

**Expediente:** 5/2000

**Órgano:** Comisión Permanente

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral de ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores.

**Dictamen:** 2/2000, de 27 de marzo

## 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 9 de febrero de 2000, recibido el mismo día en este Consejo, 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 las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 7 de febrero 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 7 de febrero de 2000, por el que se acuerda tomar en consideración el Proyecto de Decreto Foral de ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores, 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 el Decreto Foral se pueda aprobar en el plazo más breve posible y los interesados puedan solicitar ayudas al amparo de la nueva normativa comunitaria y foral en la fecha más próxima al 1 de enero de 2000 y de no retrasar la puesta en marcha del nuevo régimen económico de apoyo a las inversiones en explotaciones agrarias y a la implantación de jóvenes agricultores.

b) Informe en relación con el proyecto de Decreto Foral de ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores, suscrito con fecha 25 de enero de 2000 por el Director General de Agricultura y Ganadería del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

c) Informe sobre el proyecto de Decreto Foral de ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores, suscrito con fecha 27 de enero de 2000 por el Director del

Servicio de Agricultura y Financiación Agraria, con el visto bueno del Director General, ambos del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

d) Informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 31 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.

e) Alegaciones formuladas al proyecto por la Unión de Agricultores y Ganaderos de Navarra (UAGN).

f) 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.

g) Y escrito de la Secretaria Técnica del Departamento citado de 1 de febrero 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.

Aunque en la documentación remitida se hace reiterada mención del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006 aprobado por el Gobierno de Navarra, no se acompaña copia del mismo; que, sin embargo, obra en este Consejo por haberse facilitado con motivo de la consulta relativa al 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.

### 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 de los informes departamentales remitidos, son las tres 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) 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, que el presente proyecto de Decreto Foral 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 18 a 20 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, su Capítulo I (artículos 4 a 7, ambos inclusive) regula las

inversiones en explotaciones agrarias y su Capítulo II (artículo 8) la primera instalación de jóvenes agricultores, previendo ayudas a la inversión 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 las condiciones para la concesión de la ayuda a la inversión en las explotaciones agrarias (artículos 4 a 7), incluidas las restricciones necesarias que puedan derivarse de la aplicación del artículo 6. 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 (artículos 40 y 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 1ª del Capítulo II (artículos 2 a 4) las inversiones en explotaciones agrarias y en su Sección 2ª (artículo 5) la primera instalación de jóvenes agricultores, señalando en ambos casos que las condiciones deberán cumplirse en el momento en que se adopte la decisión individual de concesión de la ayuda, con la salvedad que allí se establece (artículos 3 y 5); 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), que se dice aprobado por acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de diciembre de 1999, consta de dos volúmenes y un documento adicional titulado “Integración ambiental del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006”. Este Programa, según su apartado I (“Introducción. Características administrativas de Navarra”), se adopta en cumplimiento y ejecución de las previsiones (artículos 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 dentro del “Eje Nº 1. Mejora de eficacia de explotaciones agrarias” las medidas “Medida 1.1. Inversiones en las explotaciones agrarias” y “Medida 1.2. Instalación de jóvenes agricultores”, respecto de las que se refieren la justificación y objetivos,

los principales tipos de acciones previstas, el régimen de ayudas 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 los indicados Reglamentos comunitarios europeos, se ha elaborado por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el proyecto de Decreto Foral de ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores, en cuya tramitación se ha dado audiencia a determinadas organizaciones y que se acompaña junto con la documentación más atrás referida.

#### 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 las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra mediante acuerdo de 7 de febrero de 2000. A decir del apartado 1 de su artículo 1, “este Decreto Foral tiene por objeto establecer las ayudas a la inversión en las explotaciones agrarias de Navarra y facilitar la primera instalación de jóvenes agricultores, en el marco del Título II del Texto Refundido de las disposiciones con rango legal sobre Financiación Agraria, aprobado por Decreto Foral Legislativo 54/1988, de 16 de febrero, y de los artículo 4 a 8 del Reglamento (CE) número 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)”.

El escrito de remisión, así como el acuerdo del Gobierno de Navarra de 7 de febrero 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 (en adelante LFCN), 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 particularmente del informe del Director General de Agricultura y Ganadería (que se refiere a la tramitación del proyecto y razona específicamente sobre este extremo), así como del informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento, que expresan la exigencia del dictamen preceptivo de la Comisión Permanente de Consejo de Navarra, por tratarse de

un proyecto de Reglamento ejecutivo que desarrolla una norma de rango legal y determinados Reglamentos comunitarios europeos.

