

<p>Expediente: 2/2000 Órgano: Comisión Permanente Objeto: Proyecto de Decreto Foral de ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios. Dictamen: 1/2000, de 27 de marzo</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 27 de marzo de 2000,

la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, compuesta por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y don Eugenio Simón Acosta, Consejero,

siendo Ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito de fecha 31 de enero de 2000, recibido en este Consejo el día 4 de febrero de 2000, solicita, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.1.a) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, la emisión del preceptivo dictamen por la Comisión Permanente del Consejo de Navarra sobre el proyecto de Decreto Foral de ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 31 de enero de 2000.

A dicha consulta se acompaña, mediante copia diligenciada excepto la certificación de la que se remite original, la siguiente documentación relativa a la tramitación del citado Proyecto de Decreto Foral:

a) Certificación del acuerdo del Gobierno de Navarra de 31 de enero de 2000, por el que se acuerda tomar en consideración el Proyecto de Decreto Foral de ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen por la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, de conformidad con el artículo 17.1.a) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, correspondiente a la cuestión planteada. En la parte expositiva de dicho acuerdo, amén de la referencia al contenido del citado precepto legal, se indica también que el artículo 22 de la referida Ley Foral prevé que, en los casos en que el órgano solicitante notifique la urgencia del procedimiento, el plazo para la emisión del dictamen por el Consejo de Navarra podrá reducirse hasta los quince días naturales, añadiendo, como justificación de la urgencia, que la entrada en vigor del programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006 y de la normativa comunitaria sobre desarrollo rural se produce desde el 1 de enero de 2000.

b) Informe sobre el proyecto de Decreto Foral de ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, suscrito con fecha 21 de enero de 2000 por el Director del Servicio de Industrias Agroalimentarias y Alimentación, con el visto bueno del Director General, ambos del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

c) Informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 24 de enero de 2000, suscrito por la

Jefa de la Sección de Acción Normativa y Coordinación Jurídica con el visto bueno de la Secretaria Técnica.

d) Alegaciones formuladas al proyecto por la Agrupación Española de Fabricantes de Conservas Vegetales (AGRUCON) y por la Unión de Cooperativas Agrarias de Navarra (UCAN).

e) El texto del proyecto del Decreto Foral mencionado elevado al Gobierno de Navarra por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación y tomado en consideración por el Gobierno de Navarra.

f) Y escrito de la Secretaria Técnica del Departamento citado de 24 de enero de 2000, donde informa sobre la tramitación del proyecto de Decreto Foral y los documentos que incluye el expediente, y a los que más atrás se ha hecho mención.

Además, se acompaña un ejemplar del Programa de Desarrollo Rural de Navarra (2000-2006) integrado por dos volúmenes y un documento adicional titulado "Integración ambiental del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006", que el informe justificativo departamental señala fue aprobado por acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de diciembre de 1999, sin que se facilite este acuerdo de aprobación del Programa.

Segundo

Las instituciones de la Unión Europea han dictado en 1999 distintas normas sobre ayudas al desarrollo rural, de las que trae causa el proyecto sometido a consulta. Tales normas, a decir del informe justificativo departamental remitido, son las siguientes:

- Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo, 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.

- Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio, por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

- Reglamento (CE) 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo.

- Reglamento (CE) 2603/1999 de la Comisión, de 9 de diciembre, por el que se establecen disposiciones transitorias para la ayuda al desarrollo rural prevista por el Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo.

A los efectos aquí interesados, conviene una sucinta referencia al contenido y determinaciones de dicha normativa comunitaria, especialmente del primero de tales Reglamentos y de los que lo desarrollan, que el presente proyecto de Decreto Foral, a decir de su artículo 1, viene a aplicar y cumplir.

El Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo establece un único marco jurídico para la ayuda del FEOGA al desarrollo rural, definiendo, en particular, en su Título II, las medidas con derecho a ayuda, sus objetivos y sus criterios de subvencionabilidad. En efecto, a partir de la motivación expresada en los Considerandos (de los cuales los números 32 a 34 conciernen al tipo de ayudas que aquí nos ocupa), establece el marco de las ayudas comunitarias a favor de un desarrollo rural sostenible (apartado 1 del artículo 1), fijando el objeto de las ayudas que se centrarán en las actividades agrarias y su reconversión (art. 2) y determinando que su concesión será para las medidas

de desarrollo rural que contempla el Título II en las condiciones en él establecidas (artículo 3). Entre las plurales medidas de desarrollo rural que contempla el Título II (Inversiones en explotaciones agrarias, instalación de jóvenes agricultores, formación, cese anticipado de la actividad agraria, zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales específicas, medidas agroambientales, silvicultura y fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales), su Capítulo VII (artículos 25 a 28, ambos inclusive) regula la mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas, previendo ayudas a la inversión en los sectores de la transformación y comercialización de productos agrícolas y fijando sus condiciones; y añade en el Capítulo X (art. 34), sobre normas de desarrollo, que éstas se aprobarán de acuerdo con el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 50 del Reglamento (CE) 1260/1999 y en especial podrán regular los criterios de selección para las inversiones que tengan por objeto mejorar la transformación y comercialización de productos agrícolas (apartado 2 del artículo 27). Del Título III (“Principios generales, disposiciones administrativas y financieras”) se entresacan algunos preceptos de interés: la ayuda comunitaria será financiada por el FEOGA (apartado 2 del artículo 35); las ayudas al desarrollo rural sólo se concederán para la realización de medidas que cumplan la normativa comunitaria y tales medidas habrán de ser coherentes con otras políticas y medidas de la Comunidad, sin perjuicio de que los Estados puedan establecer condiciones más numerosas o restrictivas (artículo 37); se elaborarán por las autoridades competentes de los Estados miembros programas de desarrollo rural (artículo 41), que abarcarán un período de siete años a partir de 1 de enero de 2000 (artículo 42), incluirán las determinaciones fijadas en el artículo 43, así como una valoración de la compatibilidad y coherencia (artículo 39) y se presentarán dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de dicho Reglamento para su examen por la Comisión, que, en su caso, deberá aprobarlos en el plazo de seis meses (artículo 44). En cuanto al seguimiento y evaluación, se impone a la Comisión y a los Estados miembros el seguimiento

real de la programación del desarrollo rural, debiendo los Estados miembros presentar a la Comisión informes anuales sobre el estado de ejecución (artículo 48). En punto a las ayudas estatales, se ordena, salvo disposición en contrario del Título IV, la aplicación de los artículos 87 a 89 del Tratado a las ayudas que concedan los Estados miembros para medidas de apoyo al desarrollo rural, pero no, en cambio, a las contribuciones financieras que aporten los Estados miembros para medidas que, en el ámbito del artículo 36 del Tratado, sean objeto de ayuda comunitaria en virtud del Reglamento (apartado 1 del artículo 51). Finalmente, se dispone la entrada en vigor del Reglamento el séptimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (que tuvo lugar en DOCE L 160 de 26/06/1999) y su carácter obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro (artículo 56).

El anterior Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo ha sido desarrollado por el Reglamento (CE) 1750/1999 de la Comisión, publicado en DOCE L 214, de 10/08/1999. Éste regula en la Sección 7ª del Capítulo II (artículos 21, 22 y 23) la mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas, fijando los supuestos que podrá cubrir el gasto subvencionable (artículo 21); determina que los pagos correspondientes a la ayuda al desarrollo rural deben abonarse íntegramente a los beneficiarios (artículo 32) y los requisitos de presentación, la aprobación y la publicidad de los documentos de programación del desarrollo rural (artículo 33 y Anexo); y en cuanto al régimen de sanciones, ordena a los Estados miembros establecer un sistema de sanciones en caso de infracciones de las obligaciones y de las disposiciones reglamentarias aplicables al caso, que han de ser efectivas, así como unas reglas de exclusión de futuras ayudas para quienes formulen declaraciones falsas (artículo 48). Y finalmente, entra en vigor el séptimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro (artículo 50).

