

Expediente: 36/2023

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el reglamento que desarrolla la Ley Foral 18/2020, sobre medidas contra la deslocalización.

Dictamen: 3/2024, de 5 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 5 de febrero de 2024,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, doña M^a Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Formulación de la consulta

El 22 de diciembre de 2023 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el reglamento que desarrolla la Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 20 de diciembre de 2023.

I.2^a. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1. Mediante Orden Foral 58/2022, de 15 de septiembre, del Consejero de Desarrollo Económico y Empresarial, se inició el procedimiento para la elaboración del proyecto de reglamento de desarrollo de la Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización empresarial, designando al Servicio de Competitividad como órgano encargado, junto con la Secretaría General Técnica, de su elaboración y tramitación.

2. En cumplimiento de lo establecido por el artículo 133.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFSPIF) se promovió, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra y desde el 4 de octubre y hasta el 25 de octubre de 2022, una consulta pública recabando la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma, no habiéndose recibido aportación alguna.

3. Constan en el expediente los informes de justificación, perspectiva climática, impacto por razón de orientación sexual, de género, de accesibilidad y discapacidad, y de cargas administrativas, así como el informe jurídico:

a) el informe justificativo del Director del Servicio de Competitividad de 22 de febrero de 2023, precisa que el Proyecto tiene por objeto aprobar el reglamento de desarrollo de la Disposición Adicional Única de la Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización empresarial, y explica el contenido de cada uno de los artículos del Proyecto.

b) el informe sobre perspectiva climática, emitido por la Secretaría General Técnica con fecha 10 de octubre de 2023, señala que el contenido del reglamento no repercute ni positiva ni negativamente en la mitigación y la adaptación al cambio climático, siendo asimismo valorado positivamente por el Informe de observaciones al Informe de Impacto climático emitido por el Jefe de la Sección de Cambio Climático el 10 de octubre de 2023.

c) el informe sobre impacto por razón de orientación sexual de la Secretaría General Técnica, fechado el 9 de octubre de 2023, no aprecia discriminación alguna para las personas LGTBI+, y, en el mismo sentido, el informe de observaciones del Instituto Navarro de Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua de 13 de octubre de 2023, refiere que el reglamento no tiene capacidad de incidir en las condiciones de vida de las personas LGTBI+ y, por tanto, no tiene pertinencia por motivo de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género.

d) el informe de evaluación del impacto de género, emitido por la Secretaría General Técnica con fecha 10 de octubre de 2023, no aprecia impacto alguno del Proyecto sobre la igualdad de género al referirse hechos objetivos y no a valoración o juicios subjetivos; valoración que comparte así mismo el Informe de observaciones del Instituto Navarro de Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua de 16 de octubre de 2023.

e) el informe sobre impacto por razón de accesibilidad y discapacidad emitido por la Secretaría General Técnica con fecha 10 de octubre de 2023, afirma que ninguna medida del Proyecto atenta contra los principios de igualdad de oportunidades y de no discriminación de las personas con discapacidad.

f) el informe sobre cargas administrativas, emitido por la Secretaría General Técnica con fecha 31 de octubre de 2023, concluye que el Proyecto garantiza la simplificación administrativa, no establece traba alguna al desarrollo de actividades empresariales, no implica incremento de gasto ni disminución de ingresos presupuestarios (más bien lo contrario, dados los eventuales reintegros de ayudas que se esperan), y no afecta a la estructura organizativa de Departamento competente, porque no requiere crear, modificar o suprimir unidades orgánicas del mismo, ni requiere incremento o disminución de plantilla para su aplicación.

g) el informe jurídico, emitido por la Secretaría General Técnica el día 31 de octubre de 2023, considera que el Proyecto se ha tramitado conforme al procedimiento establecido en la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente y en la Ley Foral 11/2019, de 11 de

marzo, de la Administración de la Comunidad Foral y del Sector público Institucional Foral.