Es de aplicación al presente caso el artículo 17.1.a) de la LFCN, ya que el proyecto de Decreto Foral sometido a consulta desarrolla el Título II del citado Texto Refundido sobre Financiación Agraria y deroga los artículos 3 a 32 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).

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 más pronta aprobación del Decreto Foral, que los interesados puedan solicitar ayudas al amparo de la nueva normativa comunitaria y foral en la fecha más próxima al 1 de enero de 2000, para no retrasar la puesta en marcha del nuevo régimen económico de ayuda y la entrada en vigor tanto del Programa

de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006 como de los Reglamentos comunitarios europeos desde 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 las ayudas a la inversión en las explotaciones agrarias de Navarra y facilitar la primera instalación de jóvenes agricultores, en el marco básico tanto del Texto Refundido de las disposiciones con rango legal sobre

Financiación Agraria, como del Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo. Además, como resulta de la documentación remitida, se implementa normativamente el eje número 2 (o las medidas 1.1 y 1.2) del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006.

Los informes departamentales aportados, en particular el suscrito por el Director General de Agricultura y Ganadería, refieren la normativa comunitaria europea y foral navarra consideradas para la elaboración del proyecto, significando acertadamente tanto la necesidad de adaptar la regulación foral a la normativa europea como la consideración integral de las distintas normas legales navarras de aplicación (además de la ya mencionada, la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, de subvenciones, y la Ley Foral 20/1997, de 15 de diciembre, del Registro de Explotaciones Agrarias). Asimismo el indicado informe del Director General de Agricultura y Ganadería aborda explícitamente la cuestión competencial, concluyendo que Navarra tiene competencia para dictar la presente disposición.

A la vista del objeto del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta y de la normativa tenida en consideración para su elaboración, 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 fijación de límites para las inversiones totales que puedan optar a las ayudas (artículo 7), 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 podrán autorizar

un período de adaptación de hasta tres años (segundo párrafo de los artículos 2 y 5) y 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.

Por otra parte, como advierten los informes departamentales facilitados, la nueva reglamentación comunitaria ha derogado el Reglamento (CE) 950/1997 al que explícitamente se refiere la regulación foral anterior, e incluso el propio Texto Refundido sobre Financiación Agraria de 1998, lo que conlleva la obligación de adaptar la normativa foral a la europea.

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 jurídico 7, 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 regula, entre otras, 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). Y también cabe citar 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).

Como se ha indicado, el informe del Director General de Agricultura y Ganadería examina la justificación competencial del proyecto, aludiendo a las competencias de Navarra en materia de agricultura y ganadería de acuerdo

con la ordenación general de la economía y al sistema tradicional de Convenio Económico que cobra aquí un papel primordial, pues la financiación nacional corre a cargo de los Presupuestos Generales de Navarra, con cita expresa de la doctrina constitucional sentada en la ya citada STC 128/1999.

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 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). Tales disposiciones, a tenor de los informes departamentales, han sido consideradas en la elaboración del proyecto de Decreto Foral objeto de la presente consulta.

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

Pese a la escueta regulación foral del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general contenida en la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (artículos 51, 55, 57 y 58) y la derogación del procedimiento especial de elaboración de las disposiciones de carácter general establecido en los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno [disposición derogatoria, apartado 1, d)], la propia tramitación seguida en este caso permite entrever los criterios comunes que han de seguirse en tal procedimiento, sin perjuicio de aconsejar su regulación legal en el ámbito foral navarro. Tal elaboración ha de procurar 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 del Director General de Agricultura y Ganadería (que aparece como un completo informe jurídico que avala la propuesta), un informe departamental a modo de memoria justificativa y económica, la realización del trámite de audiencia a través de determinadas organizaciones y asociaciones representativas y el informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento; con la mera observación de la audiencia de mayor ámbito realizada en la elaboración del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, que sule algunas ausencias que pudieran entorse 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 la propuesta elevada a la consideración del Gobierno de Navarra.

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 desarrolla el Título II del Texto Refundido sobre Financiación Agraria, modifica determinados preceptos de un reglamento parcial de éste 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 las ayudas a la inversión en las explotaciones agrarias de Navarra y a la primera instalación de jóvenes agricultores, implementando 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) y en la legislación foral de aplicación.

