

Expediente: 9/2003

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las medidas de apoyo al sector comercial.

Dictamen: 21/2003, de 7 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 7 de abril de 2003,

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

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 19 de febrero de 2003 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las medidas de apoyo al sector comercial, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 27 de enero de 2003.

El Presidente del Consejo de Navarra, en fecha 5 de marzo de 2003 y al amparo de los artículos 23 de la LFCN y 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, y modificado por Decreto Foral

15/2002, de 21 de enero, solicitó que se completase el expediente. Y mediante escrito del Presidente del Gobierno de Navarra de 18 de marzo de 2003, que tuvo entrada en este Consejo el día 21 de marzo de 2003, se aportó nueva documentación.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido, una vez completado, resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. El procedimiento se inicia en febrero de 2002 con una propuesta de elaboración de una disposición de carácter general de ayudas para el fomento del sector comercial, que se justifica en la previsión del artículo 72 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra (en adelante, LFC), así como en la necesidad de adaptar las ayudas existentes según resulta de las consultas realizadas a representantes del sector comercial. El criterio para la elaboración consiste en establecer un marco general de ayudas, que será desarrollado mediante Órdenes Forales.
2. Elaboración de un proyecto de Decreto Foral de medidas de apoyo al sector comercial.
3. Con fecha 20 de junio de 2002, dicho proyecto fue sometido a consulta por plazo de quince días de las entidades y organizaciones siguientes: Dirección General de Administración Local; Federación Navarra de Municipios y Concejos; Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda; Dirección General de Economía y Asuntos Europeos; Federación de Asociaciones de Comerciantes; Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra; Confederación de Empresarios de Navarra; Asociación de Consumidores Irache; Asociación de Consumidores Santa María La Real; Unión General de Trabajadores (UGT); y ELA.

En dicho trámite presentaron alegaciones al borrador del proyecto las siguientes entidades y organizaciones:

- a) Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra.- Estima necesaria la promulgación del Decreto Foral y correcto el borrador en su conjunto, si bien realiza comentarios y aportaciones a distintos apartados, en particular respecto de los beneficiarios y que la Cámara figura como posible beneficiaria de determinadas ayudas.
 - b) Asociación de Consumidores Irache.- Entiende que el proyecto desarrolla amplia y eficazmente todos los aspectos de apoyo que la Administración de Navarra puede prestar.
 - c) Federación de Comercios de Navarra.- Considera el texto procedente y adecuado, por lo que no formula alegaciones.
 - d) Dirección General de Economía y Asuntos Europeos.- Acompaña los informes emitidos por los Servicios de Acción Exterior y de Economía. El Servicio de Economía manifiesta que sería conveniente recoger la limitación de que las ayudas se concederán en función de las disponibilidades presupuestarias y que debería contarse con un informe del Departamento promotor que valorase los costes estimados de la aplicación del proyecto y los límites a asumir para ejercicios futuros, lo que permitirá analizar su encaje en el Plan Económico a Medio Plazo. Y el Servicio de Acción Exterior informa sustancialmente que el proyecto no se ajusta a los Reglamentos de exención (Minimis, Formación o Pymes), por lo que debería haber una comunicación previa a la Comisión antes de su aprobación.
4. Informe departamental, de fecha 11 de octubre de 2002, sobre la viabilidad técnica y jurídica del proyecto, que expresa: la normativa a tener en cuenta para la elaboración de la disposición; la normativa vigente afectada o derogada (Decreto Foral 4/1995, de 16 de enero); la legislación comparada existente; el objeto, finalidad, principios básicos que inspiran la nueva norma, requisitos y condiciones técnicas que ha de contener el proyecto; y los informes preceptivos precisos, como son los de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, del Consejo Navarro Asesor del Comercio Minorista y del Consejo de Navarra, sin apreciar la conveniencia de solicitar informes facultativos.

