

<p>Expediente: 39/2000 Órgano: Pleno Objeto: Proyecto de Decreto Foral, por el que se aprueba el régimen de ayudas a la investigación y desarrollo y a la innovación. Dictamen: 41/2000, de 30 de octubre</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de octubre de 2000,

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

siendo Ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

I.1.- Formulación y tramitación de la consulta.

Con fecha 29 de agosto de 2000, 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 la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el régimen de ayudas a la investigación y desarrollo y a la innovación, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión de 31 de julio de 2000.

A dicha consulta se acompaña la siguiente documentación:

1. Propuesta de elaboración de disposición general.

2. Informe de evaluación técnica, emitido por los servicios del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra.

3. Análisis de viabilidad técnica elaborado por los mismos servicios.

4. Publicación en el "Diario Oficial de las Comunidades Europeas" (DOCE) del Texto del "Encuadramiento Comunitario sobre Ayudas de Estado de Investigación y Desarrollo".

5. Copia del Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el régimen de ayudas a la investigación y desarrollo remitido a la Comisión Europea.

6. Copias de las comunicaciones habidas con la Comisión Europea, relacionadas con el citado proyecto.

7. Informe del Proyecto con las recomendaciones de la Comunidad Europea.

8. Informe jurídico emitido por el Secretario Técnico del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra.

9. Texto del Proyecto Foral por el que se aprueba el régimen de ayudas a la investigación y desarrollo y a la innovación.

En sesión del Pleno del Consejo de Navarra, celebrada el día 21 de septiembre de 2000, se adoptó el acuerdo de ampliar en treinta días naturales los plazos en curso para evacuar los dictámenes no emitidos que hasta este momento se le han solicitado, y que no hayan sido afectados por otros acuerdos de ampliación, entre los que se encuentra el presente. Dicho acuerdo fue notificado, con fecha 25 de septiembre, al Presidente del Gobierno de Navarra.

I.2.- Antecedentes normativos.

a) "Norma sobre medidas coyunturales de política industrial y de fomento de la inversión y el empleo", aprobada por acuerdo del Parlamento Foral, de 23 de junio de 1982, en cuya disposición final tercera se facultaba a la Diputación Foral para dictar las disposiciones reglamentarias precisas en ejecución y desarrollo de la misma.

b) Decreto Foral 2/1982, de 16 de septiembre, aprobando el "Reglamento de Ayudas a la investigación y desarrollo tecnológico", dictado en desarrollo de la "Norma sobre medidas coyunturales de política industrial y de fomento de la inversión y el empleo".

c) Decreto Foral 208/1991, de 23 de mayo, por el que el Gobierno de Navarra estableció un marco de ayudas para fomento de la competitividad de las empresas ubicadas en Navarra, completando y potenciando las medidas de política industrial.

d) "Enquadramiento comunitario sobre ayudas de Estado de investigación y desarrollo", aprobado por la Comisión Europea y publicado en el DOCE de 17 de febrero de 1996.

e) Disposición adicional decimoséptima de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2000, por la que 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 empleo, dictando al efecto las disposiciones que considere necesarias.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Competencia del Gobierno de Navarra, carácter preceptivo del dictamen y emisión por el Pleno del Consejo de Navarra.

El Decreto Foral sometido a dictamen de este Consejo de Navarra se dicta al amparo de la autorización concedida al Gobierno de Navarra a través de 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, para adaptar a la normativa de la Unión Europea los regímenes de ayudas contenidos en las "Normas sobre medidas coyunturales de política industrial y de fomento de la inversión y el empleo".

Tanto en el escrito de remisión como en el acuerdo del Gobierno de Navarra por el que se resuelve formular la presente consulta, se invoca 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 "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 "De acuerdo con lo establecido en el artículo 17.1.a) Ley Foral

8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, es preceptiva la consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra".

El Tribunal Supremo tiene dicho en sentencia de 30 de julio de 1996 (RJ 1996, 6363), entre otras cosas que, "... **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 LCOE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento**” y que “... 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”.

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 de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del**

año 2000, para establecer un régimen de ayudas a las actividades de investigación y desarrollo, **"plenamente adaptado a las directrices comunitarias en esta materia"**, es decir ajustado al "encuadramiento comunitario sobre ayudas de estado de investigación y desarrollo", aprobado por la Comisión Europea, al que deben ajustarse, forzosamente, las disposiciones contenidas en el repetido Decreto Foral.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, resulta preceptivo en este caso, por las razones expuestas, el informe de su Comisión Permanente, en virtud de lo establecido en el artículo 17.1.a) de la LFCN, porque, al igual que el Consejo de Estado, el Consejo de Navarra, en el ejercicio de sus funciones, debe velar por la observancia y cumplimiento de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, además de hacerlo, igualmente, por la observancia y el cumplimiento de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA). No obstante, aunque en este caso, la consulta debería ser dictaminada por la Comisión Permanente de este Consejo, el Pleno del mismo, a propuesta de aquélla, en sesión celebrada el día 21 de septiembre de 2000, acordó recabar para sí, al amparo de lo dispuesto en el artículo 16.1.g) "in fine" de la LFCN, la evacuación de la consulta.

