

Expediente: 86/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral, por el que se modifica el Decreto Foral 361/2000, de 20 de noviembre, por el que se establece un nuevo régimen de ayudas a la inversión y el empleo.

Dictamen: 11/2003, de 11 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 11 de marzo de 2003,

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

siendo ponentes don Joaquín Salcedo Izu y don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. FORMULACIÓN Y EXPEDIENTE

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

Con fecha 12 de diciembre de 2002, ha tenido entrada en el Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra mediante el cual recaba la emisión del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra, sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 361/2000, de 20 de noviembre, por el que se establece un nuevo régimen de ayudas a la inversión y el empleo, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión de 11 de noviembre de 2002.

A dicha consulta se acompaña, entre otra, la siguiente documentación:

1. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 11 de noviembre de 2002, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 361/2000, de 20 de noviembre, por

el que se establece un nuevo régimen de ayudas a la inversión y el empleo.

2. Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral antes mencionado.
3. Remisión de documentación sobre el anteproyecto de Decreto Foral a la Comisión Europea, de 25 de febrero de 2002.
4. Solicitud de aclaraciones de la Comisión Europea, de 8 de abril de 2002.
5. Contestación de la Dirección del Servicio de Acción Exterior, del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo, del Gobierno de Navarra, de 29 de abril de 2002
6. Nuevo requerimiento de la Comisión Europea, de 1 de julio de 2002.
7. Escrito de contestación a la Comisión Europea, de 22 de julio de 2002.
8. Comunicación de la Comisión Europea sobre su decisión de no plantear objeciones al proyecto de Decreto Foral, de 23 de septiembre de 2002.
9. Informe del Servicio de Promoción Industrial del Departamento de Industria y Tecnología, comercio, Turismo y Trabajo, de 25 de octubre de 2002.
10. Informe de la Secretaría Técnica del mencionado Departamento, de 31 de octubre de 2002.

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 361/2000, de 20 de noviembre, por el que se establece un nuevo régimen de ayudas a la inversión y el empleo.

Este Consejo de Navarra, en sesión celebrada el día 3 de febrero de 2003, adoptó el acuerdo de ampliar en treinta días hábiles el plazo en curso para evacuar el presente dictamen.

I.2ª. Contenido del proyecto de Decreto Foral

El proyecto que analizamos está estructurado en un preámbulo, tres artículos y dos disposiciones, una transitoria y otra final.

El proyecto consiste en una modificación del Decreto Foral 361/200, de 20 de diciembre, y su preámbulo justifica la reforma en la necesidad de estimular las instalaciones de producción de energías renovables que tienen como fuente la energía solar y la biomasa.

El artículo 1º extiende las ayudas del Decreto Foral 361/2000 a los proyectos de inversión en instalaciones de aprovechamiento de la energía solar y la biomasa.

El artículo 2º establece el sistema de abono de las ayudas, consistente en el ingreso en la cuenta del beneficiario o mediante deducción en la cuota del impuesto personal sobre la renta.

El artículo 3º prohíbe que los proyectos beneficiados por las ayudas forales se acojan “a las ayudas estatales a favor del medio ambiente”.

La disposición transitoria permite que, en el plazo de un mes, se acojan a las ayudas los proyectos puestos en marcha desde el 1 de enero de 2001 y la entrada en vigor del Decreto Foral que es objeto de este dictamen.

En la disposición final se establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Presidente del Gobierno de Navarra, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, donde se establece que corresponde al Presidente del

Gobierno de Navarra la petición de dictamen de dicho Consejo, recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 361/2000, de 20 de noviembre, por el que se establece un nuevo régimen de ayudas a la inversión y el empleo, conforme a lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, a cuyo tenor “el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta, en virtud de la habilitación legal contenida en la disposición adicional decimoséptima de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2000. Según esta disposición, “se autoriza al Gobierno de Navarra para adaptar a la normativa de la Unión Europea, los regímenes de ayudas contenidos en la Norma sobre medidas coyunturales de política industrial y de fomento de la inversión y el empleo, dictando al efecto las disposiciones que considere necesarias”.

En consecuencia, el Consejo de Navarra emite dictamen con carácter preceptivo sobre el Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 361/2000, de 20 de noviembre, por el que se establece un nuevo régimen de ayudas a la inversión y el empleo.

II.2ª Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme a lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFGACFN), las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El art. 57 de la misma Ley Foral, en su apartado 1, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza, en su apartado 2, al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

Además, en virtud del artículo 87.3 (antiguo artículo 92.3) del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, “la Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones”.

Constan en el expediente, además de la comunicación preceptiva a la Comisión Europea y la contestación de la misma sin objeciones al proyecto, un informe del Servicio de Promoción Industrial y otro de la Secretaría Técnica del mismo Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra.

