

En Logroño, a 29 de enero de 2001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Jesús Zueco Ruiz y D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, siendo ponente este último, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

5/01

Correspondiente a la consulta, formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, sobre el proyecto de Decreto por el que se deroga el Decreto 2.152/1972, de 13 de Julio, que declaraba de utilidad pública la concentración parcelaria de la zona de Agoncillo (La Rioja).

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Gobierno de La Rioja elabora, en Abril del presente año, una propuesta de Decreto por el que se deroga el Decreto 2.152/1972, de 13 de Julio, que declaraba de utilidad pública la concentración parcelaria de la zona de Agoncillo (La Rioja), a la que se acompaña la Memoria, de fecha 14 de dicho mes, del Jefe de la Sección de Normativa y Asistencia Técnica, con el Vº Bº de la Secretaria General Técnica.

En esta Memoria, se excusa la falta del estudio económico del coste de la norma, *“ya que dicha medida normativa no tiene coste económico alguno, al derogar jurídicamente medidas administrativas que no se han adoptado en ningún momento y que, por tanto, no genera coste alguno”*.

Segundo

Sometida la propuesta a informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, ésta lo emite el 3 de mayo siguiente, en sentido favorable, con la precisión de considerar conveniente su sometimiento a información pública.

En cumplimiento de tal recomendación, la propuesta de Decreto se publica en el B.O.R. número 125, de 7 de Octubre del 2000, y se expone durante el plazo de un mes en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Agoncillo, sin que se presente reclamación alguna contra la misma.

Tercero

Emitido el 28 de noviembre informe favorable del Jefe de Sección de Concentración Parcelaria, con el Vº Bº del Jefe de Servicio de Desarrollo Rural, se elabora el proyecto de Decreto que, junto con su expediente completo, se remite a este Consejo para dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 11 de Diciembre del 2000, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el 14 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de La Rioja remitió el expediente solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

Segundo

Por escrito de fecha 14 de diciembre del 2000, que tuvo salida en el Consejo el 15 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

Tercero

Designando Ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida para debate y votación en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y ámbito del mismo

El Decreto proyectado puede considerarse como una disposición de carácter general, aunque de eficacia espacial limitada al término municipal de Agoncillo, que se dicta en ejecución de una Ley estatal, la de Reforma y Desarrollo Agrario, por lo que el dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo por aplicación del artículo 8.4.C) del Reglamento del mismo, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de Junio.

En relación con el ámbito del dictamen solicitado, según reiteradamente tenemos manifestado (Dictámenes 9/96 y 3 y 17/98), procede un juicio de estatutividad, esto es, de adecuación del texto proyectado al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de la constitucionalidad en el que aquél se inscribe, así como un juicio de legalidad o de enjuiciamiento del ajuste del proyecto a la Ley que desarrolla o ejecuta.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Se entienden cumplidas las prescripciones establecidas en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales.

El expediente se remite íntegro a este Consejo, la propuesta se acompaña de la preceptiva memoria y, en ésta, se justifica la no necesidad de estudio económico del coste de la norma, por no generar la misma coste alguno, lo cual, por su contenido, es evidente: se trata de dejar sin efecto la aplicabilidad de medidas administrativas que no se habían aplicado en ningún momento. Obra, asimismo, en el expediente el informe favorable de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y la acreditación del cumplimiento del trámite de información pública de la propuesta.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para decretar la norma proyectada.

El artículo 8.19 del Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva “*en materia de agricultura , ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía*”. Y el Real Decreto 1100/1985, por el que se regula el traspaso de funciones y Servicios del Estado, en materia de reforma y desarrollo agrario, a la Comunidad Autónoma de La Rioja, atribuye a ésta, en su Anexo I apartado B) 1º c), las funciones en materia de concentración parcelaria y reordenación de la propiedad como consecuencia de la anterior.

Es evidente, en base a estos títulos, la competencia de la Comunidad Autónoma para dejar sin efecto la declaración de utilidad pública y de urgente ejecución de la concentración parcelaria de la zona de Agoncillo, contenida en el Decreto estatal 2152/1972, de 13 de Julio, como la tendría para declararla una vez asumida la competencia en la materia y verificado el traspaso de funciones y servicios.

Se trata de un claro supuesto de desplazamiento del derecho estatal por el autonómico, que se produce en todos aquellos casos en los que una Comunidad Autónoma ejercita sus potestades normativas ocupando un espacio en el que hasta ese momento se aplicaba el derecho estatal: ejercicio de competencias, hasta entonces no ejercidas, por su adquisición *ex novo*.