Y el Reglamento (CE) 2603/1999 de la Comisión establece las disposiciones transitorias para la ayuda rural prevista en el Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, reiterando que éste último será aplicable a la ayuda comunitaria a partir del 1 de enero de 2000, y los Reglamentos y disposiciones derogados con arreglo a dicho Reglamento a las medidas que apruebe la Comisión en virtud de las normas correspondientes antes de 1 de enero de 2000, pudiendo los Estados miembros adoptar nuevos compromisos al amparo de los Reglamentos derogados únicamente antes del 1 de enero de 2000 sujetándose a las condiciones que se fijan (apartados 2 y 3 del artículo 3 y apartado 1 de artículo 4).

Tercero

El Programa de Desarrollo Rural de Navarra (2000-2006), a decir de su apartado I (“Introducción. Características administrativas de Navarra”), se adopta en cumplimiento y ejecución de las previsiones (artículo 40 a 44) del Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, con vocación de recoger en él un conjunto de medidas, seleccionadas dentro de las que permite dicho Reglamento comunitario, que permitan elaborar un programa coherente, equilibrado y ajustado a las necesidades del medio rural navarro, y que permita la incorporación de los recursos comunitarios del FEOGA-Garantía que vía cofinanciación se asignarán a Navarra; todo ello sin perjuicio de otros programas de medidas que se aplicarán con fondos exclusivamente de nuestra Comunidad Foral, y que estarán sujetos a la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado. Las plurales competencias de Navarra con incidencia en el desarrollo rural, en particular la competencia foral y exclusiva en materia de agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía, así como el tradicional sistema de Convenio Económico, justifican que el ámbito territorial del Programa de Desarrollo Rural 2000-2006 deba

circunscribirse a Navarra, así como su vocación de unidad e integración en lo posible de todas las medidas que se derivan del citado Reglamento europeo. Se prevén una pluralidad de medidas para la aplicación de los programas y de los regímenes de ayuda (apartado IX), incluyéndose la “Medida 2.1. Mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios”, respecto de la que se refieren la justificación y objetivos, los principales tipos de acciones previstas, el régimen de ayudas (tipos, requisitos de los beneficiarios y porcentajes de las ayudas), los criterios para demostrar beneficios para los productores primarios y los indicadores físicos de realización y resultados previstos. Además, el Programa, entre otros aspectos, determina la autoridad responsable de su ejecución (apartado XI), las disposiciones para garantizar la ejecución, seguimiento y evaluación (dentro de ellas, el régimen de infracciones y sanciones y la publicidad) (apartado XII), la consulta a las autoridades competentes y organizaciones (apartado XIII), el equilibrio entre las diferentes medidas de ayuda (apartado XIV), la compatibilidad y coherencia de las medidas adoptadas (apartado XV) y las ayudas estatales suplementarias (apartado XVI). En el volumen II, se incluyen los anexos, entre ellos el núm. 3 sobre aportaciones de los organismos e interlocutores económicos y sociales consultados (entre los primeros, el Consejo Agrario de Navarra, la Cámara Agraria de Navarra, el Consejo Económico y Social de Navarra, la Comisión Foral de Régimen Local de Navarra y el Consejo Navarro de Medio Ambiente).

Cuarto

Para la aplicación de dicho Programa y de acuerdo con la nueva reglamentación comunitaria europea, se ha elaborado por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el proyecto de Decreto Foral de ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, en cuya tramitación se

ha dado audiencia a determinadas organizaciones y que se acompaña junto con la documentación más atrás reseñada.

Quinto

El Pleno del Consejo, en sesión celebrada el 9 de marzo de 2000, acordó, al amparo del art. 22, párrafo tercero, de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, ampliar en treinta días naturales los plazos para evacuar los dictámenes que hasta ese momento se hubiesen recibido. Dicho acuerdo fue notificado, con fecha 17 de marzo de 2000, a los Presidentes del Gobierno de Navarra y del Parlamento de Navarra.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Objeto del dictamen y su carácter preceptivo y urgente

Se somete a consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra el proyecto de Decreto Foral de ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra mediante acuerdo de 31 de enero de 2000. A decir de su artículo 1, “este Decreto Foral tiene por objeto fomentar la mejora de las condiciones de transformación de productos agrarios, mediante ayudas a las acciones que contempla el Programa de Desarrollo Rural de Navarra para el período 2000-2006, y de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo”.

El escrito de remisión, así como el acuerdo del Gobierno de Navarra de 31 de enero de 2000 que resuelve formular la presente consulta, invocan el

artículo 17.1.a) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, según el cual “1. La Comisión Permanente del Consejo de Navarra deberá ser consultada preceptivamente en los siguientes asuntos: (...) a) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”. Ello trae causa del informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento, donde se afirma que “Procede solicitar dictamen preceptivo de la Comisión Permanente de Consejo de Navarra, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.1.a) Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, por ser éste un proyecto de Reglamento ejecutivo. Teniendo en cuenta que el mismo viene a desarrollar el marco establecido por el Programa de Desarrollo Rural de Navarra para el período 2000-2006, debe solicitarse el mismo con carácter de urgencia, a tenor de lo previsto en el artículo 22 de la citada Ley Foral 8/1999”.

Así pues, un proyecto de disposición general que, en principio, no desarrolla o completa una Ley, sino que aplica y ejecuta un Programa aprobado por el Gobierno de Navarra o determinados Reglamentos comunitarios europeos, se califica, empero, como un reglamento ejecutivo a los efectos de la preceptividad del dictamen de este Consejo de Navarra.

El artículo 17.1.a) de la Ley Foral del Consejo de Navarra (en adelante LFCN) establece el carácter preceptivo del dictamen de su Comisión Permanente únicamente para los reglamentos ejecutivos de las leyes y sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de “reglamento ejecutivo” fijada por la jurisprudencia referida precisamente a igual trámite consultivo (Sentencia del Tribunal Supremo –STS- de 22 de octubre de 1981, RJ 1981, 4634, y Sentencia del Tribunal Constitucional –STC- 18/1982, de 4 de mayo, fundamento jurídico 4º). En primer lugar, la STS de 25

de octubre de 1991 (RJ 1991, 8178) declara que: “De las numerosas clasificaciones de reglamentos existentes sólo una es relevante a efectos de la exigencia del dictamen previo del Consejo de Estado, la de los Reglamentos ejecutivos, y, aun la más exacta y precisa de Reglamentos ejecutivos de Leyes, entendiendo por tales 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. Atendiendo a los términos del artículo 22.3 de la LOCE no resulta que todos los reglamentos ejecutivos deban ser sometidos a dictamen del Consejo de Estado sino sólo aquellos que ejecutan las leyes de forma directa e inmediata, con la consecuencia de no ser –en principio- preceptivo el dictamen para los reglamentos ejecutivos de otros reglamentos, es decir Reglamentos que no necesitan de una <<legis interpositio>> por encontrar su fuerza habilitante inmediata en otro Reglamento, pero no en una Ley”; concluyendo que “el dictamen del Consejo de Estado (será) preceptivo –como se ha razonado- en todo Reglamento –sea Real Decreto u Orden Ministerial- siempre que pretenda desarrollar en forma directa o inmediata uno o varios preceptos legales o con fuerza de ley”.

