con las ayudas de Estado para el salvamento y reestructuración de empresas en crisis.

Para esa adaptación de normas de rango legal el Gobierno de Navarra ha sido expresamente facultado por el Parlamento a través de la propia disposición final primera de la citada Ley Foral que, recordemos, habilita al Gobierno de Navarra no sólo para dictar las normas que sean necesarias en su ejecución y desarrollo, sino que también para “adaptar el contenido de la



misma a las modificaciones que en el futuro puedan producirse en las Directrices comunitarias sobre Ayudas de Estado de salvamento y reestructuración de empresas en crisis”.

Este Consejo ya tuvo ocasión de dictaminar sobre el proyecto del vigente Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero, que ahora se pretende derogar (Dictamen 75/2002, de 10 de diciembre), de igual naturaleza y objeto que el que aquí nos ocupa, habiendo advertido ya entonces que “desde la perspectiva del objeto de la norma que dictaminamos no concurre en ella, en estricto sentido, una actuación normativa que tienda a desarrollar unas previas determinaciones legales, puesto que como disposición emanada de la técnica deslegalizadora no es ya que se desarrolle una ley anterior en condición de complemento indispensable de la misma sino que se establece una regulación propia e innovadora de la materia deslegalizada (STS de 27 de enero de 1994)”.

Mantuvimos entonces que “la deslegalización que se opera no solamente encierra una habilitación singular al titular de la potestad reglamentaria sino también un mandato a éste para que mantenga permanentemente la normativa foral acorde con la normativa comunitaria”, concluyendo a efectos de la naturaleza preceptiva de nuestro dictamen “en la naturaleza ejecutiva del proyecto de Decreto Foral en cuanto que, como dijimos en nuestros Dictámenes 1/2000 y 29/2000, debe entenderse por reglamentos ejecutivos de leyes los que -de forma directa e inmediata- ejecutan, desarrollan, completan, cumplimentan o pormenorizan una Ley o disposición normativa con fuerza de ley, o uno de sus preceptos o un conjunto de éstos o de aquéllas”.

Abunda en nuestra intervención preventiva que el objeto y finalidad del Proyecto son la adaptación de la normativa foral a las nuevas Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis (DOCE C 244, de 1 de octubre de 2004). Sobre nuestra intervención en el procedimiento de aprobación de disposiciones que se aprueben en ejecución de normas del Derecho Comunitario ya ha mantenido este Consejo (Dictamen 1/2000, de 27 de marzo, entre otros) la naturaleza preceptiva de su dictamen, en aplicación de la disposición adicional primera

de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, que regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, que estableció el dictamen preceptivo del Consejo de Estado respecto de las normas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho comunitario europeo.

En consecuencia, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f) de la LFCN) y no vinculante (apartado 2, del artículo 3 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 (en lo sucesivo, LFGNP), regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido, con carácter general, las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso, constan en el expediente la Orden Foral de iniciación del procedimiento, las memorias normativa, económica, justificativa y organizativa, así como el informe sobre impacto por razón de sexo; el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, así como un informe jurídico de la Sección de Asistencia Jurídica de la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo.

Constan igualmente en el expediente, como hemos reseñado anteriormente, las distintas comunicaciones, requerimientos e informes, emitidos tanto por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra como por los servicios técnicos de la Comisión Europea, que han ido perfeccionando el texto que finalmente se somete a nuestro dictamen al haberse recogido en él las distintas objeciones formuladas por los órganos comunitarios.