Cuarto

Constitucionalidad de la norma proyectada

No obstante lo afirmado en el precedente fundamento jurídico, de lo que se deduce, sin ningún género de duda, la Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia de que se trata, en los términos que han quedado reflejados, entendemos

que la norma proyectada incurre en inconstitucionalidad formal, al establecer en su parte dispositiva la derogación de una norma estatal.

Por definición, la derogación supone una norma de igual o superior rango que la derogada, presupuesto o requisito que evidentemente no concurre en este caso.

Pero, a mayor abundamiento, de la pluralidad de ordenamientos jurídicos que implica el Estado de las Autonomías derivan relaciones entre los mismos, no siempre armónicas y pacíficas, planteando los mayores problemas no las relaciones horizontales entre los de las distintas Comunidades Autónomas, ya que la territorialidad de sus normas las evita generalmente, sino las existentes entre tales ordenamientos autonómicos y el ordenamiento estatal, siendo varios los criterios que, según la doctrina, configuran este complejo sistema de relaciones.

a) Por una parte, la idea misma de autonomía se proyecta en una separación de esferas de actuación del poder central y de las Comunidades Autónomas, separación que gira en torno al principio de competencia que supone el reparto de materias y funciones.

b) Por otra parte, la unidad del Estado implica una integración de los distintos subordenamientos en un todo, integración que pivota en torno al ordenamiento estatal, entendido en sentido estricto. En esa lógica de integración se inscriben el principio de supletoriedad del Derecho estatal respecto al de las Comunidades Autónomas, el de su primacía y el de cooperación.

De estos principios, nos interesa destacar, a efectos del presente dictamen, el de primacía del Derecho estatal sobre el autonómico, del cual señalamos las siguientes manifestaciones:

- Una primacía lógica en el reparto de competencias bases-desarrollo y legislación-ejecución.

- Una primacía jurídica en los supuestos de los apdos. 1 y 2 del art. 150 de la Constitución: atribución de competencias legislativas mediante leyes-marco y transferencia o delegación de competencias mediante ley orgánica.

- Una primacía jurídica extraordinaria en los supuestos de armonización (art. 150.3 de la Constitución) y, aunque con una dimensión básicamente administrativa, en los del art. 155 de la Constitución.

- Una primacía jurídica en los supuestos de auténtica concurrencia competencial: principio de prevalencia (art. 149.3 de la Constitución).

Consecuencia de esta primacía es que el Derecho autonómico no puede establecer previsión alguna sobre la vigencia o la aplicabilidad del Derecho estatal, principio perfectamente coherente con la estructura compuesta del ordenamiento jurídico que supone, entre otras cosas, que un subordenamiento no puede fijar reglas secundarias del ordenamiento central, siendo ello, sin embargo, compatible con la posibilidad de que el Derecho Autonómico puede desplazar al Derecho estatal, fundamentalmente en todos aquellos casos en los que una Comunidad Autónoma ejercita sus potestades normativas ocupando un espacio en el que, hasta ese momento, se aplicaba el Derecho estatal.

Con meridiana claridad, se ha pronunciado sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional en su sentencia 132/1989, de 18 de julio, cuyo fundamento jurídico trigésimo tercero transcribimos seguidamente:

“La otra impugnación realizada de la Ley catalana es la del pfo. 1º de la disposición derogatoria que establece:” Por la presente Ley queda sin vigencia en Cataluña el RD 1336/1977 del Gobierno del Estado... y las disposiciones que lo complementan y desarrollan”. A este respecto ha de señalarse que la norma catalana, si bien se incluye en una disposición derogatoria, emplea respecto a la norma estatal la expresión “queda sin vigencia” que no equivale a la derogación. No obstante y como resulta de su misma dicción literal, lo que la norma impugnada pretende es determinar los efectos que la L 18/1985 del Parlamento de Cataluña produce sobre la norma estatal preexistente.

Pues bien, es cierto que cuando el legislador autonómico regula materias de su competencia sobre las que existe normativa estatal viene a desplazar tal normativa, aplicándose con preferencia en cada Comunidad Autónoma las disposiciones propias; pero ello no supone ni que la Comunidad Autónoma (la de Cataluña en este caso), sea competente para establecer la derogación o no de normas estatales (STC 5/1981, f.j. 231), aunque ello se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad, ni, más genéricamente, para determinar los efectos que sus normas producen sobre el Derecho estatal preexistente, pues la vigencia y aplicabilidad de éste será la que resulte de las normas constitucionales que regulen la relación entre el ordenamiento estatal y el autonómico (así, el art. 149.3 CE), y no lo que establezca el legislador autonómico. Por lo que hay que concluir que la disposición que se impugna excede de las competencias de la Comunidad Autónoma”.