En segundo lugar, la STS de 14 de diciembre de 1994 (RJ 1994, 6969), en recurso directo contra un Real Decreto dictado en ejecución de Reglamentos comunitarios europeos en materia de agricultura, falla la existencia de vicio de procedimiento disponiendo la retroacción de las actuaciones al momento en que debió solicitarse informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, declarando que “un Reglamento de la Comunidad Europea tiene un efecto directo en el ordenamiento jurídico interno español, siendo aplicable en su caso con carácter prioritario incluso respecto de las leyes”, por lo que “Volviendo pues al punto central debe destacarse que, si bien el extremo de que ahora se trata no se encuentra previsto expresamente en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, nos encontramos

ante una norma dictada por el Gobierno que desarrolla un Reglamento o un conjunto de Reglamentos de la Comunidad Europea que tienen fuerza vinculante para las autoridades españolas en términos superiores a los propios de las leyes. En estas condiciones en ningún modo podría mantenerse que es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado si el Real Decreto se limitase pura y simplemente a transcribir al derecho interno los mandatos de la norma comunitaria. Pues en tal caso ello equivaldría a exigir que se recabara informe del Consejo de Estado respecto a la aplicación directa de una ley. Pero el caso es que para dictar el Real Decreto que ahora se impugna, según se deduce de los autos, el Gobierno español ha efectuado la consulta oportuna a la Administración de la Comunidad Europea, la cual ha autorizado al Gobierno español a hacer uso de la cláusula de excepción prevista en el artículo 32 bis, párrafo 1, del Reglamento 797/1985. En consecuencia el Gobierno español ha hecho uso de esta autorización desarrollando los preceptos de los Reglamentos comunitarios y especificando cuál ha de ser su aplicación concreta. En tales condiciones el Real Decreto dictado por el Gobierno español que ahora se impugna presenta unas características que lo hacen rigurosamente equivalente a los Reglamentos dictados para ejecución de las leyes. Por tanto procede resolver el presente proceso de acuerdo con el espíritu que inspira la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 22 abril 1980, anterior al ingreso de España en la Comunidad Europea, y por tanto entender que el proyecto de Real Decreto debió remitirse para su informe preceptivo a la Comisión Permanente del Consejo de Estado. De acuerdo con ello procede declarar que las actuaciones deben retrotraerse al momento en que debió solicitarse el dictamen de dicho Consejo, sin que sea procedente entrar en el estudio de la adecuación del Real Decreto al ordenamiento jurídico y por tanto en el fondo del asunto”. Cabe recordar que poco antes la disposición adicional primera de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, que regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, 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 tercer lugar, la STS de 27 de noviembre de 1995 (RJ 1995, 8944), tras recordar la doctrina en cuanto a las “disposiciones reglamentarias que son ejecutivas de Leyes estatales -o de Reglamentos Comunitarios (Unión Europea)- en cuya elaboración es preceptivo el informe del Consejo de Estado”, entiende rectificado el criterio de la Sala sobre la trascendencia, para exigir o no el informe del Consejo de Estado, de la distinción entre reglamento ejecutivo de una ley y el reglamento regional complementario de la legislación básica del Estado, considerando que en ambos casos es preceptivo aquel dictamen.

En cuarto lugar, la STS de 30 de julio de 1996 (RJ 1996, 6363) trata de clarificar las divergencias que se observan sobre la noción de reglamento ejecutivo, señalando que “Afirmado, en el anterior fundamento jurídico, el carácter normativo de la Orden Ministerial examinada, el rechazo o éxito del tercero de los motivos casacionales depende de que dicha norma tenga o no naturaleza de Reglamento ejecutivo. En efecto, el citado artículo 22.3 de la LOCE, al señalar que «la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones», excluye -como hicieron las anteriores versiones de las normas reguladoras del Consejo y el propio artículo 10.6 LRJAE- de la obligatoriedad del mencionado dictamen los Reglamentos que no puedan ser incluidos en la categoría o concepto de Reglamento «ejecutivo». Consecuentemente, será la calificación que a estos efectos merezca la Orden el elemento decisivo para decidir sobre la condición del dictamen del Consejo de Estado, que la sentencia de instancia consideró necesario y su omisión determinante de la retroacción del procedimiento de elaboración. La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de

Reglamento ejecutivo ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS 16 junio 1989 (Sala Especial del artículo 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE «que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes», cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento. Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado los Reglamentos independientes, autónomos

o «praeter legem», en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad”.

Esa doctrina centrada en la distinción entre reglamento ejecutivo y reglamento independiente y en la noción de reglamento ejecutivo directo de las leyes determinará, previa la calificación en cada caso pertinente, la obligatoriedad o no del dictamen. Así, la STS de 28 de enero de 1997 (RJ 1997, 534) considera un supuesto de reglamento independiente; las SSTS, Sala 3ª-Sección 3ª, de 27 de enero, 13 de julio y 16 de noviembre de 1998 (RJ 1998/1016, 5939 y 7967), reiterando la doctrina de la ya citada STS de 25 de octubre de 1991, declaran “del artículo 22.3 de la LOCE no resulta que todos los reglamentos ejecutivos deban ser sometidos a dictamen del Consejo de Estado sino aquellos que ejecutan las leyes de forma directa o inmediata, con la consecuencia de no ser, en principio, preceptivo el dictamen del Consejo de Estado para reglamentos ejecutivos de otros reglamentos”; y la STS de 25 de mayo de 1999 (RJ 1999, 5594), tras indicar que el Decreto autonómico impugnado no presenta los caracteres de un reglamento administrativo e interno y puramente organizatorio pues excede de lo puramente organizatorio o doméstico, o interno y «ad intra», pues afecta a derechos y obligaciones de Farmacéuticos Titulares como profesionales sanitarios, concluye que sí era preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, o, en su caso, de un órgano consultivo autonómico homologable.

En el presente caso, es de aplicación el precepto invocado, ya que el proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en ejecución de Reglamentos comunitarios europeos y deroga los artículos 33 y 34 del Decreto Foral 297/1992, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias de Navarra, dictado en aplicación y desarrollo del Título II del Decreto Foral Legislativo 133/1991, de 4 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las

disposiciones de rango legal sobre financiación agraria, modificado por la Ley Foral 2/1992, de 16 de marzo (texto legal hoy sustituido por el Texto Refundido de las disposiciones de rango legal sobre financiación agraria aprobado por Decreto Foral Legislativo 54/1998, de 16 de febrero, objeto de ulteriores modificaciones). Tal derogación trae causa de la nueva regulación con la consiguiente modificación de aquellos preceptos y ha de insertarse en el marco de dicha disposición foral de rango legal.

En consecuencia, la Comisión Permanente del Consejo de Navarra informa con carácter preceptivo [artículo 17.1.a) de la LFCN] y no vinculante (apartado 2 de artículo 3 de la LFCN); debiendo velar por la observancia y cumplimiento de la Constitución, de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y del resto del ordenamiento jurídico, sin que sus dictámenes puedan contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia (apartado 2 del artículo 1 de la LFCN).

Aunque nada se dice en la petición del dictamen, el acuerdo del Gobierno de Navarra que resuelve efectuar la consulta menciona el artículo 22 de la LFCN en cuanto al carácter urgente del dictamen, justificando la urgencia en la entrada en vigor tanto del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006 como de los Reglamentos comunitarios europeos que aplica y desarrolla el día 1 de enero de 2000.

El segundo párrafo del artículo 22 de la LFCN dice así: “En los casos en que el órgano solicitante justifique la urgencia del expediente, el plazo podrá reducirse hasta los quince días naturales”. En otras palabras, dicho precepto legal determina, de un lado, la posibilidad de reducción del plazo ordinario de emisión de dictamen por el Consejo de Navarra y, de otro, exige que a tal fin el órgano consultante justifique la urgencia del expediente. Ahora bien, la cuestión que este precepto suscita estriba en la determinación bien del carácter

automático de la reducción del plazo general cuando la petición del dictamen aluda a la urgencia o bien de la atribución de la decisión sobre dicha minoración al Consejo de Navarra. Los términos “podrá” y “hasta” del transcrito precepto, así como la asignación de la facultad en otros párrafos del mismo al Consejo, suponen que su interpretación literal y sistemática abona la segunda de dichas soluciones, correspondiendo caso por caso al Consejo de Navarra ponderar la urgencia alegada y decidir sobre el plazo necesario para la emisión del dictamen. Interpretación fijada por el artículo 31.2 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero.

Sin embargo, el Pleno del Consejo de Navarra, como se ha indicado en los antecedentes, acordó ampliar en treinta días naturales el plazo para evacuar las consultas recibidas, entre las que se incluye la presente.

II

Marco jurídico

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la regulación de determinadas ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios previstas en el Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, de acuerdo con el Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo.