En este caso, a tenor de los informes departamentales de referencia, se ha adoptado una visión de conjunto tanto del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006, como de la normativa de aplicación, en particular de la legislación foral en materia de agricultura, pues se incorpora la consideración de la Ley Foral 20/1997; si bien se advierte la obsolescencia, al menos parcial, del vigente Texto Refundido de las disposiciones con rango legal sobre Financiación Agraria, que se refiere a normas comunitarias hoy derogadas.

En términos generales, el Consejo de Navarra no objeta la ejecución normativa de tales medidas 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 en la materia y se adecua 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.

B) Observaciones al articulado.

a) Preámbulo.

El proyecto examinado cuenta con un breve preámbulo que cumple la finalidad de exteriorizar la motivación que justifica el dictado de la norma, con cita de los antecedentes normativos y de las normas y Programa que ejecuta, pero que este Consejo sugiere que pudiera ser completado con la escueta referencia a su tramitación, en particular a la audiencia y en todo caso al dictamen de este Consejo.

b) Capítulo II, "Inversiones en explotaciones agrarias". Artículos 3, 4 y 5.

El Capítulo II está dedicado a la medida concreta de “inversiones en explotaciones agrarias”, fijando los requisitos de los beneficiarios (artículo 3), los requisitos de las explotaciones (artículo 4) y los compromisos de los beneficiarios (artículo 5).

Tal regulación ha de contrastarse con la establecida en los artículos 5 del Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo y 2 del Reglamento (CE) 1750/1999 de la Comisión, que fijan los requisitos para la obtención de las ayudas, condiciones que habrán de cumplirse en el momento del otorgamiento de la ayuda, salvo que concorra la excepción prevista en el segundo de los preceptos comunitarios citados.

Los artículos ahora considerados se ajustan, en términos generales, a la normativa comunitaria indicada, que posibilita la previsión de requisitos más numerosos o restrictivos, ya que el artículo 3 se corresponde con la exigencia europea de que el titular de la explotación posea la capacidad y competencia profesionales adecuadas y el artículo 4 con la condición comunitaria de que se trate de explotaciones agrarias cuya viabilidad económica pueda acreditarse. Sin embargo, el requisito europeo relativo al cumplimiento de las normas mínimas en materia de medio ambiente, higiene y bienestar de los animales [segundo guión del artículo 2 del Reglamento (CE) 1257/1999] se transforma en compromiso de los beneficiarios [letra b) del artículo 5 del proyecto].

Sin desconocer que tal condición está modulada por el párrafo segundo del artículo 2 del Reglamento (CE) 1750/1999, su primer párrafo exige el cumplimiento del requisito en el momento en que se adopte la decisión individual de concesión de la ayuda. La aplicabilidad directa de los Reglamentos comunitarios exige respetar fielmente sus disposiciones, colaborando en su simultánea y uniforme aplicación, por lo que en este caso ha de objetarse la letra b) del artículo 5 por separarse, siquiera mínimamente, de la reglamentación comunitaria, pues son diferentes las calificaciones bien de



condición o requisito o bien de compromiso, tanto por razón temporal como de naturaleza. Por ello, el proyecto ha de incorporar tal previsión como un requisito de las explotaciones, recogiendo lo señalado en los aludidos preceptos comunitarios.

c) Artículo 6.

El apartado 1 de este precepto fija los objetivos que han de tener las inversiones objeto de ayuda, sin que su redacción coincida con la del artículo 4 del Reglamento (CE) 1257/1999 que también fija tales objetivos. Aunque parece una divergencia más formal que material, el carácter directamente aplicable del reglamento comunitario exige, en su caso, reproducir fielmente sus previsiones; por lo que en este caso o bien se recoge fielmente lo señalado en el citado Reglamento europeo o bien se matiza tal redacción mediante la referencia, no a los objetivos, sino a las aplicaciones o fines generales a los que van encaminadas las inversiones, en concordancia con los restantes apartados (de carácter específico) del precepto.

d) Artículo 7.

De este precepto, sobre las limitaciones generales de las ayudas, sólo merece nuestra atención la salvedad prevista en el inciso final de la letra a) de su apartado 1 (“salvo las excepciones que puedan establecerse justificadamente por Orden Foral del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación”), para aconsejar que se indique el criterio o criterios que determinen la actualización de esa habilitación configurada con carácter excepcional.

e) Capítulo III, “Primera instalación de jóvenes agricultores”. Artículo 12.