No consta en el expediente, como ya sucediera anteriormente en la tramitación del vigente Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero, que por el Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, se haya

instruido un trámite de audiencia específico, ni tampoco un más general periodo de información pública. No obstante ello, y sin perjuicio de insistir en la conveniencia de facilitar los procesos de participación pública en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales, no mantendremos observación de legalidad al respecto habida cuenta de la propia naturaleza y circunstancias del Proyecto, puesto que “no puede desconocerse aquí la directa intervención en el proceso de elaboración de la norma de las instituciones comunitarias, de quienes precisamente nació la iniciativa para que la Comunidad Foral de Navarra adoptara las actuaciones oportunas para la adecuación del ordenamiento jurídico foral a la normativa comunitaria, además de que el proyecto de Decreto Foral, por su propio objeto, se limita a incorporar al ámbito foral unas decisiones normativas que recogen sustancialmente, cuando no transcriben en su literalidad, las preexistentes en las Directrices comunitarias repetidamente citadas” (Dictamen 75/2002, de 10 de diciembre).

Por lo expuesto, la tramitación del Proyecto se considera, en lo sustancial, ajustada a Derecho.

### **II.3ª. Competencia, habilitación y rango de la norma**

Conforme recoge el artículo 56.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), corresponde a la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado, en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales, la competencia exclusiva en materia de “industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear”.

La mencionada competencia de la Comunidad Foral no ha de padecer por la incidencia en el ámbito material en el que se mueve el Proyecto de disposiciones de Derecho comunitario, por ser jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional que “el hecho de que una competencia suponga

ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias en las materias afectadas” (SSTC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992, 117/1992 y 80/1993, entre otras), como hemos recordado recientemente en nuestro dictamen 27/2007, de 23 de julio de 2007.

En ejercicio de esa competencia la Comunidad Foral aprobó la Ley Foral 3/2000, de 22 de junio, de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis, que derogó la anterior Ley Foral 1/1985, de 4 de marzo, reguladora de la concesión de ayudas al saneamiento y relanzamiento de empresas en crisis. La disposición final primera de la Ley Foral 3/2000 “faculta al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones que sean necesarias en desarrollo y ejecución de la presente Ley Foral, así como para adaptar el contenido de la misma a las modificaciones que en el futuro puedan producirse en las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y reestructuración de empresas en crisis”. Y, en ejercicio de esas facultades, se aprobó el Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero, que ya realizó esa adaptación a las Directrices comunitarias vigentes en ese momento, y que ahora es objeto de derogación por el Proyecto que nos ocupa como consecuencia de la necesidad de adaptar su contenido a las nuevas Directrices de 2004.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 7.12), adoptando sus disposiciones generales la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en materia de la competencia de la Comunidad Foral, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, previa la suficiente habilitación legal, y su rango es el adecuado.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado**

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 LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, 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, 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 singularidad del Proyecto, como ya sucediera anteriormente con su precedente Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero, es notable respecto a su relación con la Ley Foral 3/2000 si se parte de los principios jurídicos generales que establece nuestro Derecho positivo en cuanto a los límites en el ejercicio de la potestad reglamentaria, según se han expuesto, significativamente en cuanto al respeto del principio de jerarquía normativa.

En el presente caso, el Gobierno de Navarra ha sido expresamente facultado por el Parlamento a través de la disposición final primera de la citada Ley Foral para adaptar su contenido a las modificaciones que en el futuro puedan producirse en las Directrices comunitarias sobre Ayudas de Estado de salvamento y reestructuración de empresas en crisis.

Como ya fundamentamos en nuestro Dictamen 75/2002, de 10 de diciembre, la mencionada disposición final primera “contempla no ya una delegación legislativa sino una deslegalización, esto es, una degradación del rango de los preceptos que regulan las ayudas de salvamento y

reestructuración de empresas en crisis en el ámbito foral, posibilitando de ese modo que el Gobierno de Navarra pueda introducir en ellas las modificaciones necesarias para adaptar su contenido a la normativa comunitaria, en concreto a las Directrices comunitarias sobre las condiciones admisibles en esas ayudas. Por otra parte, esa deslegalización sólo es posible cuando se actúa en ámbitos o materias que no están expresamente reservadas a la ley, tal y como aquí sucede ya que la normativa reguladora de la concesión de ayudas para el salvamento o reestructuración de empresas en crisis no incide en ámbitos constitucionalmente reservados a la ley ni en aquellos otros que pueda reservar la LORAFNA a normas de ese rango”.