La regulación del proyecto de Decreto Foral, según el informe justificativo departamental, desarrolla la medida 2.1 o segundo de los cinco ejes en que se estructura el Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006 y la normativa considerada para su redacción ha sido la siguiente:

a) Reglamentos comunitarios:

- Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo, 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.

- Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio, por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

- Reglamento (CE) 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo.

- Reglamento (CE) 2603/1999 de la Comisión, de 9 de diciembre, por el que se establecen disposiciones transitorias para la ayuda al desarrollo rural prevista por el Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo.

b) Normativa foral navarra: las disposiciones que han regido hasta ahora las ayudas a la mejora de las condiciones de la transformación y comercialización de los productos agrarios en Navarra:

- Decreto Foral 79/1995, de 27 de mayo, dirigido a las empresas cuya fórmula jurídica no es resultado del asociacionismo agrario.

- Decreto Foral Legislativo 54/1988, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones con rango legal sobre Financiación Agraria.

- Decreto Foral 297/1992, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias en Navarra.

- Decreto Foral 103/1994, de 23 de mayo, de fomento de la artesanía agroalimentaria.

Nada se indica en dicho informe sobre la delimitación competencial, ni tampoco en el informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento, pero tal omisión ha de entenderse suplida por la justificación ofrecida al efecto por el propio Programa de Desarrollo Rural que, como se ha indicado en los antecedentes, alude al particular.

A la vista del objeto del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta y de la normativa tenida en consideración antes aludida, es menester fijar el marco jurídico general en el que ha de desenvolverse la presente disposición general y que ha de servir de parámetro para ponderar su legalidad.

Conforme a los artículos 51 y 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, así como a los artículos 51, 59 y 60 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, no podrán regular las materias reservadas a la Ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, bajo la sanción, en caso contrario, de nulidad de pleno derecho. A tal fin, tres son los niveles normativos a considerar: el comunitario europeo, el competencial interno y el foral navarro.

A) Derecho comunitario europeo.

En cuanto al plano comunitario europeo, el proyecto de Decreto Foral trata de aplicar determinados Reglamentos comunitarios europeos sobre ayudas al desarrollo rural en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra; Derecho comunitario europeo que goza, como es sabido, de los caracteres de autonomía, aplicabilidad directa y primacía (por todas, Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de marzo de 1978, caso *Simmenthal*).

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 249 (antiguo artículo 189) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el reglamento tiene un alcance general y será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro; como señalan, según se ha indicado, los Reglamentos aquí considerados. De ahí que los reglamentos comunitarios se integran en los ordenamientos jurídicos nacionales a partir de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, obligando desde su entrada en vigor en todos los Estados miembros; esto es, tienen aplicación directa tanto para los Estados miembros como para sus ciudadanos, sin necesidad de ninguna intermediación específica, pues el reglamento no precisa de transposición o recepción para ser aplicable en el Derecho interno. En este sentido el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha declarado que “el reglamento comunitario produce efectos inmediatos y es, en cuanto tal, apto para conferir a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales tienen la obligación de proteger. Los derechos de crédito a hacer valer contra el Estado, conferidos por dicho reglamento, nacen cuando se cumplen las obligaciones previstas por el reglamento, sin que sea posible subordinar su ejercicio, en el plano nacional, a disposiciones de aplicación, distintas de las que pudieran ser exigidas por el reglamento mismo” (Sentencia de 17 de mayo

de 1972, *Leonesio*); que la aplicabilidad directa de un reglamento exige que su entrada en vigor y su aplicación a favor o a cargo de los sujetos de derecho se realicen sin ninguna medida que pueda suponer recepción en el Derecho nacional (Sentencia de 10 de octubre de 1973); y que son contrarias al Tratado las modalidades de ejecución (como la transformación en norma interna de las disposiciones de un reglamento) que pudieran obstaculizar el efecto directo de los reglamentos comunitarios así como su aplicación simultánea y uniforme en el conjunto de la Comunidad (Sentencia de 7 de febrero de 1973).

No obstante lo anterior, en determinados casos el propio Reglamento comunitario prevé aspectos en los que los Estados miembros han de adoptar determinadas medidas legislativas, reglamentarias, administrativas o financieras necesarias para que sus disposiciones sean efectivamente aplicadas. Es decir, el Reglamento europeo puede reconocer una habilitación expresa a favor de los Estados miembros para que éstos dicten medidas de ejecución de los reglamentos comunitarios; de suerte que los Estados miembros tienen la obligación de adoptar tales medidas para lograr el desarrollo y la efectiva aplicación del reglamento comunitario.

El Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, que se ha analizado sucintamente en los antecedentes, recoge determinadas habilitaciones para adoptar medidas de aplicación a favor de los Estados miembros. Ya en su motivación, señala, en razón del principio de subsidiariedad, que los criterios de concesión de la ayuda al desarrollo rural no vayan más allá de lo necesario para la consecución de los objetivos de esa política (Considerando 14); y en concreto habilita a los Estados miembros para la determinación de condiciones más numerosas o restrictivas (apartado 4 del artículo 37) y para la elaboración de programas de desarrollo rural que se presentarán a la Comisión (artículos 40 a 44). Y por su parte el Reglamento 1750/1999 de la Comisión señala que

los Estados miembros establecerán un sistema de sanciones (apartado 2 del artículo 48).

En consecuencia, se aprecia la necesidad de adoptar en el ámbito interno determinadas medidas que apliquen tales normas comunitarias, no sólo la aprobación del Programa de Desarrollo Rural, sino también de la presente disposición general que proyecta, parcialmente, su contenido en la dimensión normativa. Con ello no sólo no se obstaculiza la aplicación de tales Reglamentos comunitarios, sino que se persigue su efectivo cumplimiento y aplicación. En todo caso, la norma reglamentaria proyectada habrá de ser absolutamente respetuosa de lo dispuesto en los Reglamentos comunitarios europeos.

Según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional [por todas, la STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 7, C)], “la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios ...que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias”. Así pues, como indica la sentencia constitucional citada, ha de acudirse a los principios generales en la materia, que no resultan alterados por el hecho de que las ayudas dispongan de financiación comunitaria.

B) La delimitación de competencias en la materia.

Pasando al plano de la delimitación competencial, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) reconoce y atribuye a la Comunidad Foral de Navarra diversas competencias relacionadas con la materia que aquí nos concierne. Entre ellas, destacan las siguientes: en virtud de su régimen

foral, tiene competencia exclusiva en materia de “agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía” [artículo 50.1.a) de la LORAFNA]; competencia exclusiva, en los términos que indica el precepto orgánico, en materias de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra, de industria y de desarrollo y ejecución en Navarra de los planes establecidos por el Estado para la reestructuración de sectores industriales [artículo 56.1.a), b) y c) de la LORAFNA]; y su actividad tributaria y financiera se regulará por el tradicional sistema de Convenio Económico (artículo 45 de la LORAFNA). En razón de tales competencias, se ha producido el traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de agricultura, ganadería y montes por Real Decreto 2654/1985, de 18 de diciembre, y en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agrícola (FEGA) por Real Decreto 1327/1997, de 1 de agosto.

Sobre la distribución de competencias en materia de agricultura y ganadería, y en concreto respecto de las subvenciones agrarias, existe una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, la ya citada STC 128/1999, fundamento de derecho 7º, dictada en conflicto positivo de competencia frente a Real Decreto 1887/1991, sobre mejora de las estructuras agrarias), de la que ahora interesa recordar que “Sobre la competencia estatal de <<ordenación general de la economía>>, que se vincula con el art. 149.1.13ª C.E., la doctrina constitucional <<tiene establecido que bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.). No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha precisado (SSTC 125/1984 y 76/1991) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia

directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 112/1995)>> (STC 122/1999, fundamento jurídico 5º)”.