4. Consta igualmente el informe emitido, con fecha 7 de noviembre de 2023, por el Jefe de la Sección de Coordinación y la Directora del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa. En él se analiza la competencia de la Comunidad Foral de Navarra para dictar el Decreto Foral en desarrollo de la Ley Foral 18/2020, su adecuación en cuanto al procedimiento de elaboración, su forma y estructura, así como la regulación sustantiva del Proyecto, haciendo una serie de recomendaciones de modificación del texto propuesto respecto de la forma con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica, y en cuanto al fondo de la regulación. Todas las sugerencias han sido debidamente analizadas e incorporadas al texto propuesto, según lo expuesto por la Jefa de la Sección de Asistencia Jurídica, en su informe de 15 de diciembre de 2023.

5. El Proyecto fue examinado por la Comisión de Coordinación en la sesión celebrada el 18 de diciembre de 2023.

6.- Por Acuerdo de 20 de diciembre de 2023 del Gobierno de Navarra, se toma en consideración, el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el reglamento que desarrolla la Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización, solicitándose la emisión de dictamen a este Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta consta de una exposición de motivos, un artículo único de aprobación del reglamento que está, a su vez, integrado por veintitrés artículos, divididos en cuatro capítulos, una disposición derogatoria única, y una disposición final de entrada en vigor de la norma. De su contenido se dará cuenta al hilo de su análisis jurídico.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Única de la Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización (en adelante, LFMAECD), que habilita al Gobierno de Navarra para aprobar las disposiciones de carácter reglamentario necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley foral en el plazo de seis meses.

En consecuencia, y dado que el artículo 14.1.g) de la LFCN establece que 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, excepto los meramente organizativos*», el presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, al tratarse de una norma que desarrolla las previsiones contenidas en la Disposición Adicional Única de la Ley Foral 18/2020.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (LFACFNSPIF) regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 132.2 de la LFACFNSPIF, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en los distintos informes incorporados al expediente.

Por Orden Foral del Consejero de Desarrollo Económico y Empresarial, se comenzó con la elaboración del proyecto de reglamento de desarrollo de la Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización empresarial. El texto del proyecto de

Decreto Foral fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra a fin de que pudiera tener lugar la participación ciudadana, según dispone el artículo 44 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, no habiéndose recibido aportación alguna, según se indica en el correspondiente informe sobre el resultado de la exposición pública

Acompaña al Proyecto el informe justificativo, que motiva su conveniencia y necesidad. También se hallan incorporados al expediente los informes de impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, de impacto climático, de cargas administrativas, así como sobre accesibilidad y discapacidad.

Consta en el expediente el informe emitido por la Jefa de la Sección del Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica, y se cuenta también con las apreciaciones remitidas por el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua.

En atención a todo ello, cabe estimar que el Proyecto se ha tramitado, en términos generales, de conformidad con el procedimiento legalmente establecido.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

El proyecto de Decreto Foral trata, como ya se ha señalado, de desarrollar la Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización, por lo que se ampara en la misma competencia material que la que ejerce la Ley Foral 18/2020. Por otra parte, la competencia formal se encuentra en varios preceptos de la Ley Foral que aluden al desarrollo de la Ley mediante norma reglamentaria; a saber: el artículo 3, en cuanto a las posibles excepciones del ámbito objetivo de ayudas y subvenciones dirigidas a fomentar actividades de I+D+i; el artículo 7.4 sobre el procedimiento de cuantificación del reintegro en los supuestos de ayudas distintas de las subvenciones; y la Disposición Adicional Única que habilita al Gobierno para dictar las disposiciones de

carácter reglamentario necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley foral en el plazo de seis meses.

Asimismo, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2 de la LFGNP).

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, ya que tiene por objeto desarrollar la Ley Foral mediante Decreto Foral.

Por lo demás, siendo la norma proyectada una norma reglamentaria que desarrolla diversos preceptos de la Ley Foral 18/2020, su contraste con la legalidad habrá de ser referido fundamentalmente a esta norma, sin perjuicio de la obligada consideración que, en su caso, pueda realizarse al resto del ordenamiento jurídico.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, 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.

En nuestro caso, ha de atenderse al marco normativo expresado en el epígrafe precedente, por lo que los parámetros de contraste de la legalidad del Proyecto objeto de examen serán fundamentalmente los de la Ley Foral 18/2020.