II.2ª. Tramitación del Reglamento.

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, 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 arts. 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 contenían las normas de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos que no fueron derogados por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), lo han sido, sin embargo, por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, por lo que ha de entenderse que la remisión efectuada por el art. 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los arts. 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la 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, informes que, en el presente caso, se reducen a un "informe de evaluación técnica", un "análisis de viabilidad técnica", un "informe del Proyecto con las recomendaciones de la Comunidad Europea" emitidos por los servicios del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra, además de un informe jurídico emitido por el Secretario Técnico del mismo Departamento.

La parquedad de la legislación foral y la ausencia de una regulación general han motivado que este Consejo de Navarra -a partir de los principios y reglas contenidos en la Constitución Española (desde ahora CE), 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 (artículo 103.1 CE) y el principio de audiencia (artículo 105 CE)-, haya sugerido en anteriores ocasiones la cabal regulación legal en el Derecho navarro del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Mientras no exista una norma legal donde se regule de forma más detallada el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general en la Comunidad Foral de Navarra, es al propio Gobierno de Navarra, a los órganos titulares de la potestad reglamentaria, o a los órganos con competencia para iniciar e impulsar el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias, a quienes corresponde determinar qué informes, estudios y actuaciones -además de los expresamente previstos para casos concretos, como puede ser, en esta ocasión el dictamen del Consejo de Navarra como órgano consultivo superior de la Comunidad Foral- han de preceder a la aprobación de la norma reglamentaria, para garantizar su legalidad, acierto y oportunidad.

En el presente caso -repetimos- el Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el régimen de ayudas a la investigación, al desarrollo y a la innovación, viene precedido de tres informes: uno de evaluación técnica, otro referido al Proyecto de Decreto Foral, una vez acogidas en el mismo las recomendaciones de la Comisión Europea, y como tercero, un informe jurídico, además de un análisis de viabilidad técnica, emitidos todos ellos por los servicios del Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra. Por otra parte, la propuesta de Decreto fue comunicada a

la Dirección General de la Competencia (Ayudas de Estado) de la Comisión Europea, habiendo formulado ésta dos observaciones al texto de la misma que fueron atendidas, introduciendo en el texto definitivo del Proyecto las oportunas correcciones, recibiendo la aprobación final de la Comisión Europea con fecha 4 de julio de 2000. Por ello la tramitación del Decreto Foral sometido al dictamen de este Consejo ha de entenderse ajustada a Derecho.

II. 3ª. Análisis del Decreto Foral por el que se aprueba el régimen de ayudas a la investigación y desarrollo y a la innovación.

A) Competencias de Navarra en relación con la materia.

La LORAFNA reconoce y atribuye a la Comunidad Foral de Navarra diversas competencias relacionadas con la materia que nos ocupa. De entre ellas, cabe destacar las siguientes: Con competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado, la 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 56.1a),b) y c) de la LORAFNA); y 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 competencias se ha producido el traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra, en materia de pequeña y mediana empresa industrial, por Real Decreto 1773/1985, de 1 de agosto, y en materia de industria, energía y minas por Real Decreto 1774/1985, de 1 de agosto.

El Tratado de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante Tratado CE), en su artículo 157 (antiguo artículo 130), establece que la "Comunidad y los Estados miembros asegurarán la existencia de las condiciones necesarias para la competitividad de la industria comunitaria"; y a tal fin, dentro de un sistema de mercados abiertos y competitivos, su acción estará encaminada a: Acelerar la adaptación de la industria a los cambios estructurales; fomentar un entorno favorable a la iniciativa y desarrollo de las empresas en el conjunto de la Comunidad, y en particular, de las pequeñas y medianas empresas; fomentar el entorno favorable a la cooperación de empresas; **favorecer un mejor aprovechamiento del potencial industrial de las políticas de innovación, de investigación y de desarrollo tecnológico**. El mismo precepto, en su apartado 3, señala que "la Comunidad contribuirá a alcanzar los objetivos estipulados en el apartado 1 mediante las políticas y actividades que lleva a cabo en virtud de otras disposiciones del presente tratado". A este precepto se remite el "encuadramiento comunitario sobre ayudas de Estado de investigación y desarrollo.