Además, la STC 128/1999 aborda la cuestión peculiar sobre el alcance de la normativa básica cuando la financiación se realice con fondos autonómicos (fundamento jurídico 16), señalando que “debe descartarse, en primer lugar, que el hecho de que la financiación se realice con fondos autonómicos excluya toda posibilidad de sujeción de los mismos a normativa básica alguna (...) pues la subvención no es título delimitador de competencias. Ahora bien, descartado ese planteamiento, ciertamente la normativa básica no presenta la misma virtualidad cuando opera sobre subvenciones que provienen de las partidas de los Presupuestos Generales del Estado, ya que a través de ellas el Estado ejerce sus opciones concretas de dirección de los diversos sectores económicos, que cuando se trata de financiación autonómica propia”; por lo que, tras reiterar la doctrina de la STC 88/1986, fundamento jurídico 6º), concluye que “En este caso, partiendo de que el propio Real Decreto 1887/1991 admite la financiación autonómica del programa de modernización estructural, aquella financiación se proyecta sobre una materia, como es la agricultura y ganadería, que es de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Por tanto, esta Comunidad Autónoma puede, en principio, elaborar políticas de modernización de su agricultura, atendiendo a sus peculiaridades y con su financiación propia. Si consideramos, además, que la igualdad básica de los españoles queda salvaguardada por el marco común asegurado por la financiación estatal y que las ayudas autonómicas tendrían también como marco a la normativa comunitaria, directamente aplicable, que asegura cierta homogeneidad de las opciones, es claro que los principios de unidad y diversidad quedan suficientemente atendidos, sin que la normativa básica deba proyectar su dimensión imperativa sobre las disposiciones

autonómicas cuya aplicación deba realizarse con fondos de la propia Comunidad Autónoma”. Recuerda, finalmente, que el Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, que derogó el citado Real Decreto 1887/1991 declara en su disposición adicional primera que tiene el carácter de normativa básica en cuanto se refiere a ayudas estatales de conformidad con lo establecido en el art. 149.1.13ª C.E., lo que supone que sólo son básicas en cuanto se refieren a ayudas financiadas a cargo de dotaciones del Estado, pudiendo las Comunidades Autónomas establecer en sus normas un marco conceptual específico.

Cabe mencionar que el Estado ha dictado diversas normas en materia de ayudas al desarrollo rural; entre ellas, el Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, sobre mejoras estructurales y de modernización de las explotaciones agrarias, objeto de ulteriores modificaciones, la última por Real Decreto 2067/1999, de 30 de diciembre, que se dicta con motivo de la entrada en vigor de la nueva reglamentación comunitaria, en concreto del Reglamento 1257/1999 del Consejo y del Reglamento 1750/1999 de la Comisión, que, según su preámbulo, suprime determinadas ayudas por no estar contempladas en la nueva reglamentación y a otras les da carácter de ayudas regionales para que puedan ser cofinanciadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación cuando sean incluidas en los programas de aquellas Comunidades que lo estimen oportuno, y cuyas líneas de ayudas se aplicarán a las inversiones en las explotaciones agrarias mediante planes de mejora, la primera instalación de jóvenes agricultores y la cualificación profesional (apartado 1 del artículo único que da nueva redacción al artículo 3). Además, el Real Decreto 1462/1986, de 13 de junio, de fomento de la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios y pesqueros, modificado parcialmente por el Real Decreto 59/1994, de 21 de enero. Y también cabe mencionar la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de explotaciones agrarias (objeto de ulteriores modificaciones),

dictada en parte como legislación básica u ordenación general de la economía (disposición adicional primera) y sin perjuicio, respecto de los beneficios fiscales, de lo establecido para Navarra en el Convenio Económico (párrafo segundo de la disposición adicional segunda).

La presente disposición general se justifica, por tanto, en la competencia histórica o foral y exclusiva de Navarra en materia de agricultura y ganadería de acuerdo con la ordenación general de la economía. Los antecedentes normativos forales citados muestran que la Comunidad Foral ha dictado en ocasiones anteriores normas de análogo contenido y finalidad de la ahora examinada, sin que se haya suscitado conflicto competencial respecto de ellas.

C) Normas forales con rango de ley.

Llegando al ámbito foral navarro, el carácter subordinado del reglamento a las leyes lleva a referir aquellas normas de rango legal relativas a la materia que es objeto del proyecto dictaminado. Desde la perspectiva agraria, el Texto Refundido de las disposiciones con rango legal sobre Financiación Agraria aprobado por Decreto Foral Legislativo 54/1998, de 28 de septiembre, que ha sido objeto de posteriores modificaciones parciales por la Ley Foral 14/1998, de 6 de octubre, por la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, que aprueba los Presupuestos Generales de Navarra para 1999 (disposición adicional decimoséptima), y por Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, que aprueba los Presupuestos Generales de Navarra para el año 2000 (disposición adicional decimocuarta); así como la Ley Foral 20/1997, de 15 de diciembre, del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, que define las explotaciones agrarias prioritarias (Título II) y les otorga un trato preferente en determinados supuestos (artículo 14). Desde la óptica general de las subvenciones, la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, regula el régimen general para concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de

Navarra y de sus organismos autónomos. Finalmente, el artículo 33 de la citada Ley Foral 18/1999, sobre compromisos de gastos con cargo a futuros presupuestos, contiene diversas referencias a ayudas en materia de agricultura, entre ellas al Decreto Foral 79/1995, de 27 de marzo (número 1), a los gastos para hacer frente a los programas cofinanciados por la Unión Europea que deban contener una planificación superior a tres años (apartado 4) y a las ayudas para la eficacia de las estructuras agrarias previstas en el Título II del Texto Refundido de las disposiciones con rango legal sobre Financiación Agraria (número 5).

A la vista de todo lo anterior, el presente Decreto Foral ha de dictarse en ejercicio de las competencias reconocidas a Navarra en la LORAFNA y con respeto de la normativa comunitaria europea, de la Constitución y de las normas de rango legal de aplicación. No obstante, el parámetro básico para la ponderación jurídica de la disposición examinada está constituido, a tenor de su objeto, por la ejecución y cumplimiento de los Reglamentos comunitarios europeos más atrás citados.

III

Tramitación del expediente

La Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, dispone, en su artículo 51, que abre el Capítulo II (“Régimen de las disposiciones reglamentarias y de las resoluciones administrativas”) de su Título IV (“De la Administración de la Comunidad Foral), que las disposiciones reglamentarias y las resoluciones administrativas se dictarán e impugnarán de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. Y en cuanto a su tramitación, el artículo 57 previene que los proyectos serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o

aprobación (apartado 1) y que éste podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje o no existan razones para su urgente tramitación en la que podrán formular alegaciones los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley (apartado 2); y, a tenor del artículo 58.1, los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse por el Gobierno mediante Decreto Foral se elevarán a la Presidencia a los efectos de su inclusión en el orden del día de la correspondiente sesión del Gobierno.

Por otra parte, los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, vigentes en el momento de promulgación de la Ley Foral precitada, regulaban el procedimiento especial de elaboración de las disposiciones de carácter general; preceptos cuya vigencia mantuvieron la Ley 30/1992 [disposición derogatoria, apartado 1, b)] y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, con excepción del apartado 2 del artículo 130 que se derogó [disposición derogatoria, apartado 1, b)], pero que finalmente han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno [disposición derogatoria, apartado 1, d)], que regula la potestad reglamentaria (artículo 23) y el procedimiento de elaboración de los reglamentos (artículo 24) con referencia ahora al Gobierno de la Nación.

La parquedad de aquella legislación foral y la ausencia de una regulación general llevan al Consejo de Navarra, a partir de los principios y reglas constitucionales, en particular los configuradores de la Administración como una organización al servicio objetivo de los intereses generales que ha de actuar con eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (apartado 1 del artículo 103) y el principio de audiencia [letra a) del artículo 105], a sugerir la cabal regulación legal en el Derecho navarro del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general y, en el ínterin, a

aconsejar que tal elaboración procure contar con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad (según decía el artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958), esto es, una Memoria o informe justificativo, en su caso una Memoria económica, los resultantes de la audiencia a los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones representativas, los informes pertinentes de otros órganos y organismos y el informe de la Secretaría Técnica del Departamento, así como, cuando proceda, el dictamen de este Consejo de Navarra.

