

Expediente: 58/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las subvenciones a las inversiones para la prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial.

Dictamen: 59/2002, de 2 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 2 de octubre de 2002,

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

siendo Ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 24 de julio de 2002 se remite al 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 subvenciones a las inversiones para la prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 22 de julio de 2002.

Con fecha 18 de agosto de 2002, y al amparo del artículo 23 de la LFCN y 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de

Navarra, se solicitó, se completase el expediente y, en concreto, la aportación del Informe del Consejo Navarro de Medio Ambiente, con interrupción del plazo para la emisión del dictamen.

Mediante escrito del Presidente del Gobierno de Navarra de 4 de septiembre de 2002, que tuvo entrada en este Consejo el día siguiente, se da curso de la documentación aportada por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, consistente en el Acta de la sesión de 17 de junio de 2002 del Consejo Navarro de Medio Ambiente.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente, remitido de acuerdo con el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, está integrado sustancialmente por los siguientes documentos y actuaciones:

- a) Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de julio de 2002, por el que se acuerda tomar en consideración el Decreto Foral por el que se regulan las subvenciones a las inversiones para la prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN correspondiente a la cuestión planteada.
- b) Informe, de fecha 5 de julio de 2002, del Secretario Técnico del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las subvenciones a las inversiones para la prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial. En el mismo se señala la acomodación del mencionado Decreto Foral a lo dispuesto en la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, por la que se regula el régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos, al que deberán ajustarse las convocatorias anuales previstas en el artículo 4º del citado proyecto.

- c) Informe-propuesta del Director General de Medio Ambiente, de fecha 3 de julio de 2002, en el que se justifica la elaboración del proyecto en la necesidad de adaptar el vigente Decreto Foral 168/1997, de 23 de junio, a lo dispuesto en las Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente (2001/C 37/03) y al sector agrario (2000/C 28/02), y al considerable avance tecnológico en materia de prevención, control y depuración de la contaminación.
- d) Acta de la sesión del Consejo Navarro de Medio Ambiente de fecha 17 de junio de 2002, en la que se informó favorablemente el mencionado proyecto.
- e) Copia compulsada del Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 3 de febrero de 2001 donde se publican las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente (2001/C 37/03).
- f) Texto completo del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las subvenciones a las inversiones para la prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial.

La documentación remitida se estima suficiente a los efectos de emisión del presente dictamen, a pesar de no haberse reportado todas las especificaciones requeridas por el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra.

I.3ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las subvenciones a las inversiones para la prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral tiene por objeto actualizar lo dispuesto en el vigente Decreto Foral 168/1997, de 23 de junio, a los criterios emanados de las Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente y en concreto a las Directrices comunitarias 2001/C 37/03, publicadas en el DOCE de 3 de febrero de 2001.

El artículo 16.1.f) de la LFCN establece el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de “reglamento ejecutivo” fijada por la jurisprudencia referida precisamente a igual trámite consultivo (STS de 22 de octubre de 1981 y STC 18/1982, de 4 de mayo, fundamento jurídico 4º).

Con ocasión de la emisión de anteriores dictámenes (números 1 y 2/2000), este Consejo ya ha abordado la cuestión en orden a concluir sobre la naturaleza preceptiva de nuestro dictamen sobre disposiciones de carácter general que desarrollan o ejecutan normativa comunitaria europea. Conclusión fundamentada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras la Sentencia de 14 de diciembre de 1994, y en lo preceptuado en la disposición adicional primera de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea, y en la que se establece el dictamen preceptivo del Consejo de Estado respecto de la norma que se dicte en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho comunitario europeo.

En consecuencia, tratándose de un proyecto de Decreto Foral que ejecuta, cumple o desarrolla unas Directrices comunitarias europeas procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo al amparo de lo dispuesto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Marco jurídico

La regulación de ayudas del proyecto de Decreto Foral, según la justificación del departamento proponente, trata de adaptar lo dispuesto en el vigente Decreto Foral 168/1997, de 23 de junio, a los criterios emanados de las Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente y en concreto a las Directrices comunitarias 2001/C 37/03, publicadas en el DOCE de 3 de febrero de 2001.