A) Justificación

Como resulta de los distintos informes obrantes en el expediente, y se indica también en la exposición de motivos del proyecto de Decreto Foral, la norma proyectada viene a desarrollar la LFMAECD, que determina las obligaciones y limitaciones de las empresas que perciben ayudas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o de las entidades integrantes de su Sector Público Institucional Foral, ante eventuales procesos de deslocalización. Se ha considerado necesario, en la referida Ley Foral, adoptar, al igual que en la Unión Europea, medidas jurídicas para que las empresas que reciben ayudas públicas no deslocalicen sus actividades económicas, debido a la pérdida de puestos de trabajo y a los problemas en el tejido económico, productivo e industrial de Navarra que tal hecho puede provocar. En concreto, la medida que contempla la LFMAECD a favor del arraigo empresarial es que las empresas que tengan un centro de trabajo en Navarra y hayan recibido recursos públicos, queden obligadas a devolver todas las ayudas percibidas en los últimos ocho años si trasladan su producción o la mayor parte de ella fuera de Navarra. Y esto es lo que trata de precisar la norma proyectada.

A la vista de lo expuesto, la justificación del Proyecto es clara en cuanto a su necesidad y finalidad. Y, en consecuencia, puede estimarse que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP, de manera motivada.

B) Contenido del proyecto

El Proyecto contiene, como se ha señalado anteriormente, una exposición de motivos, un artículo único, una disposición derogatoria única, y una disposición final de entrada en vigor de la norma.

La exposición de motivos justifica la necesidad de la redacción del texto normativo proyectado, insistiendo en lo ya señalado anteriormente.

El artículo único aprueba el reglamento que desarrolla la Ley Foral 18/2020, cuyo contenido consta de veintitrés artículos, divididos en cuatro capítulos.

El capítulo I: Disposiciones generales

Está conformado por los cuatro primeros artículos.

El artículo 1 establece el objeto, que no es otro que desarrollar la LFMAECD, que determina las obligaciones y limitaciones de las empresas que perciben ayudas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o de las entidades integrantes de su Sector Público Institucional Foral, ante eventuales procesos de deslocalización.

El artículo 2 regula el ámbito subjetivo de aplicación, precisando que es de aplicación a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y al Sector Público Institucional Foral, integrado por la entidades del artículo 2.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral y a las empresas que tengan un centro de trabajo en Navarra en el sentido del artículo 5.1 del Estatuto de los Trabajadores, con independencia del lugar en que tengan su domicilio social o fiscal, siempre que hayan obtenido ayudas en los términos definidos en el siguiente artículo.

El artículo 3 define el ámbito objetivo de aplicación, incluyendo dentro del mismo las subvenciones, según el concepto recogido en el artículo 2 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, y excluyendo del mismo las ayudas y subvenciones dirigidas al fomento de la I+D+I, cuya finalidad sea la mejora de la competitividad o la transferencia del conocimiento, así como las prestaciones y negocios jurídicos realizados en condiciones de mercado, y reconocimientos de situaciones fiscales especiales, como desgravaciones, exenciones, deducciones u otras de similar naturaleza.

El artículo 4 obliga a incluir en las bases de convocatorias, así como en convenios o cualquier otro instrumento jurídico en que se sustente el otorgamiento de las ayudas, el compromiso por parte de las empresas de no incurrir en deslocalización.

Observaciones al capítulo I. El contenido normativo de este capítulo I, reproduce, en gran parte, lo establecido en el artículo 1 (Objeto), artículo 2

(Ámbito subjetivo de aplicación), artículo 3 (Ámbito objetivo de aplicación) y artículo 5 (Compromiso empresarial) de la Ley Foral 18/2020.

El Proyecto responde al mismo objeto señalado en la Ley Foral 18/2020, que es determinar las obligaciones y limitaciones de las empresas que perciben ayudas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de las entidades integrantes del Sector Público Institucional Foral, ante eventuales procesos de deslocalización, y garantizar que las subvenciones que reciben las empresas sean para realizar una aportación económica y social al desarrollo de Navarra.