Desde esos criterios, la tramitación del proyecto puede considerarse sustancialmente correcta, pues constan en el expediente, como se ha recogido en los antecedentes, un informe justificativo departamental (que analiza uno por uno los preceptos del proyecto), la realización del trámite de audiencia a través de determinadas organizaciones y asociaciones representativas y el informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento. No consta la memoria económica, pero tal aspecto puede darse por cumplido a la vista de la disposición adicional cuarta del proyecto que refiere las distintas líneas presupuestarias y de los datos económicos contenidos en el Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, que se acompaña. Asimismo, la audiencia de mayor ámbito realizada en la elaboración de dicho Programa suple algunas ausencias que pudieran entorpecer en la tramitación del proyecto, pues éste viene a normar y ejecutar determinadas previsiones del citado Programa.

No obstante lo anterior, merece una breve consideración la documentación remitida. El párrafo primero del artículo 23 de la LFCN exige que a la petición de consulta se acompañe toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada. Y en este caso, tal exigencia no se ha cumplido debidamente, ya que no se ha remitido el expediente íntegro, pues

así no consta el borrador o proyecto sometido al trámite de audiencia, sino sólo el definitivo elevado a la consideración de Gobierno, al que se ciñe el informe o memoria justificativa, ni el acuerdo del Gobierno de Navarra de aprobación del Programa de constante referencia.

Ahora bien, la suficiencia de la documentación remitida, aunque incompleta, para el cabal conocimiento de la cuestión planteada, aconsejan la emisión del dictamen solicitado por esta Comisión Permanente del Consejo de Navarra.

IV

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 de la Ley Foral 23/1983, corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria (apartado 1 del artículo 4) y sus disposiciones reglamentarias adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

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 se pretende modificar determinadas disposiciones generales que tienen ese rango como se expresa en su disposición derogatoria y afecta a materias cuya regulación corresponde al Gobierno.

V

Observaciones al proyecto de Decreto Foral

- A) Observaciones de carácter general.

En cuanto al fondo del proyecto de Decreto Foral consultado, éste versa sobre la mejora de las condiciones de transformación de productos agrarios mediante las acciones que con tal finalidad contempla el Programa de Desarrollo Rural de Navarra para el período 2000-2006, y de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo (artículo 1). En tal sentido, conviene traer a colación dos previsiones de dicho Programa de interés para ponderar la finalidad y alcance del proyecto: con carácter general, como se ha indicado en los antecedentes, el programa recoge un conjunto de medidas, seleccionadas dentro de las que establece el Reglamento 1257/1999 del Consejo, que permitan elaborar un programa coherente, equilibrado y ajustado a las necesidades del medio rural navarro, e incorporar los recursos comunitarios del FEOGA-Garantía que vía cofinanciación se asignarán a Navarra; todo ello sin perjuicio de otros programas de medidas que se aplicarán con fondos exclusivamente de nuestra Comunidad Foral, y que estarán sujetos a la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado. Y, respecto de la medida concreta aquí considerada, al referir el régimen de las ayudas se indica que “Las ayudas se aplicarían, con carácter general, de acuerdo con lo establecido en la normativa de desarrollo que se determine, que tendrá en cuenta la experiencia adquirida con la aplicación de la normativa actualmente en vigor” (página 179 del citado Programa).

Por tanto, la presente disposición tiene por objeto la regulación de las ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios previstas en el citado Reglamento comunitario y en el mencionado Programa; viene, a la postre, a instrumentar normativamente en el Derecho navarro las previsiones de aquel Programa y a ejecutar y aplicar la nueva reglamentación comunitaria.

Como tratan de expresar su denominación y su artículo 1, el proyecto sólo desarrolla de forma parcial el Programa de Desarrollo Rural de Navarra

2000-2006, pues se ciñe a la medida 2.1 de mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios, que es también una de las medidas, entre otras muchas, que establece la aludida reglamentación europea.

En términos generales, el Consejo de Navarra no objeta la ejecución normativa de la medida prevista en la forma que se regula en el proyecto, pues está clara su justificación y conveniencia derivadas de la nueva reglamentación comunitaria del desarrollo rural adoptada por las instituciones europeas en 1999 con efectos de 1 de enero de 2000, estableciendo una regulación que modifica y sustituye la foral anteriormente existente dictada y que trata de ajustarse a las disposiciones de los reglamentos comunitarios y a las previsiones del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2000; todo ello sin perjuicio de las observaciones que a continuación se realizarán a su articulado.

Sin embargo, ha de llamarse la atención sobre la necesidad de adoptar una visión de conjunto y coherente en materia de ayudas al desarrollo rural, según pretende el Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006; globalidad y coherencia que exigen una revisión de la normativa foral en la materia y la adopción y aplicación de unos criterios comunes que partan de las vigentes normas forales con rango legal como son el Texto Refundido de las disposiciones con rango legal sobre Financiación Agraria aprobado por Decreto Foral Legislativo 54/1988, de 28 de septiembre, objeto de ulteriores modificaciones de las que se ha dado cuenta ya, y la Ley Foral 20/1997, de 15 de diciembre, del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, con independencia de la fuente de financiación de las ayudas, sin perjuicio de la necesaria adaptación también de éstas a la normativa europea. A ello alude de forma genérica el propio Programa citado al referirse a los instrumentos jurídicos para el desarrollo normativo de cada medida (página 286).

Además, la estructura del Decreto Foral se aparta parcialmente del esquema justificativo y previsor de tal medida contenido en el Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, padeciendo con ello su adecuada comprensión en línea con la reglamentación comunitaria. En efecto, el artículo 2 (“Líneas de ayudas y beneficiarios”) debe situarse tras el actual artículo 3 (“Inversiones y gastos subvencionables”), intercambiando su numeración; y deben incorporarse las previsiones a las que se aludirá más adelante en las observaciones al artículo 9.

B) Observaciones al articulado.

a) Preámbulo.

La finalidad primordial del preámbulo de una disposición general ha de consistir en exteriorizar de forma sucinta la motivación que justifica su dictado, con mención escueta de los antecedentes normativos en la materia, su base jurídica, los aspectos esenciales del contenido de sus preceptos y los aspectos básicos de su tramitación, como es la práctica de la audiencia y en este caso la conformidad o separación del parecer de este Consejo de Navarra.

El proyecto examinado cuenta con un breve preámbulo que atiende sustancialmente la finalidad señalada, pero que este Consejo sugiere que pudiera ser mejorado con la incorporación de la aludida referencia a la tramitación e indicando adecuadamente su justificación derivada de la nueva reglamentación comunitaria europea más arriba mencionada.

b) Artículo 1.

El informe justificativo señala que la redacción del artículo 1 pretende delimitar el campo de actuación de las acciones (o mejor, de la medida)

contempladas en el citado Programa; pero, como se ha indicado, el proyecto se ciñe no sólo a dicho Programa y a determinados reglamentos comunitarios, sino a una de las medidas previstas en ellos. Es decir, el campo de actuación no es la instrumentación normativa de las acciones contempladas en el Programa, sino única y exclusivamente de una de ellas, la medida 2.1 “Mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios”. Se sugiere, por tanto, revisar la redacción de este precepto para que la proposición normativa refleje de forma sencilla, directa y cabal la finalidad y el sentido pretendidos.

c) Artículo 2.

El apartado 2 de este precepto ha de confrontarse con lo establecido en el apartado 1 del artículo 26 del Reglamento 1257/1999 del Consejo, teniendo en cuenta que nada obsta a la exigencia de condiciones más numerosas o rigurosas, pero sin que sea posible alterar las disposiciones comunitarias. El carácter directamente aplicable y prevalente de dicho precepto comunitario exige que aquel apartado se ajuste exactamente a sus prescripciones, por lo que se impone la supresión del inciso final “en su caso” del precepto examinado.

d) Artículo 3.

