

En Logroño, a 25 de noviembre 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 don Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

29/97

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, sobre la propuesta de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias en La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja ha elaborado una propuesta de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias en La Rioja.

Según consta en el expediente, la redacción de dicho Reglamento, asumida por la Consejería, es fruto del Convenio Marco de Colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Universidad Politécnica de Madrid para el desarrollo conjunto de actuaciones en materia de Investigación y Estudio del Medio Natural.

Segundo

El texto se presenta como desarrollo reglamentario de la Ley de las Cortes Generales 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias. Esta Ley, que contiene la normativa básica estatal en la materia, derogó la Ley 22/1974, de 27 de junio, de Vías Pecuarias, y el Real Decreto 2876/1978, de 3 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Vías Pecuarias. La derogación de este último Reglamento, tal y como se afirma reiteradamente en el expediente, generó notables lagunas de procedimiento, que el texto que se propone pretende colmar.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 3 de noviembre de 1997, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el día 11 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente remitió el expediente solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

Segundo

Por escrito de 11 de noviembre de 1997, 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, quedando designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento.

Tercero

La correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha igualmente señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 8.4.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, establece que *“habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado”*, en relación con los *“proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos*

independientes”.

Dictándose la presente propuesta de Reglamento en ejecución o desarrollo de la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, resulta clara la aplicación del citado precepto de nuestro Reglamento y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

En cuanto al contenido del dictamen, desde el momento en que se ha optado por llevar a cabo un desarrollo reglamentario de una Ley del Estado, es claro que aquél no puede versar tan sólo sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar normas en materia de vías pecuarias, sino que ha de abordarse también, en aplicación del principio de jerarquía normativa y supuesta dicha competencia, la adecuación de la regulación propuesta a la Ley que dice desarrollar y a otras Leyes que pudieran afectar a la materia regulada.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de vías pecuarias. La opción por el desarrollo reglamentario de la Ley estatal 3/1995.

A tenor del artículo 9.4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, *“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja el desarrollo legislativo y la ejecución”* en materia de *“vías pecuarias”*.

El precepto estatutario es concordante con el artículo 149.1.23ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre vías pecuarias; de ahí que, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 149.3, pueda corresponder a La Rioja el desarrollo legislativo de dicha normativa básica estatal, competencia ésta que efectivamente ha sido atribuida a La Rioja en su propio Estatuto de Autonomía por virtud de la citada Ley Orgánica 3/1994.

Siendo su competencia, pues, de desarrollo de una normativa básica, es obvio que la Comunidad Autónoma puede dictar el reglamento de ejecución de la Ley estatal 3/1995 que se proyecta.

Debe recordarse, empero, que, al optar por dicha vía de desarrollo meramente reglamentario, la Comunidad renuncia a la posibilidad de llevar a efecto *políticas propias* en la materia, toda vez que, de tal modo, la misma se sujeta, no sólo al mero criterio de competencia definido por unas bases que han de dejar -como ha recordado reiteradamente el Tribunal Constitucional- un amplio margen a la libre decisión legislativa de las Comunidades Autónomas, sino, a la vez que a dicho criterio de competencia, al de jerarquía normativa, lo que supone reconducir la cuestión a los -en hipótesis- mucho más estrechos márgenes de la relación entre el reglamento y la ley.

La precedente afirmación, sin embargo, no pasa de ser en el presente caso meramente teórica. Ocurre, en efecto, que la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, no deja ningún margen apreciable para que las Comunidades Autónomas lleven a cabo *políticas propias* en materia de vías pecuarias: todas las cuestiones sustantivas aparecen resueltas en dicha ley con un considerable grado de detalle, de modo que sólo los aspectos procedimentales y adjetivos parecen quedar abandonados a la decisión de las Comunidades.

Por nuestra parte, no dudamos que tal forma de proceder de la Ley 3/1995 hace a ésta susceptible de reproche constitucional, por contradecir el concepto mismo de “*legislación básica*”.

Por bases —ha dicho el Tribunal Constitucional— «*hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deban ser comunes a todo el Estado*» (STC. 25/1983, de 7 de abril), garantizándose así una regulación normativa uniforme en aras del interés general (SS. TC. 1/1982, de 28 de enero; 44/1982, de 8 de julio; 71/1982, de 30 de noviembre; 32/1983, de 28 de abril; 57/1983, de 28 de junio; etcétera).

Lógicamente, como quiera que las *bases* no comprenden toda la materia en cuestión, pueden las Comunidades Autónomas asumir en sus Estatutos —al amparo de la cláusula residual del art. 149.3 CE.— la competencia para regular todo lo que, en relación con dicha materia, no sea básico, diciéndose entonces que su competencia es «*de desarrollo legislativo*» de las bases fijadas por el Estado.