Por ello, y en cuanto la deslegalización se realiza al único objeto de la adaptación de la Ley Foral 3/2000 a las Directrices comunitarias, éstas se constituyen en parámetro de legalidad de las decisiones normativas que se incorporan en la norma reglamentaria que se somete a nuestro dictamen.

Más en concreto, las nuevas Directrices comunitarias aprobadas por la Comisión europea (DOUE de 1 de octubre de 2004) insisten en conceptos ya presentes en las anteriores Directrices de 1994 y 1999, pues según se desprende de su apartado 1, “Introducción”, se ven reforzados principios como el de que “el salvamento por el Estado de una empresa en crisis no puede ser la norma” y “por consiguiente, el principio general de la prohibición de las ayudas estatales establecido en el Tratado debería seguir siendo la regla y la excepción a la misma debería estar limitada” (puntos 3 y 4). Desde esa misma concepción, “el principio de ayuda única se refuerza aún más para evitar que las ayudas reiteradas de salvamento y reestructuración se utilicen para mantener artificialmente en activo a las empresas” (punto 5).

Respecto a las anteriores Directrices de 1999, las de 2004 “amplían el concepto de ayuda de salvamento con objeto que el beneficiario pueda tomar medidas urgentes, incluso de carácter estructural” y, en cuanto a las ayudas de reestructuración, se potencian instrumentos que persiguen “garantizar que la ayuda de reestructuración se confina al mínimo necesario para restablecer la viabilidad al tiempo que limita el falseamiento de la competencia” (puntos 6 y 7).

Al servicio de esos principios mencionados introductoramente en su propio texto, las Directrices contienen los criterios que aplica la Comisión desde el 10 de octubre de 2004 y cuya vigencia se extiende hasta el 9 de octubre de 2009 (punto 102), y conforme a las cuales “la Comisión examinará la compatibilidad con el mercado común de toda ayuda de salvamento o de reestructuración que se conceda sin la autorización de la Comisión y, por lo tanto, infringiendo lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 88 del Tratado con arreglo a las presentes Directrices, cuando la ayuda, o una parte de ella, se haya concedido después de la publicación de las Directrices en el Diario Oficial de la Unión Europea” (punto 104), contemplándose por otra parte un procedimiento de adaptación a las nuevas Directrices por los regímenes de ayudas vigentes en los Estados miembros (puntos 99 a 101).

#### ***A) Justificación del Decreto Foral***

Tanto en los distintos informes y memorias obrantes en el expediente, como en la propia exposición de motivos del Proyecto, se justifica suficientemente la necesidad de su aprobación, singularmente ante la circunstancia de la aprobación de las nuevas Directrices comunitarias sobre ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis, y la necesidad de adaptar a las mismas los regímenes de ayudas existentes, en particular el contenido en la Ley Foral 3/2000, de 22 de junio.

#### ***B) Sobre las determinaciones normativas incorporadas por el proyecto de Decreto Foral.***

1. En el artículo 1 se define el objeto del Decreto Foral, que no es otro que la repetida adaptación de la Ley Foral 3/2000 a las Directrices comunitarias en materia de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis, y del que es fiel reflejo posteriormente el texto de la disposición.

2. El artículo 2 especifica el concepto de “PYME” por remisión a los requisitos establecidos en la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas.

Efectivamente, las Directrices de 2004 (punto 57) utilizan una igual remisión a las mencionadas Recomendaciones en cuanto a la definición de pequeñas empresas, cuya lectura (DO L 124, de 20 de mayo de 2003) demuestra la discordancia que mantiene la Ley Foral 3/2000, en su artículo 2, por lo que resulta necesaria su adaptación, tal y como realiza parcialmente en el aspecto señalado el precepto que analizamos.

