

En Logroño, a 17 de septiembre de 1997, 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. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, por unanimidad, emite el siguiente

DICTAMEN

25/1997

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la liquidación y adjudicación de los bienes y el patrimonio de las extinguidas Cámaras Agrarias Locales y el régimen transitorio de los órganos de gobierno de la Cámara Agraria de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Diputación General de La Rioja aprobó la Ley 4/1997, de 27 de mayo, de la Cámara Agraria de La Rioja, en el ejercicio de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma en materia de agricultura, previstas en el art. 8.1.16 del Estatuto de Autonomía y en el marco de la legislación básica estatal sobre Cámaras Agrarias, integrada por la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, modificada parcialmente por la Ley 23/1991, de 15 de octubre y la Ley 27/1994, de 27 de diciembre.

Segundo

La Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1997, de 27 de mayo, regula la extinción de las Cámaras Agrarias Locales y la Disposición Transitoria Segunda faculta al Gobierno para regular provisionalmente el funcionamiento de la Cámara Agraria de La Rioja.

El Proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen constituye el desarrollo reglamentario de estos dos concretos preceptos.

Antecedentes de la consulta

Primero

La solicitud de consulta la formula el Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, mediante escrito de 4 de agosto de 1997, registrado de entrada en el Consejo Consultivo el 2 de Septiembre de 1997.

Con la solicitud se adjunta el expediente instruido para la elaboración del citado proyecto de Decreto, de cuyo contenido se da cuenta en el sumario de documentos que lo encabeza.

Segundo

Mediante escrito de 3 de Septiembre de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo acusó recibo de la consulta y expediente referidos, considereró que la misma reúne las condiciones reglamentarias y declaró inicialmente la competencia del Consejo para dictaminar.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la sesión allí mismo reseñada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo

Resulta competente este Consejo para emitir el Dictamen solicitado, de

conformidad con lo establecido en el art. 8.4.c) de nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio.

Segundo

Regularidad del expediente

Este Consejo Consultivo viene insistiendo en la necesidad de cumplir, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, los trámites y requisitos establecidos en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre.

Como decíamos en el Fundamento de Derecho Segundo de nuestro reciente Dictamen 17/97: *“La Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos cuyo incumplimiento provoca, en todo caso, la inevitable inseguridad jurídica derivada de la puesta en juego de preceptos que, con carácter general, regulan la ineficacia de los actos y disposiciones administrativas (artículos 62 y 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

En el presente caso se han cumplido dichos requisitos, si bien este Consejo Consultivo recuerda la necesidad de documentar fehacientemente todos los trámites seguidos en el proceso de elaboración de las disposiciones generales para dejar la debida constancia formal en el expediente, pues el expediente completo, debidamente foliado, facilita el conocimiento cabal de dicho proceso y constituye un instrumento de notable valor para la interpretación y valoración de la norma aprobada.

En este sentido, el expediente está sin foliar y las referencias del sumario de documentos no son al número de página sino a la fecha en que se realizaron determinadas actuaciones, pero sin que quede constancia escrita en el expediente de la totalidad de las mismas. En efecto, esto es lo que ocurre con el primer y segundo borradores del Decreto, elaborados en marzo y junio de 1997, respectivamente, así como con las reuniones habidas con representantes del sector.

Lo mismo puede decirse del trámite de audiencia a la Federación de Municipios: en el sumario de documentos del expediente se dice, en el punto 5: *“Remisión del*

Borrador a la Fed. de Municipios 8 de mayo de 1997", pero en el expediente no hay constancia documental de esa remisión ni de que la Federación haya comparecido en el mismo.

Y esta participación, junto con la de las organizaciones profesionales agrarias -de cuya participación sí hay constancia documental- constituye un trámite esencial, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina reiterada de nuestros anteriores dictámenes.

La Disposición Adicional Segunda, apartado 4, de la Ley 4/1997, de 27 de mayo, ha previsto el trámite de audiencia en el procedimiento de atribución y adscripción de los bienes de las Cámaras. Por ello, no es suficiente con recoger en el sumario la remisión del borrador a la Federación, sino documentarla adecuadamente con todas las garantías formales precisas, así como debe documentarse la comparecencia o no en el mismo. Si esa remisión no se hubiese practicado, constituye ésta una omisión subsanable que debiera cumplirse antes de la aprobación del proyecto de Decreto por el Consejo de Gobierno.