Según expresa detalladamente para cada uno de sus apartados y letras el informe justificativo, el artículo 3, relativo a las inversiones y gastos subvencionables, es el resultado de la incorporación de determinaciones y previsiones contenidas en el Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, en el Reglamento 1257/1999 del Consejo o bien en el Reglamento 1257/1999 de la Comisión y en la normativa foral anterior (concretamente, el Decreto Foral 79/1995).

Coincidiendo sustancialmente con la anterior consideración y teniendo en cuenta que el apartado 4 del artículo 37 del Reglamento 1257/1999 del Consejo habilita a los Estados miembros para establecer condiciones más numerosas o restrictivas, se estima en términos generales correcto el contenido de este largo precepto, con la excepción de su apartado 3 cuya redacción [letras c) y d)] no se ajusta cabalmente a lo previsto en el artículo 21 del Reglamento 1750/1999 de la Comisión. En consecuencia, procede revisar el apartado 3 del artículo 3 ajustándolo a las determinaciones del indicado precepto del Reglamento comunitario, toda vez que se trata de cumplir y ejecutar el mismo que es directamente aplicable; sin perjuicio que en su aplicación quepa incluir dentro de alguna de sus letras algunas de las inversiones que pretende incorporar la letra c) del apartado 3 del proyecto. Por otra parte, se trata de un artículo excesivamente extenso, farragoso y desordenado, lo que haría aconsejable su reconsideración y articulación en varios preceptos.

e) Artículo 4.

También el artículo 4, sobre ayudas a las inversiones, según el informe justificativo, se fundamenta en los Reglamentos comunitarios y en los precedentes normativos ya reseñados, incluso reiterando explícitamente (apartado 4) la obligada consideración en la concesión de las ayudas de las limitaciones que establezca la normativa comunitaria, y parece atender algunas de las observaciones formuladas en las alegaciones en el trámite de audiencia.

Se estima sustancialmente adecuado este precepto, ya que se mueve dentro de las determinaciones especialmente porcentuales de los Reglamentos comunitarios y la previsión de condiciones más estrictas (apartado 5) está posibilitada por tales Reglamentos, sigue el precedente de la normativa foral anterior y se justifica de modo razonado y razonable (experiencia, número de

expedientes, eficacia administrativa y eficacia y eficiencia del gasto público) siendo proporcionada y coherente con las finalidades fijadas por la normativa comunitaria.

No obstante, merece una observación el inciso final del apartado 1 (“con el requisito de que la mayoría de representación en los órganos rectores de las mismas esté en manos de agricultores a título principal”), cuya redacción parece fruto de la aceptación de una de las alegaciones al borrador sometido a audiencia -no remitido a este Consejo-, pues en ella se alude a la diferencia entre los órganos “rectores” y los órganos “decisorios”. Pues bien, la nueva redacción, si bien referida ahora a ayudas financiadas con fondos europeos, se aparta de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 5 del Texto Refundido de las disposiciones con rango legal sobre Financiación Agraria aprobado por Decreto Foral Legislativo 54/1988, de 28 de septiembre, por lo que su primacía normativa exige recoger esta previsión legal.

f) Artículo 7.

Nada que objetar en términos generales a este precepto, cuyo apartado 2 pretende trasladar la previsión del apartado 2 del artículo 42 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, sin pronunciarse, empero, sobre el sentido del silencio administrativo, al que, sin embargo, alude con carácter general el art. 13 (“Desestimación presunta”) de la Ley Foral 8/1997, por lo que es aconsejable reflejar tal sentido en el precepto.

Por otra parte, por Decreto Foral 243/1997, de 8 de septiembre, se establecieron los plazos de resolución y los efectos de la falta de resolución expresa de los procedimientos administrativos cuya tramitación corresponde al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación expresados en el Anexo al mismo; esto es, la adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992.

Pues bien, la ulterior modificación de esa Ley por la Ley 4/1999, en lo referente a los plazos de resolución y al silencio administrativo, comporta la necesidad de poner en marcha la revisión de aquella adecuación de procedimientos para ajustarla ahora a las nuevas previsiones legales, conforme a lo dispuesto en las disposiciones adicional primera y transitoria primera de la citada Ley 4/1999.

g) Artículo 8.

Este precepto, que se dice tomado del Decreto Foral 79/1995, versa sobre las obligaciones de los beneficiarios, pero sin recoger debidamente las señaladas en el artículo 8 de la Ley Foral 8/1997, y en particular olvida que el artículo 19 de la Ley Foral 8/1997 establece también la obligación de los beneficiarios de justificar la aplicación de los fondos percibidos. De ahí que haya de añadirse, directamente o por remisión, esta previsión al proyecto, que está además en línea con la insistencia en los controles que prevé la normativa comunitaria y también alude el Programa de constante referencia (páginas 289 y 290).

h) Artículo 9.

Este precepto, que también se dice tomado del Decreto Foral 79/1995 (artículo 10), es merecedor de dos observaciones. De un lado, recomendamos la sustitución del término “reconsiderar” de la última línea de su apartado 1 por el más apropiado de “revisar”.

Y de otro, aunque el precepto se refiere al reintegro, en concordancia con el artículo 21 de la Ley Foral 8/1997 y el propio Programa que desarrolla (rúbrica “reembolsos” a la página 291), en cambio, omite los supuestos de

fuerza mayor del artículo 30 del Reglamento 1750/1999 de la Comisión, que sería aconsejable recoger.

i) Artículo 10.

El artículo 10, sobre infracciones y sanciones, tiene tres apartados: el apartado 1 se remite al régimen de infracciones y sanciones previsto en la Ley Foral 8/1997; el apartado 2 incorpora la disposición del apartado 2 del artículo 48 del Reglamento 1750/1999 de la Comisión; y finalmente el apartado 3 fija como procedimiento sancionador el recogido en el Decreto Foral 369/1997, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el procedimiento sancionador en las materias de agricultura, ganadería y alimentación. Al régimen de infracciones y sanciones se refiere también de forma detallada el Programa (páginas 292-298).

Sin perjuicio de que la Ley Foral 8/1997 proclame, en relación a los fondos de la Unión Europea de naturaleza subvencional, su carácter supletorio respecto a los procedimientos establecidos en normas de la Unión Europea o en normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas (último párrafo del artículo 2), es apreciable la duplicidad y al tiempo la diversidad entre la previsión del apartado 2 del precepto examinado y la tipificación de igual vulneración como infracción muy grave en la Ley Foral 8/1997 (letra a) del número 1.1 y número 2.1 del artículo 27), pues, pese a la aplicación proporcionada de las sanciones con arreglo al criterio de la existencia de intencionalidad (letra a) del apartado 2 del artículo 28 de la Ley Foral 8/1997), el abanico punitivo oscila entre tres y cinco años, muy superior al previsto en el proyecto para dicho supuesto. En todo caso, no obstante esa problemática, el apartado 2 considerado es reproducción de la normativa comunitaria europea.

A la vista de ello, este Consejo sugiere la modificación en el extremo citado de la Ley Foral 8/1997, mediante la fijación, por ejemplo, sólo de un máximo, de tal suerte que en sus disposiciones tenga adecuada cabida aquella previsión del reglamento comunitario europeo.

j) Disposición transitoria.

Pese a la evidente conexión entre esta disposición y la derogatoria, parece oportuno su examen separado, para clarificar la mixtificación de normas y regímenes que de ellas resulta.

La disposición transitoria recoge varios supuestos: en primer lugar, la tramitación de las solicitudes resueltas antes del 1 de enero de 2000 con cargo exclusivo a los Presupuestos Generales de Navarra y que estén, a dicha fecha, pendientes de pago, se tramitarán conforme a este Decreto Foral, siempre que sean susceptibles de acogerse a las previsiones del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006 [letra b) del apartado 1]; en segundo lugar, las solicitudes de ayudas presentadas antes de 1 de enero de 2000 y pendientes de resolución a dicha fecha se tramitarán bien conforme a este Decreto Foral, siempre que sean susceptibles de acogerse a las previsiones del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006 [letra a) del apartado 1] o bien se resolverán conforme a la normativa anterior (apartado 2); y finalmente, a las solicitudes de ayuda que se presenten a partir del día 1 de enero de 2000 y no sean susceptibles de acogerse a las previsiones del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, les será de aplicación la normativa anterior, en tanto no sea modificada o sustituida (apartado 3).