En criterio de este Consejo, la norma que dicte la Comunidad Autónoma ha de evitar, en su parte dispositiva, hacer referencia alguna a la norma estatal, pues ello supondrá hacer previsiones sobre su vigencia o aplicabilidad, que es lo que rechaza el Tribunal Constitucional. Destaquemos que la norma autonómica declarada inconstitucional por la sentencia transcrita, sin duda intentando no incurrir en tal inconstitucionalidad, no empleó el término “derogar” sino el de “queda sin vigencia”

Sin embargo, sí es posible, e incluso necesario, a fin de delimitar y concretar la materia a regular, hacer aquella referencia en el preámbulo de la norma, cuya parte dispositiva puede limitarse, por ejemplo, a dejar sin efecto la declaración de utilidad pública y de urgente ejecución de la concentración parcelaria de la zona de Agoncillo, así como las consecuencias inherentes a tal declaración.

Quinto

Sobre la naturaleza del contenido de la disposición cuya derogación pretende la proyectada.

Con independencia de las consideraciones que han quedado expuestas en el fundamento que antecede, entiende conveniente este Consejo hacer una reflexión acerca de la naturaleza del contenido de la disposición cuya derogación se pretende en la proyectada, sometida a su dictamen.

Tal disposición es un Decreto, forma exigida preceptivamente por la Ley de Concentración Parcelaria vigente a la sazón para la declaración de utilidad pública y de urgente ejecución de la concentración y para la determinación del perímetro de la zona a concentrar, exigencia que se ha mantenido en la regulación posterior en la materia.

Ello no implica, sin embargo, que su contenido sea normativo o reglamentario, sino que se trata de un acto administrativo de eficacia general, posibilidad admitida doctrinal y jurisprudencialmente y ya reconocida implícitamente por la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, cuyo artículo 25, al regular la forma de las disposiciones y resoluciones del Gobierno, prescribe, en su apartado c) la del Real Decreto acordado en Consejo de Ministros para “las decisiones que aprueben normas reglamentarias y *las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica*”. Los decretos son, pues, meras formas de las disposiciones del gobierno que pueden albergar reglamentos (disposiciones generales) y actos administrativos (resoluciones), con un régimen jurídico diferenciado.

En el primer caso, será de aplicación el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales; en el segundo, hay que remitir, con carácter general, a la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En virtud de tal remisión, entendemos aplicable el artículo 105.1 de esta Ley 30/1992 que reconoce la posibilidad que tienen las Administraciones Públicas de revocar en

cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

Ante la inexistencia de actuación alguna en el proceso de concentración y desaparecidas las razones que fundamentaron el contenido del Decreto 2152/1972, de 13 de julio, según se argumenta en el expediente, resulta evidente que tal decreto ha devenido acto de gravamen o desfavorable toda vez que, carente de fin práctico u objeto, implica limitaciones evidentes a las facultades dominicales de los titulares de fincas incluidas en el perímetro de la zona, cuya concentración se declaró de utilidad pública y de urgente ejecución.

La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ha sustituido en la materia a la Estatal, por virtud del traspaso competencial, puede por tanto revocar el acto administrativo que albergaba el Decreto 2152/1972, de 13 de julio, sin necesidad de someterse al procedimiento para la elaboración de las disposiciones de carácter general, pero eliminando, en todo caso, como indicábamos al final del fundamento anterior, cualquier referencia que implique previsión sobre la vigencia o aplicabilidad de la norma estatal.

CONCLUSIONES

Única

La norma proyectada incurre en inconstitucionalidad formal al establecer expresamente la derogación de la norma estatal. No obstante, la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia que, en el fondo, pretende, por lo que cabría llevar a cabo tal regulación en los términos apuntados en el cuarto de los fundamentos jurídicos *in fine* y en el fundamento quinto.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.

**CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA**



DICTAMEN

5/01

**SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DEROGA EL
DECRETO 2.152/1972, DE 13 DE JULIO, QUE DECLARABA DE UTILIDAD
PÚBLICA LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA DE LA ZONA DE
AGONCILLO (LA RIOJA).**