Por lo demás, el expediente debe ordenarse según la fecha de las actuaciones y éstas deben seguir el orden establecido legal o reglamentariamente.

Este Consejo Consultivo exhorta, por tanto, a los servicios administrativos encargados de la tramitación de los procedimientos de elaboración de disposiciones generales a que extremen su celo y rigor en el cumplimiento de las previsiones legales establecidas en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo.

Tercero

Consideraciones generales

Como ya hemos señalado en los Antecedentes de la consulta, el Proyecto de Decreto constituye el oportuno desarrollo reglamentario de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1997, de 27 de mayo, de la Cámara Agraria de La Rioja, que declaró extinguidas todas las demás Cámaras Agrarias existentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma distintas de la de ámbito regional que es creada por la referida Ley. La medida afecta, según queda constancia en el expediente, a 159 Cámaras Agrarias Locales, debidamente relacionadas en el mismo.

Dicho precepto establece una serie de criterios sustantivos en relación con el

procedimiento de extinción, en parte tomados de la legislación básica estatal, en concreto, de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 23/1991, de 15 de octubre.

Asimismo, el Proyecto de Decreto regula el funcionamiento provisional de la Cámara Agraria de La Rioja, hasta tanto se constituyan sus nuevos órganos de gobierno de acuerdo con la autorización contenida en la Disposición Transitoria Segunda de la citada Ley 4/1997.

Estos dos preceptos de la Ley constituyen, por tanto, junto con los preceptos de la legislación básica estatal -que, por cierto, fue objeto, precisamente en este concreto aspecto, de interpretación constitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio (Fundamentos Jurídicos 18 y 19)- el parámetro de referencia para la emisión del presente dictamen.

El contenido del Proyecto de Decreto contiene dos partes perfectamente diferenciadas: la más extensa, que abarca los arts. 1 a 20 y la Disposición Transitoria, regula el procedimiento de liquidación de las Cámaras Agrarias Locales extinguidas y su posterior atribución o adscripción de sus bienes para fines y servicios de interés general agrario del municipio. La segunda, reducida a un sólo precepto, se refiere a la regulación provisional de la Cámara Agraria de La Rioja.

Debe tenerse en cuenta que otras Comunidades Autónomas han aprobado leyes y reglamentos semejantes y debe decirse que en el Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración se percibe una clara influencia de la regulación aprobada por Aragón y Castilla y León. En modo alguno ello resulta criticable, antes al contrario. Pero, cuando los modelos o sistemas que se toman como referencia no son enteramente coincidentes con el modelo propio que finalmente se adopta, resulta problemático entremezclar aspectos y regímenes jurídicos de los diferentes modelos y el resultado puede ser distorsionador. Algo de ello ocurre en el presente proyecto de Decreto, como se dirá a continuación, respecto a las atribuciones patrimoniales y las adscripciones de medios de las Cámaras Agrarias Locales extinguidas, que constituye el problema central de dicha norma.

Cuarto

Marco legal, estatal y autonómico, del Proyecto de Decreto

Para la correcta valoración de esta problemática conviene recordar los diferentes hitos normativos, tanto estatales como autonómicos, en los que queda enmarcado el contenido del proyecto de Decreto.

A) Marco legal estatal.-

En primer lugar debemos recordar que la Ley estatal 23/1986, de 24 de diciembre, se refería a esta cuestión en su Disposición Adicional Segunda, cuya redacción originaria decía lo siguiente:

“La Administración del Estado, en relación con los bienes, derechos y obligaciones de cualquier naturaleza correspondientes a Cámaras Agrarias que resulten extinguidas en aplicación de esta Ley, realizará las atribuciones patrimoniales y las adscripciones de medios, garantizando su aplicación a fines y servicios de interés general agrario”.

Este precepto fue objeto, entre otros, del recurso de inconstitucionalidad presentado por D. Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por más de cincuenta Diputados, por oponerse al art. 9.3, en relación con el art. 33.3, de la Constitución.

Conviene recoger sus argumentos tal como aparecen resumidos en los Antecedentes de Hecho de la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio, para entender correctamente la honda problemática jurídica que se esconde bajo la disposición impugnada y que ahora regula el Proyecto de Decreto.