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

II.3ª. Habilitación y rango de la norma

El Decreto Foral que se examina, supone una modificación del Decreto Foral 361/2000, de 20 de noviembre, por el que se estableció un nuevo

régimen de ayudas a la inversión y el empleo en la Comunidad Foral de Navarra, adaptado a las Directrices Comunitarias sobre ayudas de Estado con finalidad regional.

Navarra tiene competencia exclusiva, entre otras, en materia de fomento del desarrollo económico y en industria, actividades a las que están asociadas la inversión y el empleo. 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 nos ocupa. De entre ellas, caben destacar la competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral, sobre la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra, así como sobre industria (artículo 56.1 de la LORAFNA). Además corresponde a Navarra, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen minero y energético y recursos geotérmicos [artículo 57.f) de la LORAFNA].

En virtud de tales atribuciones se aprobó el Decreto Foral 361/2000, que ahora es objeto de modificación en uso de las mismas competencias.

Por otra parte, el proyecto de Decreto Foral analizado se dicta en virtud de la autorización al Gobierno de Navarra, contenida en la ya mencionada disposición adicional decimoséptima de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2000, para adaptar a la normativa de la Unión Europea los regímenes de ayudas contenidas en la norma sobre medidas coyunturales de política industrial y de fomento de la inversión y el empleo.

Por consiguiente el presente Decreto Foral se dicta en ejercicio de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra y el rango es el adecuado.

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

No hay objeción alguna al artículo 1º que extiende las ayudas del Decreto Foral 361/2000 a los proyectos de inversión en instalaciones de aprovechamiento de la energía solar y la biomasa.

No se puede decir lo mismo del artículo 2º. En este precepto se establece el abono de las ayudas y subvenciones previstas en el Decreto Foral 361/2000 —tanto a los proyectos previstos en la redacción originaria del Decreto Foral 361/2000, como a las que ahora se adicionan— mediante dos procedimientos: ingreso en cuenta del beneficiario y deducción en la cuota del impuesto personal (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o Impuesto sobre Sociedades).

Nada hay que objetar al ingreso en cuenta, pero la deducción en la cuota de los impuestos personales es materia que se encuentra formalmente reservada a la ley en virtud de lo dispuesto por el artículo 11.1.a) de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria (desde ahora LFGT), en cuya virtud se regularán, en todo caso, por Ley Foral la determinación de todos los elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria. En consonancia con ello, la cuantificación de la cuota de los impuestos citados se encuentra regulada por normas de rango legal (Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y Ley Foral de 24/1996, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades), que no pueden ser modificadas por un precepto de rango reglamentario.

Cabe la posibilidad de que lo que realmente se haya querido establecer en el artículo 2º del proyecto es una facultad de los beneficiarios de las ayudas para compensar con las cuotas tributarias su crédito derivado del otorgamiento de la subvención o, en su caso, de las ayudas y bonificaciones de intereses de préstamos y arrendamiento financiero, previstas por el artículo 3º del Decreto Foral 361/2000. Si así fuera, se ha de poner de relieve que la compensación de créditos tributarios está igualmente regulada por norma de rango de ley (artículo 59 de la LFGT), y detalladamente desarrollada por el capítulo II del título II (artículos 68 a 73) del Reglamento General de Recaudación de la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 177/2001, de 2 de julio. Por este motivo, no parece que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 361/2000, de 20 de noviembre, por el que se establece un nuevo régimen de ayudas a la inversión y el empleo, tramitado a propuesta del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo, sea el instrumento

adecuado para establecer el modo en que pueden compensarse las subvenciones y ayudas con los créditos tributarios. Bastaría, a nuestro juicio, con una remisión a la normativa general antes indicada.

El artículo 3º se introdujo por el Gobierno de Navarra para satisfacer las observaciones o reservas de la Comisión Europea. Sería técnicamente más correcto que el precepto estableciera la incompatibilidad con cualesquiera otras ayudas públicas, puesto que es éste el sentido que tiene la comunicación de la Comisión Europea, de fecha 8 de abril de 2002, que solicita que se informe a la Comisión si “sus autoridades se comprometen a no conceder a dichos proyectos ninguna otra ayuda a la inversión que exceda de los límites previstos en el artículo 5 del Decreto Foral 361/2000”. El uso de los términos “ayudas estatales” es ambiguo porque puede interpretarse sea como ayudas concedidas por la Administración del Estado sea con el significado de “ayudas de Estado” en los términos del artículo 87 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea.

No hay objeción alguna a la disposición transitoria ni a la disposición final.

III. CONCLUSIÓN

Una vez subsanada la objeción de legalidad al artículo 2º, el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 361/2000, de 20 de noviembre, por el que se establece un nuevo régimen de ayudas a la inversión y el empleo, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.