Este Consejo ha de objetar el régimen transitorio aludido, toda vez que, amén de no corresponderse cabalmente con lo indicado al respecto en el informe justificativo departamental, afecta a actos definitivos declarativos de

derechos y resulta confuso e incluso contradictorio; por lo que resulta obligada su revisión.

Teniendo en cuenta el propio objeto del proyecto y que los reglamentos comunitarios establecen la implantación de las ayudas a partir del 1 de enero de 2000, son varias las opciones posibles para posibilitar el paso de un régimen a otro, pero respetando siempre las resoluciones ya dictadas, como son bien la prevista en el proyecto de Decreto Foral de ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores tramitado simultáneamente y también sometido a consulta, bien atribuir esa posibilidad como una opción de los solicitantes de las ayudas o bien determinar que desde esa fecha las resoluciones de concesión de ayudas se dictarán conforme a lo dispuesto en este Decreto Foral.

k) Disposición derogatoria.

La nueva reglamentación comunitaria y la elaboración del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006 suponen la fijación de un nuevo marco de ayudas a la mejora de la transformación y comercialización de productos agrarios, que ha de suponer la sustitución y derogación en tal extremo de la normativa anterior reguladora de tales ayudas. A tal fin, el proyecto incorpora esta disposición derogatoria, que ahora se analiza.

Esta disposición derogatoria lleva a cabo una derogación modulada o matizada de las normas que cita, según resulta de su inciso inicial (“Sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria” y “en lo que afecta a las ayudas contempladas en este Decreto Foral”), mencionando después el Decreto Foral 79/1995, el Decreto Foral 103/1997, determinados preceptos del Decreto Foral 297/1992 (y sus modificaciones) y el Decreto Foral 581/1995, así

como la cláusula de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el mismo.

Este Consejo entiende que el principio de seguridad jurídica exige que la derogación normativa sea clara, precisa y suficiente para conocer las normas que salen del ordenamiento jurídico o las que se mantienen en él; por lo que se advierten en la disposición derogatoria los siguientes defectos: en primer lugar, la modulación de su inciso inicial es contradictoria con la fórmula derogatoria de su letra e), ya que las normas anteriores de igual o inferior rango que se opongan al mismo resultarán en todo caso derogadas; en segundo lugar, la coincidencia material en buena medida entre la presente disposición, de un lado, y los Decretos Forales 79/1995, 103/1997 y 581/1995 y los preceptos del Decreto Foral 297/1992 que se derogan, de otro, lleva a la derogación de éstos en la medida que regulan la misma materia objeto de la nueva norma, lo que no se aclara en la redacción propuesta en razón de la aludida salvedad inicial; y en tercer lugar, la derogación específica de una norma jurídica ha de incluir tanto la disposición originaria como sus ulteriores modificaciones, salvo que expresamente se salven, por lo que en este caso se advierte la ausencia del Decreto Foral 8/1996, de 8 de enero, de modificación parcial del Decreto Foral 79/1995. En suma, se produce el paradójico resultado de que las normas reglamentarias que específicamente se derogan, conservan su vigencia futura en tanto no sean modificadas o sustituidas.

En consecuencia, la disposición derogatoria se compadece mal con el principio de seguridad jurídica, siendo conveniente su revisión para que se exprese de forma clara, precisa y suficiente el efecto derogatorio derivado de la sucesión normativa; pudiendo apuntarse a tal fin la utilidad de una fórmula derogatoria usual consistente en la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la nueva norma y en particular del Decreto Foral 79/1995 (y sus posteriores modificaciones), del

Decreto 581/1995 y de aquellos preceptos del Decreto Foral 292/1997 (y sus ulteriores modificaciones) que se entiendan afectados y sustituidos por el nuevo régimen de ayudas que ahora se fija. En su caso, habrá de expresarse de forma clara, precisa y suficiente la subsistencia de determinadas normas para supuestos o medidas diferentes o suplementarios a los previstos en el Decreto Foral.

l) Disposición final primera.

Esta disposición habilita la inadmisión de las solicitudes de ayudas en razón de las disponibilidades presupuestarias, recogiendo también aquí el precedente del Decreto Foral 79/1995. Únicamente hemos de sugerir, en aras de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, que el agotamiento de las disponibilidades presupuestarias debiera ser anunciado tan pronto como se conociera por el órgano competente, evitando con ello la presentación de nuevas solicitudes que no podrán ser atendidas.

m) Disposición final tercera.

Esta disposición fija la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, pero retrotrae sus efectos al día 1 de enero de 2000.

El informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento justifica la misma en que no se refiere a disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, cuya retroactividad sí impide el apartado 3 de artículo 9 de la Constitución Española.

Sin necesidad de profundizar en el tema de la retroactividad de las normas reglamentarias, regulado en el ámbito foral por el artículo 62 de la Ley

Foral 23/1983 (que reitera la previsión de los apartados 1 y 3 del artículo 2 del Código civil y precisa de su interpretación de acuerdo con la Constitución) y con carácter general en el apartado 2 de artículo 62 de la Ley 30/1992 que sanciona con la nulidad de pleno derecho las disposiciones administrativas que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, ha de recordarse que los Reglamentos comunitarios que el proyecto ejecuta y aplica fijan de forma terminante su efectividad desde el día 1 de enero de 2000.

En este caso, no puede objetarse esta disposición, pues se ajusta al Derecho comunitario europeo y pretende que tales ayudas sean susceptibles de concesión desde el mismo momento de su efectividad fijada por la reglamentación europea.

CONCLUSIONES

Primera.- El presente proyecto de Decreto Foral, para su adecuación jurídica, ha de ajustarse a las observaciones siguientes:

- La supresión del inciso final “en su caso” del apartado 2 del artículo 2, por apartarse de la reglamentación comunitaria europea.

- La revisión del apartado 3 del artículo 3 para adaptarlo a la reglamentación comunitaria europea.

- El inciso final del apartado 1 del artículo 4 debe ajustarse a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 5 del Texto Refundido de las disposiciones con rango legal sobre Financiación Agraria.

- La disposición transitoria debe ser objeto de revisión, pues afecta a actos definitivos declarativos de derechos y es confusa y contradictoria.

- La disposición derogatoria ha de ser revisada, pues el texto propuesto mal se compadece con el principio de seguridad jurídica.

Las precedentes observaciones tienen el carácter de esenciales a efectos de conformarse o separarse del parecer de este Consejo.

Segunda.- El presente proyecto de Decreto Foral es susceptible de mejora, si se atienden las sugerencias y recomendaciones de técnica normativa siguientes:

- La incorporación en el preámbulo de referencias a la tramitación y a la justificación del proyecto en la reglamentación europea.

- La revisión de la redacción del artículo 1, a fin de formular la proposición normativa en términos más sencillos y adecuados a la finalidad pretendida.

- La revisión del largo artículo 3, articulando su contenido en varios preceptos, para hacerlo más sencillo, ordenado y comprensible.

- En el artículo 7 es aconsejable expresar el sentido del silencio administrativo.

- El artículo 8 pudiera armonizarse adecuadamente con los artículos 8 y 19 de la Ley Foral 8/1997.

- En el artículo 9 se recomienda sustituir el término “reconsiderar” de la última línea de su apartado 1 por “revisar”, así como incluir una referencia al artículo 30 del Reglamento 1750/1999 de la Comisión.

Tercera.- Atendidas las observaciones señaladas en la conclusión primera, el proyecto de Decreto Foral de ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, se ajusta al ordenamiento jurídico.

Dado en Pamplona, a 27 de marzo de 2000.