En el Antecedente de Hecho 3, letra g), se dice, resumiendo las alegaciones de los recurrentes, lo siguiente:

“Las Cámaras Agrarias poseen un patrimonio propio y privativo expresamente reconocido por el Decreto 1366/1997. La facultad de configuración jurídica de las Cámaras por parte del Estado no implica que no puedan éstas tener un patrimonio, resultando, por el contrario, esencial para el cumplimiento de sus fines.

El patrimonio de las Cámaras no es público; es propiedad de una persona jurídica de naturaleza pública, pero cuya finalidad es la defensa y representación de intereses privados.

La Ley impugnada, en sus Disposiciones Adicionales Segunda y Tercera, “incauta dicho patrimonio”. Las Cámaras Agrarias Provinciales sucederán patrimonialmente a las actuales del mismo ámbito; sin embargo, las demás quedan extinguidas, pasando su patrimonio a ser aplicado a “fines” y servicios de interés general agrario”.

Las disposiciones citadas infringen el principio de seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad. Los conceptos de “atribuciones patrimoniales” y “adscripciones de medios” resultan imprecisos: ¿pasan a la Administración?; ¿se van a transferir posteriormente a otras personas o instituciones?; ¿van a ser auténticas transmisiones o cesiones de uso?, etc. Pero, además, la fórmula empleada permite que sea la Administración quien arbitrariamente decida a quién han de atribuirse los bienes de las Cámaras que se extinguen.

Las disposiciones impugnadas violan el art. 33 de la CE ya que, cualquiera que sea el sentido que se dé a los imprecisos conceptos en ellas utilizados, las Cámaras Locales y Comarcales van a quedar sin patrimonio, pasando a otros titulares, como pone de manifiesto la exención del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentales prevista en la Disposición Adicional Tercera de la LBCA”.

Problemas complejos y con extraordinarias repercusiones económicas, en efecto, los que aquí se recogen. El Abogado del Estado señalará en cuanto a aquellas alegaciones que la Disposición Adicional Segunda:

“Se limita a habilitar a la Administración para que disponga sobre el destino y medios de unas Corporaciones que quedan extinguidas, lo que nada tiene que ver con una expropiación inconstitucional. Lo que hay es desaparición de una persona de Derecho Público, cuya sucesión patrimonial hay que ordenar, sin que la afirmación de existencia de una propiedad colectiva tenga apoyo jurídico alguno”.

El Tribunal Constitucional afronta en el Fundamento Jurídico 18 de la referida Sentencia la alegación de “privación ilegítima de la propiedad de las Cámaras que resulten extinguidas”, y, a tal efecto señala:

“Ahora bien, a la luz de la naturaleza de las Cámaras Agrarias como Corporaciones de Derecho Público, no procede admitir esa argumentación. Como entidades cuya creación y disolución se produce como consecuencia de la decisión del poder público, tanto la determinación de sus fuentes de ingresos como el régimen de su patrimonio y el destino de éste en los supuestos de desaparición, quedan también sometidos a esa decisión y, concretamente, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 52 de la Constitución, a lo que prevea la ley que regule este tipo de organizaciones profesionales. En el presente caso, y ante la eventual desaparición, por ministerio de la ley, de un conjunto de Cámaras Agrarias de nivel inferior (o superior) al provincial, se hace preciso precisar el destino de su patrimonio, y eso es precisamente lo que la Disposición Adicional Segunda efectúa. No hay, pues, privación de propiedad alguna, ni, por otra parte, puede aceptarse que los bienes de las Cámaras a extinguir constituyan una “propiedad colectiva”. Ni en el recurso de los (más de cincuenta) Diputados (comisionado señor Trillo-Figueroa) se explica en qué puede consistir esta figura, quién sería el titular colectivo beneficiario, y en que norma jurídica se basa tal calificación”.

Afirmado este extremo, el Tribunal aborda la importante cuestión relativa al titular final y destinatarios de los bienes de las Cámaras. Así en el Fundamento Jurídico 19 señala lo siguiente:

“Se afirma también que la imprecisión de la Disposición Adicional Segunda, que no especifica los destinatarios de los bienes en cuestión, ni cuál va a ser la actuación jurídica de la Administración o quién será el titular final del patrimonio de las Cámaras que se extingan, vulnera el principio de seguridad jurídica y el de interdicción de arbitrariedad del art. 9.3 de la Constitución.