3. El artículo 3 delimita el concepto de empresas en crisis a los efectos de la aplicación de la Ley Foral 3/2000, siguiendo prácticamente en su literalidad lo establecido en la sección 2.1 (punto 10) de las Directrices.

4. El artículo 4 excluye de las ayudas a las empresas de nueva creación y a aquellas empresas que formen parte de un grupo de empresas, siguiendo iguales causas de exclusión contempladas en los puntos 12 y 13 de las Directrices.

5. En el artículo 5 se regula el supuesto de aquellas empresas que hayan sido beneficiarias de una ayuda ilegítima respecto de la que la Comisión haya emitido una decisión negativa con orden de recuperación de las ayudas otorgadas y ésta no se haya producido. En estos casos, y en la evaluación de cualquier ayuda que vaya a concederse en este ámbito, se ordena tener en consideración el efecto acumulativo de ambas ayudas y el hecho de que la primera no haya sido reembolsada.

No existe objeción que hacer al precepto en cuanto incorpora una determinación que sigue la contenida en el punto 23 de las Directrices de 2004.

6. En el artículo 6 se opera una suerte de refundición de los supuestos en los que procede la notificación expresa de la actuación a la Comisión europea, recogándose aquellas que se contienen a su vez en los distintos apartados de las Directrices comunitarias (así sucede con las notificaciones contempladas en los puntos 52, 73, 78, 79, 81 y 83).

7. En el artículo 7 se establecen las ayudas de salvamento aplicables, produciendo un íntegro desplazamiento del artículo 5 como consecuencia de



la adaptación que se efectúa a través del presente precepto a los nuevos criterios incorporados a las Directrices comunitarias.

Así, en su apartado primero se establecen las modalidades en que pueden consistir las ayudas -avales o préstamos-, y la obligación de cancelación o reembolso en un plazo superior a seis meses, de conformidad con lo establecido en el punto 25.a) de las Directrices.

Su apartado segundo exige la justificación de las ayudas y la no producción de efectos negativos graves en otros Estados miembros, siguiendo aquí el tenor literal del punto 25.b) de las Directrices.

En su apartado tercero se establecen los criterios para la determinación del importe necesario de las ayudas, siguiéndose los conceptos establecidos en el Anexo de las Directrices comunitarias. Igual respeto se observa en cuanto al límite máximo de 10 millones de euros que se establece tanto en relación con las ayudas de salvamento como de reestructuración, que concuerda con lo establecido en el punto 83 de las Directrices.

Finalmente, en su apartado cuatro, se establece la duración máxima de seis meses para las ayudas de salvamento y el régimen general de concesión por una sola vez, en aplicación del principio de “ayuda única”, siguiéndose así a los puntos 15, 72 y 80 de las Directrices.

8. De las condiciones de finalización de la que denomina operación de salvamento, se ocupa el artículo 8, que viene a modificar parcialmente el análogo 8.2 de la Ley Foral 3/2000, adaptando su terminología y matizando que el plan de reestructuración debe realizarse dentro del periodo fijado para la operación de salvamento, mejorando su concordancia con el punto 325.c) de las Directrices.

9. En el artículo 9 se establecen los requisitos para obtener ayudas de reestructuración, incorporando en sus distintos apartados los requisitos establecidos en las Directrices comunitarias y modificando sustancialmente los establecidos en el artículo 10 de la Ley Foral.

Así, los apartados 1 y 2, sobre las condiciones de las empresas beneficiarias y del plan de reestructuración que vienen obligadas a elaborar, siguen a los puntos 33 y 35 de las Directrices.

El apartado tercero, que exige la proporcionalidad de las ayudas y establece obligaciones a las empresas beneficiarias, se acomoda a lo establecido en los puntos 38 a 42 de las Directrices.

En el apartado cuarto se establecen límites al importe e intensidad de las ayudas, obligando a los beneficiarios a contribuir al plan de reestructuración con un mínimo del 25%, si se trata de pequeñas empresas, o del 40%, si se trata de medianas empresas, siguiendo las determinaciones de los puntos 43 a 45 de las Directrices.