La necesidad de dejar espacio para el ejercicio de ambas competencias —la estatal y la autonómica— explica que el Tribunal Constitucional haya precisado que las *bases* han de ser lo suficientemente flexibles como para permitir diferentes decisiones legislativas a las Comunidades Autónomas, sin que el establecimiento por parte del Estado de las bases pueda «*llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad*» (STC. 1/1982, de 28 de enero, por todas). Y

esto último es lo que, a nuestro entender, ocurre con la Ley estatal 3/1995 en esta materia de las “*vías pecuarias*”.

Mas, en todo caso, la opción por el mero desarrollo reglamentario de la citada Ley estatal lleva implícito el no cuestionamiento de la constitucionalidad de la misma, y ambas cosas son, sin duda -y esto es lo que importa desde la óptica que corresponde adoptar a este Consejo Consultivo-, jurídicamente irreprochables.

Es evidente, en efecto, que la Comunidad Autónoma de La Rioja, que puede lo más (el desarrollo legislativo de la legislación básica estatal, que debiera posibilitar la adopción de *políticas propias* en relación con las vías pecuarias existentes en su territorio), puede también lo menos (el mero desarrollo reglamentario de la Ley 3/1995, que implica plena adhesión a las decisiones del legislador estatal).

Es más, la desmesurada extensión de lo básico en la Ley 3/1995, unida a la presunción de validez que debe entenderse ampara a ésta mientras no se pronuncie sobre ella el Tribunal Constitucional, revela que el reglamento es instrumento suficiente para articular una regulación que en poco podría diferir en la práctica de la que podría dictarse mediante una Ley autonómica de desarrollo de tan exhaustivas bases estatales.

Tercero

Adecuación del proyecto de Reglamento a la Ley estatal 3/1995.

Como hemos indicado, el análisis de la adecuación del proyecto de Reglamento de vías pecuarias de La Rioja a la Ley estatal 3/1995 ha de efectuarse desde una doble óptica: la estrictamente competencial, en la que lo que ha de dilucidarse es si aquél se ciñe a la competencia autonómica o, lo que es lo mismo, si respeta las competencias exclusivas del Estado; y la jerárquica, en la que debe analizarse si el Reglamento proyectado respeta las prescripciones de la Ley que pretende ejecutar.

A) Perspectiva competencial.-

Desde la perspectiva competencial cabría reprochar a la norma proyectada la constante reiteración que ésta hace de los contenidos de la citada Ley estatal 3/1995.

Supuesto que, con esta última, el Estado ejercita competencias exclusivas, parecería

aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional, según la cual, al repetir normas estatales, las Comunidades Autónomas invaden ilegítimamente aquéllas (SS.TC. 147/93, F.J. 4º; 10/82, F.J. 4º; 62/91, F.J. 4º; 162/96, F.J. 3º), tal y como señalábamos en nuestro propio Dictamen 21/97.

A nuestro juicio, empero, parece necesario distinguir en este punto dos supuestos distintos:

a) Reproducción de contenidos normativos que sean legislación básica del Estado.-

Cuando lo reiterado es el contenido de artículos que la Ley 3/1995 considera “*legislación básica*” (y lo son casi todos: cfr. su Disposición Final 1ª), teniendo en cuenta la posibilidad de desarrollar ésta mediante normas reglamentarias, la reiteración no es, en nuestra opinión, reprochable, al ser legítima tal técnica cuando se trata de un reglamento dictado en ejecución o desarrollo de una ley.

Que, como ocurre en este caso, sea autonómico el reglamento y estatal la ley, no parece razón suficiente para alterar tal conclusión, porque entonces la eventual discrepancia del primero con la segunda la resuelve adecuadamente el principio de jerarquía normativa y puede ser apreciada y declarada por los Tribunales ordinarios, cosa que no sucede si la norma autonómica tiene rango de ley.

b) Reproducción de contenidos normativos que sean de competencia exclusiva del Estado.-

En cambio, no resulta posible, a nuestro entender, que el reglamento autonómico reitere contenidos de la ley estatal mediante los cuales el Estado ejerce *competencias exclusivas* respecto de las cuales no quepa ninguna clase de desarrollo por las Comunidades Autónomas.

Es evidente que, en tal caso, la Comunidad Autónoma no puede dictar Derecho válido, ni por vía legal ni reglamentaria. En consecuencia, la norma autonómica que reitere tal clase de contenidos es nula, al carecer absolutamente la Comunidad de competencia para dictarla.