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, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las materias de “medio ambiente y ecología” (artículo 57.c).

El dictado del proyecto de Decreto Foral se justifica en la competencia atribuida a Navarra en esta materia de protección del medio ambiente.

El marco jurídico a tener en cuenta viene referido a las Directrices comunitarias que el proyecto dice desarrollar, además de las leyes especiales sobre la materia y la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, que 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.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la LFGACFN, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha 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, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza 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 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el artículo 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los artículos 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 en otros dictámenes anteriores, 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.

El texto del proyecto ha sido informado por el Director General de Medio Ambiente y por el Secretario Técnico del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. También ha sido sometido al Consejo Navarro de Medio Ambiente que lo informó favorablemente en sesión celebrada el 17 de junio de 2002.

Si bien la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen puede considerarse correcta, dadas las pocas modificaciones introducidas en el proyecto, conviene llamar la atención sobre el escaso contenido analítico y valorativo de los informes departamentales remitidos con el expediente.

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

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en uso de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango de la norma es el adecuado, toda vez que se deroga una disposición general que tiene ese rango como se expresa en su disposición derogatoria y afecta a materias cuya regulación corresponde al Gobierno de Navarra.

II.5ª. Examen del proyecto de Decreto Foral

A) Justificación

El Proyecto de Decreto Foral pretende actualizar la normativa existente sobre las ayudas a las inversiones para la prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial a las nuevas Directrices comunitarias.

Estas señalan en varios apartados de su introducción que es preciso que los Estados miembros y las empresas conozcan los nuevos “criterios que aplicará la Comisión para decidir si las ayudas previstas por los Estados miembros son compatibles con el mercado común” y que el propósito de la Comisión es “determinar en qué medida y bajo qué condiciones pueden resultar necesarias ayudas estatales a fin de garantizar la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible sin producir efectos desproporcionados en la competencia ni en crecimiento económico”.

En consecuencia, se aprecia la necesidad y justificación de adoptar en el ámbito interno determinadas medidas que apliquen estos nuevos criterios comunitarios, basados en la evolución tecnológica habida en este campo, como es la actualización de la presente disposición general que proyecta, parcialmente, su contenido en la dimensión normativa.

B) Estructura y contenido

El proyecto consta de un preámbulo, nueve artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El preámbulo de una disposición general tiene como finalidad primordial la de 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.

El proyecto examinado cuenta con un breve preámbulo formulado en dos apartados, denominación y propuesta, que atiende sustancialmente la finalidad señalada, aludiendo a la necesidad de actualizar el vigente Decreto Foral 168/1997, de 23 de junio, en base a la evolución tecnológica habida en este ámbito y a la promulgación de las Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente (2001/C 37/03), pero pudiera ser mejorado con la incorporación de la aludida referencia a los aspectos sustanciales de su contenido y a la tramitación.

El artículo 1 determina como objeto del proyecto de Decreto Foral la regulación de las subvenciones a las inversiones destinadas a la adopción de medidas tendentes a la prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial (apartado 1). Atendiendo a la inversión o actividad realizada por el beneficiario, se establecen 6 tipos (apartado 2) de subvenciones:

Tipo A: Inversiones de corrección para adaptarse a nuevas normas medioambientales.

Tipo B: Inversiones destinadas a la reducción o eliminación directa de la contaminación y otros efectos nocivos para el medio ambiente, a la adaptación de los métodos de producción al mismo objetivo, o a la introducción de tecnologías limpias, procesos de minimización, reciclaje, reutilización o valoración.

Tipo C: Proyectos de investigación industrial que contribuyan a reducir el poder contaminante y otros efectos nocivos de la actividad.