Sabido es que el derecho de la competencia impide que los estados nacionales puedan intervenir en apoyo de sectores industriales o de servicio a través de «ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales bajo cualquier forma», una acción considerada como distorsión de la competencia y, por tanto, contraria a la libertad de mercado, según el art. 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Y que, por otra parte, la libertad de establecimiento prohíbe tanto las discriminaciones en razón de la nacionalidad de las empresas como la adopción de medidas que faciliten el ejercicio de esta libertad.

Pero la incentivación económica de la actividad empresarial por la Comunidad Foral, y la exigencia de devolución de ayudas en caso de deslocalización no resultan contrarias a ninguna de las dos libertades económicas señaladas, porque no suponen discriminación alguna, en tanto que cualquier empresa puede acceder a ellas, ni contribuyen a distorsionar la competencia en contra de los intereses generales. La incentivación económica es una medida pensada para estabilizar determinadas empresas en el territorio foral, de igual manera que lo dispuesto por el Real Decreto-ley 2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España, que, en su artículo 5, prevé la obligación de reintegrar las ayudas e incentivos económicos recibidos si las empresas proceden a reducir su actividad productiva e implique una reducción del 85 por cien de la plantilla. No parece, por ello, que produzca restricción ilegítima alguna de las libertades económicas de establecimiento en la Unión Europea.

No obstante, conviene llamar la atención sobre algunas cuestiones. Por lo pronto, resulta técnicamente algo extravagante la inclusión, en el ámbito subjetivo de aplicación (artículo 2 del Proyecto), de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y el Sector Público Institucional Foral, integrado por las entidades del artículo 2.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, una inclusión que con buen criterio no ha establecido el homólogo artículo 2 de la Ley Foral. Las medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización que contempla la Ley Foral, tienen como destinatario único a las empresas privadas. La Administración y las entidades integradas en el Sector Público son las que otorgan los incentivos económicos y exigen la devolución de estas ayudas, pero no las que protagonizan procesos de deslocalización (cese en su actividad para desarrollarla fuera de la Comunidad Foral).

Por otra parte, el artículo 3.1 del Proyecto adolece de la misma falta de concreción que la LFMAECD en cuanto al concepto de ayuda pública. La norma proyectada, si bien determina que se aplicará, además de a las subvenciones, a cualquier otro tipo de ayuda pública otorgada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y por las entidades de su Sector Público Institucional, no precisa el alcance de dichas ayudas, lo cual puede generar problemas para la aplicación de la norma. Sería deseable la concreción del concepto de ayuda pública.

Hay que tener en cuenta que el concepto de ayuda pública abarca, como ha explicado la más atenta doctrina administrativista, una variedad de estímulos financieros que impliquen una ventaja patrimonial, como préstamos bonificados, beneficios fiscales, restituciones a la exportación, bonificaciones de cuotas sociales, premios, becas, primas, cesiones de inmovilizado en condiciones favorables, garantías de crédito, avales y, en general, todo tipo de estímulo financiero que implique una ventaja patrimonial o económica en favor de un determinado beneficiario.

El capítulo II. Deslocalización empresarial

Comprende los artículos 5 a 9, que se ocupan de definir los conceptos de deslocalización empresarial (artículo 5), cese de la actividad de la empresa (artículo 6), reducción significativa de la actividad de la empresa (artículo 7), y desarrollo de la actividad de la empresa fuera de Navarra (artículo 8), así como de determinar el supuesto de excepción (artículo 9).

Se producirá la deslocalización, cuando concurren las dos siguientes circunstancias: a) el cese o la reducción significativa de la actividad de la empresa en Navarra; y b) el desarrollo en otro lugar, de forma simultánea o dentro de los tres años anteriores o posteriores al cese o reducción de actividad, de la misma actividad que desarrollaba en Navarra, ya sea por ella misma o por medios de otra que guarde con aquella alguna de las relaciones a que se refiere el artículo 42 del Código de Comercio (artículo 5).

Concurrirá el cese de actividad de la empresa en los supuestos de disolución de la empresa, cierre total de las instalaciones de producción en Navarra, o cierre parcial de las instalaciones de producción que conlleve una reducción significativa de la actividad en los términos establecidos en el artículo 7 (artículo 6).