Esto último es lo que sucede, en nuestro caso -sin lugar a la más mínima duda-, con los apartados 2, 3 y 4 del artículo 20 del Proyecto de Reglamento, que reproducen lo

dispuesto en los números 4, 5 y 6 del artículo 8 de la Ley 3/1995.

Es obvio que, con estos últimos, el Estado ejercita su competencia exclusiva sobre la “*legislación civil*” y, en particular, la “*ordenación de los registros*” (art. 149.1.8ª CE.), pero además, por si cupiera alguna duda, lo dice expresamente el párrafo segundo de la Disposición Final 1ª de la propia Ley 3/1995.

Por la misma razón, sería también inconstitucional y nula, de incluirse, la última frase del artículo 20.1 del Proyecto de Reglamento (“*sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados*”): la eficacia de los asientos del Registro, incluida la inoperancia de la fe pública registral frente a las que -como los bienes de dominio público-, por disposición expresa de la ley, son *res extra commercium*, es cuestión que compete exclusivamente al Estado, como parte de la legislación civil de ordenación de los registros (aunque no la incluya expresamente en ésta la Disposición Final 1ª de la Ley 3/1995).

Así las cosas, si se desea recordar en el Reglamento la vigencia de los indicados preceptos estatales, lo único que puede hacerse es una remisión genérica a los mismos.

Por lo demás, no es superfluo recordar aquí que la redacción de la Ley de Vías Pecuarias reproduce, en este punto, lo establecido en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, cuya literalidad quedó después matizada por el artículo 29 de su propio Reglamento y por la doctrina de la STC. 149/91, F.J. 2.

B) Perspectiva jerárquica.-

Por el contrario, en la perspectiva jerárquica -y a salvo lo que diremos en el siguiente de los Fundamentos de Derecho de este Dictamen-, no encontramos en el proyecto de Reglamento ningún precepto que se oponga a las prescripciones de la Ley 3/1995.

Las innovaciones que, respecto a ésta, contiene aquél, o bien tienen carácter procedimental y adjetivo, o bien, cuando afectan a cuestiones de fondo (como ocurre señaladamente con la recuperación posesoria de las vías pecuarias por la Comunidad Autónoma: arts. 23 y siguientes), no enlazan con dicha Ley, sino con la Ley autonómica

1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Cuarto

Adecuación del proyecto de Reglamento a la Ley autonómica 1/1993, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La naturaleza reglamentaria de la norma proyectada exige, como es obvio, su conformidad, no sólo con la Ley estatal 3/1995, que se pretende específicamente desarrollar, sino también con las demás Leyes atinentes a las vías pecuarias y a su afirmada naturaleza demanial, entre las cuales ocupa un lugar destacado la ya citada Ley autonómica 1/1993, de 23 de marzo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Pues bien, en la relación del proyecto de Reglamento de vías pecuarias con la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma encontramos una grave discordancia en la redacción propuesta para el artículo 27 de aquél, donde se prevé la posibilidad de que las vías pecuarias no incluidas en la Red Principal de Vías Pecuarias de La Rioja puedan ser desafectadas y cedidas a título gratuito a los Ayuntamientos por cuyos términos municipales discurran, correspondiendo a éstos la protección y conservación de dichos bienes. A nuestro juicio, dicho artículo 27 vulnera la Ley de Patrimonio.

Obsérvese que el supuesto de hecho del precepto exige que las vías pecuarias de que se ocupa continúen siéndolo, esto es, que se trate de *“rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discuriendo tradicionalmente el tránsito ganadero”* (art. 1.2 de la Ley 3/1995; similarmente, el mismo precepto de la propuesta de Reglamento); y que, si son vías pecuarias, se trata, por disposición de la ley, de bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma (art. 2 de la Ley 3/1995 y art. 2.1 de la propuesta de Reglamento).

Partiendo de esta base, es claro que, conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Patrimonio, la desafectación -o sea, la pérdida de la condición demanial del bien, que pasaría a ser patrimonial de la Comunidad, posibilitando su ulterior cesión a título gratuito a los Ayuntamientos (cfr. arts. 53 y siguientes de la Ley de Patrimonio, que se refieren sólo a bienes patrimoniales de la Comunidad Autónoma)- es conceptualmente imposible, porque dichas vías pecuarias seguirán siendo necesarias para el cumplimiento de los fines determinantes de su afectación (el tránsito ganadero y los usos compatibles y complementarios, que, por hipótesis, se seguirán produciendo).