El Tribunal Constitucional tiene declarado con reiteración (SSTC 252/1988, 64, 76, 115 y 236 de 1991 y 128/1999) que 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". Navarra tiene competencia exclusiva, entre otras, en materia de fomento del desarrollo económico dentro de Navarra y en industria, actividades a las que están asociadas la investigación y desarrollo y la innovación tecnológica. Por consiguiente, el presente Decreto Foral se dicta en ejercicio de las competencias reconocidas a Navarra por la LORAFNA. Por otra parte, los antecedentes normativos citados ponen de

manifiesto que la Comunidad Foral (y antes la Diputación Foral y el Parlamento Foral de Navarra) ha dictado en ocasiones anteriores normas con un contenido y finalidad análogos al del Decreto Foral analizado, sin que se haya planteado conflicto competencial alguno. Tampoco la Comisión Europea ha formulado observación alguna en cuanto a la competencia de Navarra por razón de la materia.

B) Adecuación a las normas comunitarias.

El proyecto de Decreto Foral que se somete a consulta de este Consejo tiene por objeto fundamental, según se hace constar en el preámbulo del mismo, "el establecimiento de un régimen de ayudas a las actividades de investigación y desarrollo, **plenamente adaptado a las directrices comunitarias en esta materia** y capaz de movilizar las potencialidades de las empresas y centros de investigación en la dirección y con los objetivos establecidos en el Plan tecnológico de Navarra", plan éste que, aprobado por acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de marzo de 1999, no ha sido publicado. Las directrices comunitarias a las que se hace referencia en el citado preámbulo están constituidas por el "Encuadramiento comunitario sobre ayudas de Estado a la investigación y desarrollo", publicado en el DOCE de 17 de diciembre de 1996.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 249 (antiguo artículo 189) del Tratado CE), versión consolidada tras la modificación del Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997, para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en dicho Tratado. El reglamento tendrá un alcance general, será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Por el contrario,

la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Las decisiones son obligatorias en todos sus elementos para todos sus destinatarios. Finalmente, las recomendaciones y los dictámenes no son vinculantes.

Los encuadramientos se vienen utilizando en la regulación de las "Ayudas de Estado", velando, además de por el objetivo previsto para las mismas, porque no falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (artículo 87, antiguo 92 del Tratado CE). A dichos encuadramientos, o en su caso, a los reglamentos, directrices o comunicaciones, han de ajustarse, inexcusablemente, las concesiones de "Ayudas de Estado". Dichos objetivos son los perseguidos por el "Encuadramiento Comunitario sobre ayudas de Estado de Investigación y Desarrollo", al que se adapta plenamente, según se hace constar en el preámbulo del mismo, el Decreto Foral sometido a dictamen de este Consejo, cuyo objetivo fundamental, coincidente con el de aquél, es, según se hace constar en el mismo preámbulo, el establecimiento de un régimen de ayudas conducentes al fomento de las actividades de investigación y desarrollo de la Comunidad Foral de Navarra. Esto unido al hecho de que el contenido del Decreto Foral en cuestión, con la redacción con la que ha sido sometido a consulta, haya obtenido la aprobación formal por parte de la Comisión Europea, hacen que este Consejo no tenga que hacer objeción alguna en cuanto a la adecuación del mismo a la normativa comunitaria.

C) Adecuación a las normas forales.

El proyecto de Decreto Foral analizado se dicta en virtud de la autorización al Gobierno de Navarra, 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, 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, dictando al efecto las disposiciones que considere necesarias. De la dicción de la citada disposición se deduce la existencia de una habilitación al Gobierno de Navarra por parte del Parlamento de Navarra para regular el régimen de ayudas a la investigación y desarrollo y a la innovación en la forma en que lo considere necesario, sin otra limitación que la de que sus disposiciones se adapten a la normativa europea; y, en este sentido, al adaptarse su contenido a la normativa europea, es evidente que cumple con la habilitación legal reseñada y, por tanto, con la autorización legal de adaptar "La Norma sobre medidas coyunturales de política industrial y de fomento de la inversión y el empleo" a la normativa de la Unión Europea.

En cuanto al régimen de ayudas previstas en el proyecto de Decreto Foral ha de concluirse que se ajusta al régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, regulado en la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, porque, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 -ámbito de aplicación- de la citada Ley Foral, la concesión, gestión y control de las subvenciones otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, **se regularán en defecto de legislación o reglamentación específica, por lo establecido en aquélla** y en las disposiciones reglamentarias de desarrollo, por lo que existiendo en este caso reglamentación específica en el propio Decreto Foral dictaminado, no son de aplicación las disposiciones de la repetida Ley Foral, que, no obstante, son observadas, esencialmente, por éste.

II.4ª. Observaciones al Proyecto de Decreto Foral.

Como ya se ha manifestado este Consejo en ocasiones anteriores 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.

El preámbulo del proyecto analizado no contiene referencia alguna a los aspectos esenciales del contenido de sus preceptos, ni a su tramitación, por lo que este Consejo sugiere que pudiera ser mejorado completando las aludidas carencias.

Respecto del articulado y las disposiciones transitoria y derogatoria, no se estima necesario hacer observación alguna.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el régimen de ayudas a la investigación y desarrollo y a la innovación, es ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.