Habrá reducción significativa de la actividad empresarial cuando se lleve a cabo una reducción del personal empleado en la Comunidad Foral a menos de la mitad del que tuviera antes de la reducción. Para calcular el alcance de la reducción del personal, se atenderá al promedio de la plantilla de la empresa en Navarra, en el plazo de los dos años inmediatamente anteriores al momento en que ocurran las circunstancias del artículo 5. Para que la reducción se considere deslocalización deberá afectar al menos a 25 personas, ya sean éstas contratadas indefinidas o temporales (artículo 7).

Existirá desarrollo de la actividad de la empresa fuera de Navarra cuando la propia empresa u otra perteneciente al mismo grupo de sociedades, inicie dicha actividad en otro lugar o se produce un incremento del nivel de actividad proporcional al que ha dejado de ejercerse o se ha reducido significativamente en Navarra. A estos efectos, se considerará que se trata de misma actividad cuando coincidan los 4 dígitos del CNAE (Clasificación Nacional de Actividades Económicas) (artículo 8).

Quedarán exceptuados del concepto de deslocalización los supuestos en que la empresa u otra perteneciente al mismo grupo de sociedades, simultáneamente inicia nuevas actividades en Navarra que impliquen la creación de un número similar o superior de puestos de trabajo a los suprimidos anteriormente. La simultaneidad se apreciará en el momento de incoar el procedimiento previsto en el artículo 10 del reglamento (artículo 9).

Observaciones al capítulo II.

Nada cabe objetar al contenido del capítulo II porque cada uno de los conceptos definidos en su articulado se ajusta plenamente al LFMAECD, siendo en su mayor parte una transcripción literal de los distintos apartados del artículo 4 de la Ley Foral 18/2020.

El capítulo III. Procedimiento de declaración de deslocalización empresarial

Se dedica a regular el procedimiento de declaración de deslocalización empresarial, abarcando los artículos 10 a 19.

El artículo 10 prevé que el procedimiento para declarar la deslocalización se iniciará de oficio por la persona titular del Departamento del Gobierno de Navarra con competencias en materia de desarrollo empresarial, bien por propia iniciativa, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, o por denuncia. El artículo 11 establece que con carácter previo a la iniciación del procedimiento se abrirá un periodo de información y de actuaciones previas orientadas a determinar la concurrencia de las causas que pudieran dar lugar a la deslocalización empresarial. El artículo 12 indica que el informe de iniciación deberá especificar los hechos y razones por las cuales se considera que la empresa ha podido incurrir en deslocalización empresarial, así como el órgano competente para la instrucción del procedimiento y su resolución, lo que deberá ser notificado a la empresa. El artículo 13 concreta que la instrucción del procedimiento corresponderá a la persona designada en el informe de inicio del procedimiento de deslocalización, que deberá ocupar un puesto de trabajo de carácter jurídico. En el artículo 14 se especifican los

informes que debe solicitar el órgano instructor. El artículo 15 reconoce a las empresas el derecho a alegar lo que consideren conveniente en cualquier momento del procedimiento, a conocer en cualquier momento el estado del expediente y a obtener los documentos, informes y antecedentes que en el mismo obren y a obtener las copias correspondientes, así como el derecho a formular alegaciones en el plazo de treinta días desde que los informes le fueran notificados. El artículo 16 se refiere a la propuesta de resolución, que deberá ser motivada y propondrá la declaración de deslocalización de la empresa o la suspensión de la declaración de deslocalización. El artículo 17 establece que deberá darse trámite de audiencia a la interesada por un plazo de quince días para que formule alegaciones. El artículo 18 se ocupa de la resolución de procedimiento, estableciendo que adoptará la forma de acuerdo del Gobierno de Navarra, habrá de ser motivado y pronunciarse sobre las diferentes cuestiones alegadas por la interesada, pudiendo acordar la declaración de deslocalización o suspenderla, y que deberá ser notificado a la empresa indicando la posibilidad de recurso de reposición ante el Gobierno de Navarra. El artículo 19 determina los plazos de caducidad y prescripción, disponiendo que, transcurridos seis meses desde la notificación del informe de iniciación del procedimiento sin que se hubiera dictado y notificado la resolución expresa, se producirá la caducidad del procedimiento de declaración de deslocalización empresarial; asimismo, se establece que, transcurridos cuatro años desde la concurrencia de circunstancias de deslocalización previstas en el artículo 5, prescribe el derecho de la Administración a realizar la declaración de deslocalización empresarial.