El problema así planteado se refiere a la técnica utilizada por el legislador para decidir el destino final o la titularidad de los bienes de las Corporaciones Públicas que se extinguen, por entender que se ha dejado a la Administración un excesivo margen de discreción y de disponibilidad. Es cierto, como dice el Abogado del Estado, que en una disposición legal de las características de la que ahora se examina no hubiera sido posible precisar el destino de todos los bienes de las Cámaras Agrarias eventualmente extinguidas, en forma, no ya individualizada, sino ni siquiera por categorías generales, ni tampoco determinar detalladamente los destinatarios de esos bienes. Resulta necesario por ello conceder un margen de apreciación a la Administración competente -sin entrar en este momento en precisar a quién corresponde esa competencia, si al Estado o a la Comunidad Autónoma- para precisar respecto a cada bien concreto el titular final de los mismos. Pero ello no significa que permita la arbitrariedad por ausencia de criterios para evaluar la pertinencia en Derecho de las atribuciones patrimoniales y adscripciones de medios que lleve a cabo.

La Disposición Adicional Segunda determina que será la Administración la que efectuará la correspondiente adscripción y que ésta ha de verificarse para “fines y servicios de interés general agrario”. Lo genérico de la norma contrasta evidentemente con otras regulaciones legales de supuestos en parte similares, como la cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, que fue regulada por la Ley 4/1986, de 8 de enero, y en la que además se aseguraba la integración de dicho patrimonio en el Patrimonio del Estado. Una referencia tan genérica como la de “fines y servicios de interés general agrario”, sólo podría ser constitucionalmente admisible si pudiera concretarse a través de otros elementos implícitos o deducibles del ordenamiento.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que, pese a su carácter público, las Cámaras Agrarias, tenían, como Corporaciones, una clara base asociativa, lo que supone que la referencia a ese interés general agrario ha de concretarse, en cada caso, como el interés agrario específico que se relaciona con ese concreto colectivo de agricultores.

Por otro lado, ha de tenerse también en cuenta, como elemento de referencia para interpretar la norma legal, lo que el Código Civil, en su artículo 39, dispone para un caso diverso, pero con

algunas similitudes, de aplicación de los bienes de las corporaciones extinguidas “a la realización de fines análogos, en interés de la región, provincia o municipio que principalmente debieran recoger los beneficios de las instituciones extinguidas”.

Así interpretada, no puede considerarse inconstitucional la previsión legal, al existir criterios que puedan permitir, en su caso, un adecuado control, mediante los remedios jurídicos pertinentes, de las eventuales actuaciones arbitrarias de la Administración. Sólo esa interpretación permite llevar a la conclusión de que la norma impugnada no contradice el art. 9 de la CE”.

En conclusión, el Tribunal declara que la Disposición Adicional Segunda es constitucional si se interpreta en el sentido del Fundamento Jurídico 19 y que dicha Disposición no tiene carácter básico en cuanto confiere a la Administración del Estado competencia para la atribución de los bienes y derechos de las Cámaras Agrarias extinguidas, dado que esa competencia, en el caso de las Cámaras Agrarias de ámbito territorial infrautonómico, puede corresponder a las Comunidades Autónomas (Fundamento Jurídico 29), si bien:

“Tiene naturaleza básica la finalidad que se asigna con carácter general al patrimonio y medios de las Cámaras que se disuelven, estableciéndose que debe aplicarse a fines y servicios de interés general agrario, evitándose así disparidades dentro del territorio nacional que podrían suponer, incluso, discriminaciones en el sentido constitucional del término”.

Como consecuencia de este fallo interpretativo, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, fue objeto de la reforma introducida por la Ley 23/1991, de 15 de octubre.

En la nueva redacción se aborda el problema de la Administración competente (ahora de manera indeterminada, lo que permite que esa decisión pueda corresponder a las Comunidades Autónomas y del destino de los bienes con criterios más precisos que los anteriores (en particular, la referencia al *“interés general agrario del Municipio”*), aunque siguen siendo muy genéricos. Dice así:

“La Administración competente realizará las atribuciones patrimoniales y la adscripción de los medios de las Cámaras Agrarias que resulten extinguidas, garantizando la aplicación de estos medios a fines y servicios de interés general agrario del Municipio o, cuando proceda, del ámbito territorial de la Cámara extinguida, atendiendo los intereses agrarios específicos que se relacionen con los colectivos de agricultores representados en la misma y debiendo ser consultadas, en su caso, las organizaciones profesionales agrarias más representativas en dicho ámbito territorial”

Conviene llamar la atención que el precepto sigue refiriéndose a la “*atribución patrimonial*” » y a la “*adscripción*” de los medios de las Cámaras extinguidas. Ambos conceptos jurídicos, utilizados en su sentido técnico preciso, tienen una significación clara y distinta: *Atribuir* un patrimonio se refiere a la transmisión en plenitud de la titularidad de un bien; *adscribir*, sin embargo, hace referencia a una transmisión del uso, del aprovechamiento, en suma, a una cesión, pero sin transmisión de la titularidad del bien, que es conservada por quien efectúa la adscripción.