10. El principio de ayuda única y sus garantías constituye el objeto del artículo 10 del Proyecto, estableciendo la concesión, de las ayudas de reestructuración y las de salvamento, por una sola vez. Esa condición o principio de “ayuda única” ya se encuentra recogido para las ayudas de salvamento en el artículo 7.4 del Proyecto por lo que quizás sea redundante esa misma referencia en este artículo 10. No obstante ello, esa redundancia obedece al cumplimiento del expreso requerimiento formulado por la Comisión para que en este precepto la referencia originaria a las ayudas de reestructuración se completara con la inclusión de una referencia a las ayudas de salvamento.

Al servicio de ese principio se establece la obligación de que antes de la concesión de ayudas se verifique si la empresa ha recibido una ayuda de reestructuración en los últimos diez años.

En definitiva, principio de ayuda única y garantías de su cumplimiento que respetan los análogos términos contenidos en los puntos 72 y 73 de las Directrices.

11. En el artículo 11 se contempla la obligación de remitir un informe anual a la Comisión Europea sobre el funcionamiento del régimen de ayudas establecido en la Ley Foral 3/2000, adaptándose el contenido de ese informe

previsto en el artículo 22 de la citada ley foral, a los nuevos requerimientos de información que se contemplan en el punto 86 de las Directrices.

En este precepto deberá suprimirse la referencia que se contiene en el apartado primero a “esta Ley Foral”, por el más adecuado término de “la Ley Foral”.

12. Las disposiciones adicionales primera y segunda vienen a reproducir análogas determinaciones ya contenidas en el vigente Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero, sobre el régimen de compatibilidad de las ayudas, siempre que no superen los límites establecidos en la normativa comunitaria, así como a definir la normativa reguladora de las ayudas a empresas en dificultades que no superen los límites establecidos para su consideración como ayudas de *minimis*, sin otra alteración o modificación sobre la regulación vigente que la actualización de las referencias normativas como consecuencia de las modificaciones introducidas en la legislación comunitaria contemplada anteriormente. No se advierte por tanto, dada la naturaleza de sus determinaciones, objeción de legalidad alguna.

13. Tampoco formulamos reparo alguno de legalidad a la disposición derogatoria y disposiciones finales que incorpora el Proyecto.

La primera se limita a la obligada derogación expresa del precedente Decreto Foral 26/2003, de 3 de febrero,

Por su parte, la disposición final primera, al igual que hizo el vigente Decreto Foral, establece que la aplicación de la Ley Foral 3/2000 “se realizará teniendo en cuenta las normas contenidas en el presente Decreto Foral, las cuales complementan y, en su caso, sustituyen a los preceptos contenidos en aquella normativa”, lo que se posibilita por la habilitación y previa deslegalización realizada por la propia Ley Foral, como hemos visto ya.

Finalmente, la disposición final segunda establece una vigencia temporal del régimen de ayudas coincidente con la vigencia de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y reestructuración, que finaliza el 9 de octubre de 2009, y, por último, la

disposición final tercera sitúa la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación.

En consecuencia, según se desprende del examen del Proyecto, éste no hace sino incorporar al ordenamiento jurídico foral las previas determinaciones contenidas en las Directrices comunitarias de 2004, las más de las veces respetando una idéntica redacción, dando así cumplimiento tanto a los expresos requerimientos formulados por la Comisión Europea a ese objeto como a la expresa previsión contenida en la disposición final primera de la Ley Foral 3/2000, por lo que no advierte este Consejo de Navarra objeción alguna de legalidad que pueda oponerse a la aprobación del proyecto de Decreto Foral por el Gobierno de Navarra.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral, por el que se dictan normas de adaptación de la Ley Foral 3/2000, de 22 de junio, de ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en crisis, a las vigentes Directrices comunitarias sobre esa materia, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.