Tipo D: Auditorias medioambientales, ecodiagnósticos, Implantación de sistemas de gestión ambiental, Análisis y Evaluación de Riesgos Medioambientales, Estudios de valoración del impacto ambiental producido

por actividades industriales existentes y Actividades de formación promovidas por ellas

Tipo E: Proyectos de información y sensibilización.

Tipo F: Inversiones realizadas por empresas que contribuyan a subsanar daños ambientales.

No se producen novedades importantes respecto de la normativa vigente y se mantienen el objeto y básicamente los diferentes tipos de subvención contemplados en función de la inversión o actividad realizada por el beneficiario, en concordancia con las directrices comunitarias a las que se actualiza. En algún caso se hace mención especial a algún tipo de proyecto y en otros se especifica alguna actividad que antes no se contemplaba (ecodiagnósticos, análisis y evaluación de riesgos medioambientales etc.). Nada se objeta a estas novedades que no hacen sino contemplar acciones o medidas en favor del medio ambiente y con muy escaso margen de innovación.

En el apartado 3 de este artículo se remite a las convocatorias anuales que desarrollarán las determinaciones particulares y específicas de cada tipo de subvención. Esto supone una modificación respecto a la regulación vigente en la que ya se concretaban esas determinaciones particulares y específicas y sólo era objeto de convocatoria anual el establecimiento de los plazos de solicitud. Se considera más acertada esta regulación por cuanto en el proyecto se establecen los criterios y elementos básicos para acceder a las subvenciones dándole un carácter de norma general y de permanencia.

El apartado 4, al igual que el decreto vigente, establece la necesidad de mutuo acuerdo entre los Organismos correspondientes para aquellos proyectos que puedan acogerse a otras subvenciones específicas, y en concreto a las que se establecen en aplicación de la Ley Foral 10/1998, de 29 de diciembre, de saneamiento de las aguas residuales de Navarra.

En los apartados 5 a 7, que son novedad, se especifican las instalaciones o proyectos excluidos de las ayudas (sustitución de

combustibles por otros menos contaminantes, sustitución de instalaciones de refrigeración o de los gases que las contengan, implantación o ampliación de actividades productivas en los tipos A y B, que en el vigente decreto no se mencionaban.

El artículo 2 establece los beneficiarios de este tipo de subvenciones. Como aspectos novedosos, de acuerdo con las Directrices comunitarias a las que a lo largo de este informe se ha hecho referencia y que son motivo de esta actualización normativa, especifica tanto en general (tipo A) como según se trate de zonas calificadas como región asistida (tipo D), la aplicabilidad de estas subvenciones sólo a empresas PYME. También en aplicación de los criterios de dichas Directrices especifica para el tipo A periodos concretos de funcionamiento durante los cuales pueden ser aplicables las subvenciones. Nada que objetar a este artículo y a nuestro criterio no contraviene norma alguna de rango superior.

El artículo 3 determina la documentación y condiciones en las que deberán presentarse las solicitudes. Desarrollado en tres apartados, hay que resaltar el hecho de que obliga a la presentación de la solicitud antes de que se inicie la ejecución del proyecto ó inversión, salvo lógicamente, para las que correspondan a la implantación de sistemas de gestión medioambiental que deberán presentarse una vez obtenida la certificación correspondiente por la entidad de Acreditación. Nada que objetar a este artículo.

En el artículo 4 se regula el procedimiento para la presentación y reconocimiento de las subvenciones. El apartado 1 prevé la realización de convocatorias anuales por Orden Foral del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. El resto de apartados recogen diferentes aspectos del procedimiento de tramitación de las solicitudes.

Cabe la admisión de solicitudes fuera de plazo, condicionándose su consideración a la existencia de presupuesto (apartado 2).

En relación con las subvenciones reconocidas y no abonadas o no dispuestas en cuenta de resultas (apartado 3), para aquellas solicitudes de proyectos de inversión a ejecutar en varios ejercicios, dados los distintos

supuestos legales admitidos deberán someterse a los criterios contemplados en la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, sobre la Hacienda Pública.