El mismo Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 19 de la Sentencia citada, recuerda, como ejemplo de estas técnicas, lo ocurrido con el Patrimonio Sindical Acumulado, que fue objeto de *cesión* a las Centrales Sindicales, si bien dicho patrimonio quedaba integrado en el *Patrimonio* del Estado.

B) Marco legal autonómico.-

La siguiente referencia normativa que debemos tener en cuenta para emitir nuestro dictamen respecto al Proyecto de Decreto, lo constituye la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1997, de 27 de mayo, de la Cámara Agraria de La Rioja, a cuyo tenor:

“1. A la entrada en vigor de esta Ley, por la que se crea la Cámara Agraria de La Rioja, quedan extinguidas todas las demás Cámaras Agrarias existentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

2. Los Plenos de las Cámaras Agrarias se constituirán en Comisiones Liquidadoras, al objeto de elaborar un informe sobre la situación administrativa, presupuestaria y patrimonial de cada Cámara extinguida, en los términos y plazos que se determinen reglamentariamente.

Estas Comisiones estarán presididas por un funcionario designado por el Gobierno de La Rioja.

3. En aquellos casos en los que, transcurrido el plazo reglamentario, no se haya constituido la Comisión Liquidadora a que se hace referencia en el punto anterior, el Gobierno de La Rioja asumirá dicha competencia.

4. En relación con los bienes, derechos y obligaciones de cualquier naturaleza que correspondan a las Cámaras Agrarias, el Gobierno de La Rioja efectuará las atribuciones patrimoniales y las adscripciones de medios garantizando su aplicación a fines y servicios de interés general agrario, oídas las Organizaciones Profesionales Agrarias, Federación de Municipios y agentes

intervenientes en el sector agrario.

5. En el proceso de determinación de los destinos de los patrimonios y medios a que se refiere el apartado 2, deberá garantizarse la participación de representantes de las Comisiones Liquidadoras y entidades locales afectadas, oídas las Organizaciones Profesionales Agrarias más representativas.

6. Las subrogaciones y adscripciones operadas en virtud de lo que determinan los apartados anteriores, gozan de los beneficios establecidos por la Disposición Adicional Tercera de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias”.

Así pues, el contenido de dicho precepto se refiere a los siguientes extremos:

a) Declara “*extingidas todas las demás Cámaras Agrarias existentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja*” (apartado 1), lo que como queda dicho supone la extinción de 159 Cámaras Agrarias Locales.

b) Los Plenos de las actuales Cámaras Agrarias Locales se constituirán como Comisiones Liquidadoras, al objeto de elaborar un informe sobre la situación administrativa, presupuestaria y patrimonial de la Cámara en los términos y plazos que por reglamento se establezca. A tal objeto, la Cámara estará presidida por un funcionario designado por el Gobierno de La Rioja (apartado 2).

c) Si la Comisión no se constituye en el plazo reglamentario, esa función la asume el Gobierno de La Rioja (apartado 3).

d) La competencia para efectuar las *atribuciones* patrimoniales y *adscripciones* de medios de las Cámaras corresponde al Gobierno de La Rioja “*garantizando su aplicación a fines y servicios de interés general agrario, oídas las organizaciones profesionales, Federación de Municipios y agentes intervenientes en el sector agrario*” (apartado 4).

e) “*En el proceso de determinación de los destinos de los patrimonios y medios a que se refiere el apartado 2, deberá garantizarse la participación de representantes de las Comisiones Liquidadoras y entidades locales afectadas, oídas las organizaciones profesionales más representativas*”, (apartado 5), donde hay un error evidente en la remisión al apartado 2 (solo explicable por ser la norma de La Rioja una transcripción de la Disposición Adicional Segunda apartado 2 de la Ley 2/1996, de 14 de mayo, de Cámaras Agrarias de Aragón, en la que se ha introducido algunos añadidos -que conviene advertir que no figuraban en el texto del Anteproyecto de Ley que fue objeto de nuestro Dictamen 10/96-, con lo que se da una cierta reduplicación con lo dispuesto

en el apartado 4, que resulta ciertamente problemática).

f) Se establece que las subrogaciones y adscripciones que se realicen gozan de la exención fiscal establecida en la Ley 23/1986 (apartado 6).