Este Capítulo regula específicamente la segunda de las medidas o ayudas. Su artículo 12, sobre requisitos y compromisos de los beneficiarios,

incurre en la tacha antes señalada respecto del artículo 5, pues incorpora en términos de compromiso (letra h) lo que es un requisito exigido como tal por la normativa comunitaria [condición ii) del cuarto guión del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CE) 1257/1999].

f) Capítulo IV, “Disposiciones administrativas comunes”. Artículos 18 a 23.

Este Capítulo recoge las normas generales de procedimiento relativas a la concesión de las ayudas, atendiendo a los Reglamentos comunitarios y a la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, reguladora del régimen general para concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos.

Nada que objetar en términos generales a los correspondientes preceptos, con las salvedades siguientes: el apartado 6 del artículo 18 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. No se incluye en el artículo 20 la obligación de los beneficiarios de justificar la aplicación de los fondos percibidos también prevista en el artículo 19 de la Ley Foral 8/1997, por lo que ha de añadirse esta previsión al proyecto. Y respecto del artículo 22, pese a su salvedad de la normativa comunitaria, a la que empero se alude acertadamente en su apartado 2, ha de incorporarse también la regulación de los supuestos de fuerza mayor del artículo 30 del Reglamento 1750/1999 de la Comisión.

j) Disposiciones transitorias.

La disposición transitoria primera establece que las solicitudes de ayudas presentadas antes de 1 de enero de 2000 y pendientes de resolución a dicha fecha 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 (apartado 1) y, en cambio, las solicitudes de ayuda presentadas antes del día 1 de enero de 2000 con arreglo al Decreto Foral 297/1992 y no sean susceptibles de acogerse a las previsiones de este Decreto Foral se podrán resolver conforme a lo establecido en el citado Decreto Foral 297/1992 (apartado 2).

Nada hay que objetar a esta transitoria que trata de posibilitar el paso del régimen de ayudas que se deroga al nuevo que se implanta; si bien pudiera sugerirse la articulación de esa posibilidad como una opción de los solicitantes de las ayudas.

Respecto de la transitoria segunda, ha de indicarse que su contenido, dirigido a mantener la vigencia de disposiciones reglamentarias de rango inferior en tanto sean sustituidas de acuerdo con la nueva reglamentación, es más propio de una disposición derogatoria, por lo que se aconseja incluir su contenido en ésta.

#### 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 “en lo que

afecta a las ayudas comprendidas en este Decreto Foral”, mencionando después determinados preceptos del Decreto Foral 297/1992 (y sus modificaciones), 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 b), ya que las normas anteriores de igual o inferior rango que se opongan al mismo resultarán en todo caso derogadas; y en segundo lugar, la coincidencia material en buena medida entre la presente disposición y los preceptos del Decreto Foral 297/1992 que se derogan, 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.

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 de aquellos preceptos del Decreto Foral 292/1997 que han de entenderse sustituidos por el nuevo régimen de ayudas que ahora se fija. Además, hemos de recordar lo indicado más atrás respecto de la transitoria segunda.

## CONCLUSIONES

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

- La letra b) del artículo 5 ha de adaptarse a la calificación como condición o requisito que fija la reglamentación comunitaria europea.

- Debe revisarse el artículo 6 para ajustarlo plenamente a la reglamentación comunitaria europea.

- La letra h) del artículo 12 ha de adaptarse a la calificación como condición o requisito que fija la reglamentación comunitaria europea.

- 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 una referencia a la tramitación.

- En la letra a) del apartado 1 del artículo 7 es aconsejable indicar el criterio o criterios que permitan la actualización de la habilitación conferida al Consejero.

- En el apartado 6 del artículo 18 es aconsejable expresar el sentido del silencio administrativo.

- El artículo 20 pudiera recoger la previsión del artículo 19 de la Ley Foral 8/1997, sobre la obligación de los beneficiarios de justificar la aplicación de los fondos percibidos.

- En el artículo 22 pudieran incorporarse los supuestos de fuerza mayor del artículo 30 del Reglamento 1750/1999 de la Comisión.

- La disposición transitoria segunda pudiera configurarse, en razón de su contenido, como una disposición derogatoria.

Tercera.- Atendidas las observaciones señaladas en la conclusión primera, el proyecto de Decreto Foral de ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la primera instalación de jóvenes agricultores, se ajusta al ordenamiento jurídico.

Dado en Pamplona, a 27 de marzo de 2000.