Observaciones al capítulo III.

Las normas de este capítulo, que regulan el procedimiento de declaración, por parte de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de la existencia de deslocalización empresarial, se ajustan plenamente a la LFMAECD, y nada cabe objetar. Únicamente resulta llamativo que, en el artículo 12.1 del Proyecto, se indique que el procedimiento se inicia mediante un informe, y no mediante una resolución de iniciación y de incoación, pero eso es lo que establece el artículo 6.3 de

la LFMAECD («El procedimiento se iniciará mediante un informe del departamento competente indicado en el apartado 1 del presente artículo que justifique la concurrencia de las circunstancias establecidas en el artículo 4») y no es posible cambiarlo desde el Reglamento.

Ello al margen, el procedimiento se ha diseñado con las máximas garantías para las empresas afectadas, previendo un procedimiento similar al previsto en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común para los procedimientos administrativos sancionadores, y estableciendo una nítida separación de las fases de instrucción y resolución, por parte de órganos distintos, y con sus respectivos trámites de alegaciones.

El capítulo IV. Reintegro de las ayudas

Comprende los artículos 20 a 23, y se refiere genéricamente al reintegro de las ayudas.

Dispone el artículo 20, que la declaración de deslocalización es causa de reintegro de las ayudas que haya cobrado la empresa en los últimos ocho años a contar desde la fecha que se establezca en el acuerdo del Gobierno de Navarra que declare la deslocalización; y que, una vez sea firme la declaración de descolocación, se iniciará el procedimiento de reintegro de las ayudas, que se desarrollará conforme a la Ley Foral de Subvenciones.

Prevé el artículo 21 que será competencia del Gobierno de Navarra o de la entidad del Sector Público Institucional Foral que hubiera concedido la ayuda, la exigencia del reintegro de cada ayuda percibida por la empresa que hubiera incurrido en deslocalización.

Regula el artículo 22 el procedimiento de reintegro, indicando que la resolución de inicio del procedimiento de reintegro de la ayuda deberá concretar la cantidad total a reembolsar computando para ello, además del principal, el interés de demora que se hubiera generado desde el cobro de la ayuda hasta la fecha de declaración de deslocalización empresarial. A ello se añade que la empresa está obligada, asimismo a abonar un recargo del veinte por ciento de la ayuda a reintegrar, salvo en los supuestos

contemplados en la Disposición Transitoria Única de la LFDE. Asimismo, se dispone, que, tras la notificación de la resolución de inicio del procedimiento de reintegro, la empresa podrá formular alegaciones durante un plazo de quince días, y que la resolución de reintegro corresponderá dictar al órgano concedente de la ayuda, debiendo ser notificada a la empresa en el plazo de doce meses. Se especifica, por último, que el reintegro de las ayudas tendrá el carácter de derecho público y resultará de aplicación la Ley Foral de Hacienda Pública de Navarra.

Se cierra el articulado del proyecto de reglamento con el artículo 23, sobre la vía de apremio, en el que se previene que, una vez cobre firmeza la resolución de reintegro, la empresa dispondrá de un plazo de tres meses para proceder al reintegro de la ayuda, y que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera procedido al reintegro, se iniciará la vía de apremio conforme a lo previsto en el Capítulo V del Título IV de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria.

Observaciones al capítulo IV.

Las normas de este capítulo, que detallan la competencia y el procedimiento específico para exigir el reintegro de las ayudas por deslocalización empresarial, se ajustan igualmente al dictado de la Ley Foral 18/2020.

No obstante, suscita alguna duda de constitucionalidad el artículo 20.1 del Proyecto desde el punto de vista del principio de irretroactividad de las disposiciones administrativas sancionadoras o restrictivas de derechos del artículo 9.3 de la Constitución, en tanto que obliga a reintegrar las ayudas percibidas en los últimos ocho años a contar desde la fecha que se establezca la declaración de deslocalización. Si la obligación de reintegro abarcase algún año anterior a la fecha de entrada en vigor de la Ley 18/2020, supondría la aplicación retroactiva de una disposición restrictiva de derechos, por cuanto la orden de reintegro de una subvención es un acto de gravamen (máxime si consideramos que lleva acompañado el interés de demora y un recargo del 20% de la cantidad a reintegrar), que se estaría aplicando a unas ayudas concedidas sin que en ese momento

estuviera prevista la posible aplicación de declaración de deslocalización, ni las medidas contra la deslocalización.