Como puede constatarse, esta Ley de La Rioja mantiene la distinción entre los conceptos de *atribución* y *adscripción* patrimonial, de donde se derivan las importantes diferencias de régimen jurídico que hemos señalado con anterioridad.

Bien es cierto que no existe previsión alguna en ella respecto a qué entidades pueden recibir bienes mediante *atribución* y cuáles mediante *adscripción*. Dicho de otra manera, la Ley calla respecto a los posibles beneficiarios de estas atribuciones y adscripciones. No queda otra vía interpretativa que la de su reconducción a través del destino de los bienes.

En cuanto al destino de los bienes atribuidos o adscritos, la Ley 4/1997, de 27 de mayo, de la Cámara Agraria de La Rioja, reitera, en el apartado 4 de la Disposición Adicional Segunda, que se aplicarán a *“fines y servicios de interés general agrario”*. No obstante, llama la atención que la citada Ley -sobre cuyo Anteproyecto emitimos nuestro Dictamen 10/96- para nada menciona, en la redacción finalmente aprobada, como con claridad meridiana proclama ahora la Disposición Adicional Segunda de la Ley estatal 23/1986, de 24 de diciembre, en la redacción dada por la Ley 23/1991, de 15 de octubre, que el destino de estos bienes y medios debe ser para *“fines y servicios de interés general agrario del Municipio...”*

Este añadido de la Ley estatal -que, en este extremo y por lo antes señalado, debemos considerar de naturaleza básica-, incomprensiblemente olvidado por la Ley de La Rioja, aunque no por el art. 1.2 del Proyecto de Decreto -fiel, en este aspecto, a la norma estatal básica-, tiene una gran importancia como posible criterio interpretativo acerca de la cuestión, (también de extraordinario interés e iguales consecuencias económicas), de quiénes hayan de ser los beneficiarios de los medios de las Cámaras Agrarias Locales extinguidas.

Sin perjuicio de otras posibles interpretaciones y de lo que más adelante diremos, podría ser interpretado en el sentido de entender que los Municipios pueden ser los destinatarios preferentes de las atribuciones de estos bienes.

Esa interpretación sería, además, plenamente coherente con lo que señala la Disposición Adicional Quinta de la misma Ley estatal, que habilita a las Entidades

Locales para prestar servicios de interés general agrario en sus respectivas demarcaciones territoriales y cuyo ámbito competencial debe respetar la legislación de las Comunidades Autónomas al crear, fusionar o extinguir las Cámaras Agrarias (art. 7 de la Ley estatal 23/1986, de 24 de diciembre).

Esa precisa interpretación (carácter preferente de la atribución de bienes de las Cámaras Agrarias Locales extinguidas a los Municipios) es la que ha establecido, por ejemplo, el art. 8 del Decreto 197/1996, de 29 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Aragón, norma en la que, muy verosímelmente, se ha inspirado, salvo en este extremo, la norma de La Rioja.

Estos son, por tanto, los parámetros normativos que debemos tomar en consideración para valorar el Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, sin olvidar, como marco de fondo, la legislación estatal básica sobre Cámaras Agrarias, tal como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional.

Es el momento, pues, de entrar a examinar el contenido del Proyecto de Decreto.

Quinto

Examen del contenido del Proyecto de Decreto, especialmente en lo relativo a atribución y adscripción de bienes de las extintas Cámaras Agrarias Locales

A) Si, como queda señalado, la Ley 4/1997, de 27 de mayo, de la que es desarrollo el Proyecto de Decreto, mantiene la distinción entre los conceptos de *atribución* y *adscripción* patrimonial, debemos hacer una primera observación respecto de la denominación o título del Proyecto de Decreto.

En él se habla sólo de *liquidación* y *adjudicación*, concepto éste que, si bien podemos considerar sinónimo de *atribuir*, se aparta de la terminología precisa y rigurosa utilizada por la Ley 4/1997 y la Ley básica estatal que emplean los más precisos de *atribución* y *adscripción*.