Los apartados 4, 5 y 6 de este artículo establecen la resolución de las solicitudes por el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda en el plazo que se señale, el condicionamiento de las ayudas a la existencia de crédito presupuestario, y la explícita desestimación presunta por el transcurso de 3 meses las demás solicitudes. Ninguna objeción de legalidad cabe formular a los mismos en cuanto se ajustan a los criterios legales del procedimiento común y de la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, sobre concesión, gestión y control de subvenciones.

Los apartados 7 y 8 contemplan, adecuadamente, la inadmisión de solicitudes que incumplan los requisitos exigidos y la posibilidad de subsanación de aquellos defectos que así se consideren.

En el artículo 5 se fijan las cuantías máximas de las subvenciones para cada uno de los tipos de actuaciones previstos en el proyecto de Decreto Foral, expresadas en términos de porcentaje sobre los costes subvencionables. En relación con la normativa vigente, no se modifican los límites máximos para los tipos B, C, D y E. Para las de tipo A se aumenta del 15 al 25% en caso de ser PYME. Como ya se ha señalado antes (artículo 2), las empresas no PYME no pueden ser beneficiarias de este tipo de subvenciones.

En los apartados 2 a 6 de este artículo se señalan algunas especificaciones aplicables a determinados tipos de proyectos o industrias. Se establece la posibilidad de aplicar un mismo porcentaje de minoración al límite máximo cuando la disponibilidad presupuestaria no sea suficiente para atender la totalidad de las solicitudes (apartado 3).

Las modificaciones respecto a las cuantías de las subvenciones a las inversiones para las diferentes actividades contempladas, recogidas en el este artículo del proyecto se ajustan a los porcentajes que establecen las Directrices comunitarias y nada se objeta en cuanto a la legalidad de las mismas.

El artículo 6 define las inversiones consideradas y el 7 determina los costes subvencionables, a efectos de las ayudas que se regulan. Se constatan algunas variaciones respecto a la normativa vigente, pero en esencia se ajustan a lo establecido en las directrices comunitarias de referencia sin que tampoco quepa hacer cuestión alguna de legalidad.

En el artículo 8 se regula la forma y requisitos para el abono de las subvenciones concedidas. Incorpora algún nuevo documento a presentar, y establece nuevas condiciones para que el beneficiario solicite abonos parciales durante la ejecución de las obras. Regulación que se considera acertada.

El apartado 8 de este artículo establece la pérdida del derecho de nueva subvención durante dos años en el caso de no haber iniciado la actuación prevista. No resulta ocioso advertir que la efectividad de esta previsión deberá articularse a través del procedimiento de audiencia al interesado.

El artículo 9 establece la forma de abono para las subvenciones por implantación de Sistemas de Gestión Medioambiental.

El artículo 10 especifica las obligaciones que el beneficiario contrae, sin ninguna modificación respecto a la normativa vigente, y su regulación resulta adecuada a la legalidad.

La disposición derogatoria deroga el Decreto Foral 168/1997, de 23 de junio, por el que se regulan las subvenciones a las inversiones para la prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial, y cuantas otras disposiciones se opongan a lo establecido en este Decreto Foral. Nada que objetar por cuanto la cláusula derogatoria es clara y precisa.

Las disposiciones finales se refieren a la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra y facultan al Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente para dictar disposiciones de desarrollo y aplicación; por lo que no se formula objeción.

C) Recapitulación

El Consejo de Navarra no objeta la ejecución normativa de la medida prevista en la forma que se regula en el proyecto, pues está clara su justificación y conveniencia derivadas de las nuevas directrices comunitarias, estableciendo una regulación que modifica y sustituye la foral anteriormente dictada y que trata de actualizar a los criterios comunitarios en concordancia con la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, sobre concesión, gestión y control de las subvenciones.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las subvenciones a las inversiones para la prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial es conforme con el ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.