Por otra parte, conviene también llamar la atención sobre el artículo 22 en relación con el artículo 3.1 b) del Proyecto, por cuanto, al no precisarse el significado de lo que comporta «*cualquier otra ayuda otorgada, bajo cualquier forma*» prevista en el artículo 3.1 b) del Proyecto, queda en una nebulosa así mismo la forma de cálculo del importe correspondiente al reintegro de dicha ayuda. Para una mayor seguridad jurídica, sería deseable no solo precisar la formulación de «ayuda otorgada» del artículo 3.1 b) del Proyecto, sino especificar la manera de calcular las cantidades a reintegrar en el caso de ayudas distintas a las subvenciones, por cuanto todo queda bastante indeterminado en el Proyecto.

Asimismo, llama la atención la falta de determinación de forma suficiente del elemento de proporcionalidad en la medida de devolución impuesta por incurrir en deslocalización. La contravención del compromiso asumido por la empresa del deber de preservar el nivel de empleo adquiere caracteres propios de una sanción, porque no solo se obliga a la empresa a devolver la ayuda recibida junto con el interés de demora devengado desde el momento de la recepción de cada cantidad hasta la fecha de dicha declaración, sino a abonar el recargo del 20 por ciento de las subvenciones a reintegrar (artículo 7 de la Ley y artículo 22.1 del Proyecto). Ciertamente, se trata de materia que corresponde regular a la ley, a menos que exista una remisión reglamentaria, que no es el caso, por lo que poco cabe reprochar al Proyecto de decreto foral.

En todo caso, este Consejo tiene el deber de advertir que, habiéndose optado por establecer una medida que se antoja sancionadora, el precepto no modula, ni adecua la medida en función de las distintas situaciones de hecho que pueden concurrir en un proceso de deslocalización, haciendo tabla rasa de las posibles circunstancias que hayan motivado a la empresa a incumplir su compromiso.

En la exposición de motivos de la Ley Foral, se refiere que *«resulta fundamental regular mecanismos para aquellas empresas que, con el simple objetivo de recortar gastos, y sin justificarlo mediante motivos relacionados con la viabilidad económica, deciden suspender sus actividades y trasladarlas al exterior»*. De alguna manera está queriendo vincular especialmente la exigencia de la devolución de estas ayudas e incentivos al incumplimiento del compromiso asumido voluntariamente de mantener el empleo y, por tanto, a lo que sería contrario a un motivo justificado.

Ciertamente no es lo mismo la deslocalización de procesos productivos que dan beneficios económicos, que la deslocalización de procesos que ya no son rentables, o la deslocalización derivada de determinadas exigencias medioambientales o decisiones políticas sobrevenidas que hacen inviable la continuidad de la empresa. Algunas circunstancias deberían tener, de cara a mitigar la medida sancionadora, la relevancia de las circunstancias ajenas a las decisiones de la empresa, cuando las condiciones iniciales de obtención de las ayudas se pueden ver alteradas por alguna circunstancia sobrevenida que no pudo ser tenida en cuenta en el momento de acceder a las subvenciones o ayudas, y sean tales circunstancias las que están detrás de la decisión de trasladarse de la empresa, y, por tanto no exista un motivo de incumplir el compromiso asumido.

La norma proyectada contempla, por último, una disposición derogatoria única, y una disposición final única

La disposición derogatoria única deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el reglamento; **y la disposición final única** establece la entrada en vigor, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Tales normas son igualmente conformes a Derecho y nada cabe objetar.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el reglamento que desarrolla la Ley Foral 18/2020, de 16 de diciembre, sobre medidas a favor del arraigo empresarial y contra la deslocalización, es conforme a la legalidad, con las determinaciones señaladas en el cuerpo del dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.