En el sistema de la Ley 3/1995, las vías pecuarias son siempre, mientras mantengan tal carácter, bienes de dominio público, y su desafectación, que ha de ser expresa, requiere que los terrenos por donde discurran “*no sean adecuados para el tránsito de ganado ni sean susceptibles de los usos compatibles y complementarios a que se refiere el Título II*” (art. 10 de la Ley 3/1995); pero no es esto lo que contempla el artículo 27 del proyecto de Reglamento, que pretende trasladar a los Ayuntamientos la titularidad (cfr. art. 53 de la Ley de Patrimonio) o el uso (cfr. art. 54 de la misma Ley) de vías pecuarias adecuadas para dichos tránsito o usos por el sólo hecho de no estar incluidas en la Red Principal, lo cual es imposible por comportar una desafectación que viene impedida por el citado artículo 10 de la Ley 3/1995 y, además, por el artículo 27 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma.

Quinto

Observaciones de técnica normativa.

Desde un punto de vista técnico, merecen alguna crítica de fondo, en opinión de este Consejo Consultivo, los siguientes preceptos del proyecto de Reglamento de vías pecuarias de La Rioja:

a) El artículo 2.2.

En él se da por supuesto que, conforme a la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, es necesaria la *adscripción* de las vías pecuarias, como bienes demaniales, a la Consejería competente en materia de Medio Ambiente.

Ello, sin embargo, es, a nuestro juicio, inexacto. La *adscripción* a las Consejerías de la Comunidad Autónoma, los Organismos Autónomos y las Entidades de Derecho Público, se contempla en el artículo 29 de la Ley de Patrimonio como un acto que “*transfiere facultades de uso, gestión y administración, vinculadas al ejercicio de una finalidad competencial*” (art. 29.2).

Por otra parte, aunque el artículo 26.2 de la misma Ley parece dar a entender que los bienes demaniales han de estar necesariamente adscritos a alguna Consejería o Entidad, lo cierto es que el artículo 29 aclara que la adscripción a éstas sólo es posible cuando sea necesaria “*para el cumplimiento de sus fines y la gestión de los servicios de su competencia*”. Todo ello pone de relieve, en nuestra opinión, que la adscripción comporta una relación

directa e inmediata con el bien del órgano administrativo en cuyo favor se realice, que lo necesita para desarrollar su actividad; relación que no existe cuando el mismo está destinado, como ocurre con las vías pecuarias -lo mismo que con las carreteras o los ríos-, al uso público.

Y, por supuesto, en absoluto es necesaria la adscripción de las vías pecuarias a la Consejería competente en materia de Medio Ambiente para que ésta ejercite todas y cada una de las competencias y potestades que el proyecto de Reglamento le confiere.

b) El artículo 31.3.

La referencia a las Cámaras Agrarias ha de sustituirse por Cámara Agraria de La Rioja, única que subsiste en la actualidad, como incluso advierte alguno de los informes obrantes en el expediente

c) El artículo. 45.

Como es obvio, el precio público al que alude este precepto habrá de establecerse fijando sus elementos esenciales por Ley, al tratarse de una prestación patrimonial de carácter público a afectada por la reserva de ley del artículo 31.3 de la Constitución, como ha recordado la STC 185/95.

d) El artículo 48.1.

La reproducción literal por el Proyecto de Reglamento del cuadro de infracciones y sanciones previsto en la Ley estatal 3/1995 permite entender cubierta la reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitución, pero esta misma reserva impide hablar de las “*acciones u omisiones que infrinjan lo previsto en el presente Reglamento*”, como generadoras de responsabilidad: éstas no pueden ser otras que las que infrinjan la citada Ley.

En cuanto a la expresión “*generarán responsabilidad de naturaleza administrativa*”,

ha de sustituirse por la más precisa de: *“darán lugar a la correspondiente sanción administrativa”*.

e) Artículos 48.2 y 50.2.

Su contenido es reiterativo.

CONCLUSIONES

Primera

Por invadir competencias exclusivas del Estado, y pese a reproducir literalmente preceptos de la Ley estatal 3/1995, estimamos serían nulas, de aprobarse, las normas contenidas en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 20 del proyecto de Reglamento, así como la última frase del apartado 1 del mismo artículo (*“sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”*).

Segunda

Por vulnerar las prescripciones de la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, así como de la Ley autonómica 1/1993, también de 23 de marzo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, estimamos sería nula, de aprobarse, la norma contenida en el artículo 27 del proyecto de Reglamento.

Tercera

Por lo demás, y sin perjuicio de las observaciones contenidas en el quinto de los fundamentos de Derecho de este dictamen, entendemos que la propuesta de Reglamento de Vías Pecuarias de La Rioja es conforme al ordenamiento jurídico.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha

señalados en el encabezamiento.