Pero, además, emplea el término *asunción*, en los arts. 14 y 17, y el de *adscripción* con carácter residual en favor de la Comunidad Autónoma, en la Disposición Transitoria Única, todo lo cual puede inducir a confusión y exige que sea subsanada la denominación

del Decreto.

B) La anterior observación acerca de la omisión plasmada en el título del Proyecto de Decreto pudiera constituir una cuestión menor, de carácter meramente formal, si no fuera reflejo de un problema de fondo de extraordinaria importancia que lastra su total contenido. El problema es doble:

De una parte, no haber entendido la diferencia jurídica, que claramente inspira la vigente legislación patrimonial, tanto del Estado (cfr. arts. 74 a 85 de la Ley de Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto -Legislativo- 1022/1964, de 15 de abril) como de La Rioja (cfr. arts. 53 y concordantes de la Ley 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja) y que existe entre *atribución* (transmisión plena del *dominio*, subrogándose el beneficiario en la posición del anterior propietario, en nuestro caso, las Cámaras Agrarias Locales) y *adscripción* (mera transmisión del *uso* o del *aprovechamiento*, es decir, simple cesión de los medios para fines de interés general agrario del municipio, pero reteniendo su titularidad un ente público).

De otra parte, la falta de regulación expresa en la Ley de La Rioja de los beneficiarios de las atribuciones y adscripciones, pudiera hacer pensar que el Gobierno de La Rioja tiene plena libertad para atribuir ese patrimonio tanto a personas jurídicas de naturaleza pública como privadas, siempre claro está que se destine a fines de interés general agrario del Municipio.

Este extremo tampoco está expresamente contemplado en el art. 11, que regula las solicitudes para la *adjudicación* (*sic !*) del patrimonio. Pero del contenido de su apartado 3 es fácil deducir que los posibles beneficiarios (de *destinatarios* hablan los arts. 12.5, 13.3 y 14) tanto pueden ser los Ayuntamientos como otras entidades, que pueden ser de naturaleza pública o privada.

Ambos problemas se entremezclan y conducen a un resultado que este Consejo Consultivo considera inadecuado y perjudicial para los intereses públicos de la Comunidad Autónoma y para los generales agrarios de los Municipios afectados por la extinción de las Cámaras Agrarias.

Ciertamente, de la redacción de las Leyes estatal y autonómica parece inferirse que es posible la atribución de bienes de las Cámaras extintas, que comporta "*transmisión patrimonial*" (art. 11.3), a personas jurídico-privadas (sin que ello, por otro lado, resulte contradicho o impedido por doctrina del Tribunal Constitucional).

El problema es que, con ello, se oscurece sobremanera la necesidad imperativa de que los bienes terminen sirviendo efectivamente al **“interés general agrario del municipio”**, porque ninguna entidad de Derecho privado, ni siquiera las de carácter sindical o patronal, incorpora o subsume en sí misma y por ministerio de la ley dicho interés general; circunstancia que sólo puede apreciarse en las Administraciones Públicas, tal y como recoge expresamente el art. 103 de la Constitución.

Parece, por ello, más que conveniente, a juicio de este Consejo Consultivo, que se garantice por la norma que la titularidad dominical de los bienes de las Cámaras corresponde a tales Administraciones Públicas, porque dicha titularidad -teniendo en cuenta la legislación de patrimonio- es el único factor que puede garantizar jurídicamente que los bienes continúen sirviendo, en todo momento, al destino que la ley le asigne.

Esto supuesto, técnicamente, a juicio de este Consejo, la manera de conseguir tales objetivos pasa por la previa atribución de los bienes al Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja (lo que cabe, sin duda, en los términos de las Leyes estatal y autonómica), para, luego, por el procedimiento que establece el Decreto, cederlos a título gratuito (cfr. art. 53 de la Ley autonómica de Patrimonio) a otras Administraciones Públicas (los Municipios) o a Instituciones sin ánimo de lucro (asociaciones agrarias, patronales o sindicales, etc.); aplicándose, después, los mecanismos que prevé la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja para asegurar el control ulterior de que, efectivamente, los bienes continúan sirviendo al interés general agrario del Municipio correspondiente al ámbito territorial de la Cámara extinguida.