5. Informe departamental, de fecha 31 de octubre de 2002, sobre las alegaciones presentadas al borrador del proyecto. Respecto de las realizadas por la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra distingue entre alegaciones aceptadas, no aceptadas y que ya están recogidas en el proyecto y no acepta la inclusión de ayudas al asesoramiento de marketing y estrategia comercial a PYMES y a la contratación de personal a tiempo parcial para fomentar la unificación de horarios comerciales, por estimar que sólo se acogen inversiones en activos fijos nuevos. Y en cuanto a la formulada por el Servicio de Acción Exterior, señala que se ha recogido el encuadramiento de los apoyos económicos en el marco de ayudas de “minimis”, fijando un límite de subvención de acuerdo con el Reglamento de “minimis”. De este último extremo se había dado cuenta por el Servicio de Comercio y Consumo al Servicio de Acción Exterior mediante comunicación de 12 de agosto de 2002.
6. El Consejo Navarro Asesor del Comercio Minorista, en sesión celebrada el día 14 de noviembre de 2002, informa favorablemente el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las medidas de apoyo al sector comercial, con todos los votos a favor.
7. Informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, de 16 de enero de 2003, que estima correcto el proyecto y expresa la exigencia del preceptivo informe del Consejo de Navarra.
8. El Gobierno de Navarra por acuerdo de 27 de enero de 2003 acordó tomar en consideración el proyecto para su remisión a consulta de este Consejo. Se ha acompañado el texto del Decreto Foral por el que se regulan las medidas de apoyo al sector comercial.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta viene a reglamentar parcialmente la LFC; por lo que, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley y que deroga otros precedentes, este Consejo, de conformidad el artículo 16.1.f) de la LFCN, emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACFN), “las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo”. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que “los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación”; y, en su párrafo segundo, que “el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación”. Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo 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, 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 previas 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.

En el presente caso, como indican los informes departamental (de 11 de octubre de 2002) y de la Secretaría Técnica (de 16 de enero de 2003), han de tenerse en cuenta en particular dos normas específicas: de un lado, el artículo 3.2.f) de la Ley Foral 17/1998, de 19 de noviembre, de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, a cuyo tener corresponde a la Cámara el desarrollo, en la forma y con la extensión que se determine por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de la función de “informar los proyectos de normas emanados de la Comunidad Foral de Navarra que afecten directamente a los intereses generales del comercio”; y, de otro, el artículo 63.1.b) de la LFC que señala entre las funciones del Consejo Navarro Asesor del Comercio Minorista la de “informar cuantos proyectos de ley foral y demás disposiciones elabore el Gobierno de Navarra relacionadas con el sector comercial”.

De la documentación que obra en el expediente, a la que se ha aludido en los antecedentes de este dictamen, resulta que un borrador del Decreto Foral examinado ha sido sometido a consulta de distintas entidades y organizaciones interesadas, que en términos generales han considerado correcto y adecuado el proyecto. Consta en el expediente la consulta a la Cámara Oficial de Industria y Comercio de Navarra, que emitió informe favorable con algunas observaciones; así como el informe favorable del Consejo Navarro Asesor del Comercio Minorista. Obran, además, en el expediente los informes del Departamento promotor sobre la viabilidad técnica y jurídica del proyecto y sobre las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia, así como el informe de la Secretaría Técnica de dicho Departamento.

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

II.3ª. Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen versa sobre la materia de comercio interior, respecto de la que la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva en los términos fijados en el artículo 56.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

Además, el proyecto encuentra habilitación específica en el Título X de la LFC sobre medidas de apoyo al pequeño comercio y general en la disposición final primera de la propia LFC que autoriza al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones que requiera su desarrollo y ejecución.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

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

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni

regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El marco normativo a tomar en consideración está constituido, como señalan los órganos preinformantes, por tres normas: la Ley Foral 17/2001, reguladora del comercio en Navarra (LFC), la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, de subvenciones (en adelante, LFS) y el Reglamento (CE) nº 62/2001 de la Comisión de 12 de enero de 2001 relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de minimis* (Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 10, de 13 de enero de 2001).

A) Justificación

El proyecto tiene un preámbulo, ocho artículos, una disposición transitoria, una derogatoria y dos finales. Su propósito es establecer una regulación general de las ayudas de apoyo al sector comercial, cuya concreción se realizará por las correspondientes Órdenes Forales que lo ejecuten.

Tal como se afirma en el preámbulo del proyecto de Decreto Foral, su dictado obedece a cumplimentar el mandato legal previsto en el Título X de la LFC, que prevé un desarrollo reglamentario en lo relativo a medidas de apoyo al pequeño comercio.

B) Contenido del proyecto

El artículo 1º del proyecto señala su objeto, consistente en establecer las medidas de apoyo al pequeño comercio, con el fin de procurar el mantenimiento, impulso y modernización del sector comercial tradicional y su competitividad. A tal fin, las empresas tendrán la consideración de pequeñas de acuerdo con la definición dada por la Comisión Europea.