Sexto

Comisiones Liquidadoras y Gestoras

La regulación y actuación de las Comisiones Liquidadoras, tal como está establecida en los arts. 2 a 8 no suscita ninguna observación particular, puesto que ésta figura está contemplada en el apartado 2 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1997, de 27 de mayo, y su regulación es adecuada, razonable y ajustada a la legalidad.

Más problemática resulta la composición y funciones de la Comisión Gestora (art.

9 y 10), órgano encargado de elaborar un informe-propuesta respecto al destino de los bienes, derechos y, en su caso, obligaciones de las Cámaras extinguidas.

Y resulta problemática, en primer lugar, por su falta de previsión legal. A diferencia de las Comisiones Liquidadoras, la Ley no menciona la existencia y actuación de la Comisión Gestora.

Como hemos señalado, el apartado 5 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1997 señala que:

“En el proceso de determinación de los destinos de los patrimonios y medios a que se refiere el apartado 2, deberá garantizarse la participación de representantes de las Comisiones liquidadoras y entidades locales afectadas, oídas las organizaciones profesionales agrarias más representativas”.

Este apartado tiene cierto carácter redundante de lo ya señalado en el apartado 4. El error en la remisión al apartado 2 revela su origen tomado verosímelmente de la Ley 2/1996, de 14 de mayo, de Cámaras Agrarias de Aragón y pone de manifiesto las negativas consecuencias de la falta de cuidado en que a veces incurren los redactores de normas que no extreman su celo al transcribir y copiar, en las propias, las de otras Comunidades Autónomas.

En la norma aragonesa, y en su Decreto de desarrollo, la propuesta sobre el destino de los bienes de las Cámaras extinguidas la hace la propia Comisión liquidadora. La previsión de una Comisión Gestora en el proyecto de Decreto, tal como está configurada, no encaja y choca con la literalidad del apartado 5 que establece una participación de representantes de las Comisiones Liquidadoras y entidades locales afectadas (el Municipio de la Cámara Agraria local extinguida), que tiene pleno sentido si los bienes deben destinarse a fines de interés general agrario del municipio.

En este contexto, no tiene encaje institucional la, equívoca por su denominación, Comisión gestora, que, por su composición (art. 9.2), no respeta las exigencias concretas establecidas en el apartado 5 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1997, tomadas de un modelo distinto como es el aragonés. En su caso, debe, pues, reconsiderarse, su composición, de acuerdo con el referido apartado 5 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1997.

Séptimo

Cámara Provincial

En el art. 21.1 se hace mención a la Cámara Agraria de La Rioja que resulta equívoca, puesto que, como se deduce del párrafo 2, es obvio que se refiere a la Cámara Agraria Provincial existente.

CONCLUSIONES

Primera

Deben subsanarse las deficiencias formales que se observan en el expediente instruido para la elaboración del Proyecto de Decreto, documentando adecuadamente todas las actuaciones realizadas y, en particular, dejando constancia de si se ha dado trámite de audiencia a la Federación de Municipios de la Rioja. Si ello no hubiera sido hecho, debe subsanarse antes de la aprobación definitiva.

Segunda

El Decreto sometido a nuestra consideración es conforme al marco legal que pretende reglamentariamente ejecutar, siempre que, en su aplicación, se garantice que los bienes de las extintas Cámaras queden afectos permanentemente a la satisfacción de fines de interés general agrario del Municipio, tal y como exige la legislación aplicable.

En la medida en que la actual redacción del Decreto puede dar lugar a una aplicación no coherente con ese criterio, este Consejo Consultivo entiende que es necesario que el Decreto especifique que la atribución de la titularidad dominical de los bienes de las extintas Cámaras ha de corresponder, en todo caso, a las Administraciones Públicas de La Rioja, sin perjuicio de las adscripciones o cesiones de uso que, posteriormente, las mismas puedan acordar.

A tal efecto se deben tener en cuenta las observaciones realizadas en el Fundamento Jurídico 5º de este Dictamen.

Tercera

Respecto a la Comisión Gestora, debe tenerse en cuenta lo señalado en el Fundamento Jurídico Sexto de este Dictamen.

Cuarta

Deben tenerse en cuenta las otras observaciones hechas en el cuerpo de este Dictamen (título del proyecto de ley, rigor en la utilización de los conceptos de atribución y adscripción, desechando sinónimos poco precisos jurídicamente, referencia a la Cámara Agraria de La Rioja en el art. 21, etc.).

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