El artículo 2º del proyecto delimita el alcance de las ayudas, fijando los programas y actividades objeto de ayuda. Los programas básicos, que encuadran actividades y en algún caso otros programas, son los siguientes: fortalecimiento del sector comercial, de fomento del asociacionismo

comercial y cooperación empresarial, de formación, de promoción de la calidad en el comercio y de apoyo al desarrollo de proyectos de revitalización comercial en espacios públicos. Los programas y actividades auxiliares encajan dentro de los objetivos y medidas de apoyo a que se refieren los artículos 76 y 77 de la LFC.

El artículo 3º determina los beneficiarios para cada uno de los programas previstos en el artículo precedente, lo que supone una concreción en cada caso del pequeño comercio al que legalmente están previstas las medidas de apoyo, por lo que no se formula objeción a este precepto.

El artículo 4º establece las modalidades de las ayudas, fijando el tipo de ayuda y el porcentaje correspondiente a cada programa. No se efectúa tacha a dicho precepto, pues la LFC no fija tales aspectos, sino que más bien remite su concreción al Gobierno de Navarra.

El artículo 5º califica tales ayudas como de “*minimis*” de acuerdo con el Reglamento 69/2001 de la Comisión Europea, por lo que su cuantía, acumulada a las que haya percibido la misma empresa por el concepto de “*minimis*” en los tres años anteriores, no podrá exceder de 100.000 euros, estando las empresas obligadas a manifestar en su solicitud las ayudas recibidas con tal carácter en dicho período.

El Reglamento (CE) nº 69/2001 de la Comisión se dicta en desarrollo del Reglamento (CE) nº 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, que habilita a la Comisión para establecer en un reglamento un umbral por debajo del cual las medidas de ayuda no reúnen todos los criterios del apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE y, por tanto, no se encuadran en el procedimiento de notificación del apartado 3 del artículo 88 del Tratado CE. El Reglamento de ayudas *de minimis* se aplica a las ayudas concedidas a empresas en todos los sectores con tres excepciones, de las que aquí interesa la primera: el sector del transporte y las actividades relacionadas con la producción, transformación o comercialización de los productos que figuran en el anexo I del Tratado, es decir, la agricultura, en el sentido de producción primaria, y la transformación y comercialización de productos agrícolas, de la pesca y de la acuicultura. A tal fin, se fijan, en lo que ahora

nos concierne, dos requisitos o condiciones: de un lado, la ayuda total *de minimis* no podrá exceder de 100.000 euros en un período de tres años entendiendo el límite máximo como subvención en efectivo y las cifras empleadas serán brutas (artículo 2 del Reglamento nº 69/2001); y, de otro, cuando se conceda una ayuda *de minimis* a una empresa, se deberá informarle del carácter *de minimis* de la ayuda y obtener de la empresa la información completa sobre toda ayuda *de minimis* recibida durante los tres años anteriores; así como los Estados miembros deberán registrar y recopilar toda la información relativa a la aplicación de este Reglamento (artículo 3 del Reglamento nº 69/2001).

En consecuencia, no ha de formularse objeción al artículo 5 del proyecto, en cuanto que se remite y respeta las exigencias del Reglamento (CE) nº 69/2001 de la Comisión.

El artículo 6º regula el procedimiento, remitiendo el alcance de las ayudas a lo que determinen las correspondientes Órdenes Forales de ejecución en función de las disponibilidades presupuestarias. La tramitación se efectuará en la forma establecida en tales Órdenes Forales y en los convenios de colaboración que se suscriban con las entidades financieras, siendo el plazo para resolver el de seis meses, transcurrido el cual se podrá entender desestimada la solicitud. Tales previsiones siguen similares proposiciones normativas del Capítulo III de la LFS.

El artículo 7º viene a determinar las obligaciones de los beneficiarios, en línea con lo previsto en el artículo 8.2 de la LFS. No obstante, sería aconsejable reproducir o remitirse al catálogo más amplio de obligaciones contenido en el precitado precepto legal.

El artículo 8º, sobre cancelación de las ayudas, infracciones y sanciones, regula el reintegro de las ayudas y el régimen sancionador básicamente por remisión, respectivamente, a los artículos 21 y 27 y 28 de la LFS.

Finalmente, la disposición transitoria mantiene la aplicación, en tanto no se dicten las normas de desarrollo de las correspondientes ayudas, de la

normativa anterior; la disposición derogatoria deroga el Decreto Foral 4/1995, de 16 de marzo, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el Decreto Foral; y las finales habilitan a la Consejera de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo para el desarrollo y ejecución (primera) y disponen la entrada en vigor al día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra (segunda). Nada hay que objetar a estas disposiciones, dada su corrección jurídica.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las medidas de apoyo al sector comercial se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.