

En Logroño, a 24 de febrero de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

11/04

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma Sra Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de caza de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 2 de junio de 2002, por el Secretario General Técnico de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración del Reglamento de la Ley de Caza de La Rioja, encomendando al Servicio de Planificación y Fauna la redacción del primer borrador del mismo.

Por Resolución del Consejero de 28 de junio de 2002 (publicada en el BOR de 20 de julio) se somete a información pública el Proyecto de Reglamento.

El 25 de noviembre de 2003 se redacta, por el Jefe del Servicio de Planificación, Fauna y Educación Ambiental y con el visto bueno del Director General de Medio Natural, un *“Informe sobre la necesidad y oportunidad”* de la norma proyectada. En el mismo se hace referencia a las alegaciones habidas en el período de información pública, que se dicen tenidas en cuenta, si bien no se explicitan las mismas, que no obran tampoco en el expediente. El mismo día 25 de noviembre de 2003, y con la firma de ambos responsables citados, se redacta también un *“Informe económico”* y una *“Tabla de vigencias”*.

Segundo

El 9 de enero de 2004 informa favorablemente el Proyecto de norma reglamentaria el Jefe del Servicio de Coordinación Administrativa, indicando la necesidad de que informen sobre el mismo la Dirección General de los Servicios Jurídicos, la Dirección General de Política Local y el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación.

El 14 de enero de 2004, emitió su informe la Dirección General de Política Local; el 20 de enero de 2004 lo hizo la Dirección General de los Servicios Jurídicos; y, finalmente, el 27 de enero de 2004, el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación.

Por último, obra en el expediente un informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, fechado el 2 de febrero de 2004, en el cual se manifiesta la aceptación y consiguiente incorporación al proyecto de Reglamento de las sugerencias y observaciones hechas al mismo por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como la mayoría de las realizadas por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, expresándose, en relación con este último, las razones por las que, en algunos puntos, se mantiene el texto anterior.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 2 de febrero de 2004, registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 3 de febrero de 2004, registrado de salida el 5 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al 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 indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “*los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero. Habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dice dictado en ejecución de la Ley autonómica 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja, resulta

clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en este caso, de dichos trámites o requisitos.

A) Memoria.

Dispone literalmente el artículo 67.2 de la Ley 3/1995 que las propuestas de disposiciones de carácter general *“irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”*.

En este caso, obra en el expediente un “Informe sobre la necesidad y oportunidad” de la norma proyectada, que permite tener por formalmente cumplido este requisito. Por otra parte, habida cuenta de la finalidad de la indicada Memoria, parece evidente la necesidad de complementar la misma, una vez recibidas las alegaciones e informes solicitados y pertinentes —esto es, al final del procedimiento de elaboración de la disposición general de que se trate, y antes de la remisión del expediente, para dictamen, al Consejo Consultivo—, valorando las sugerencias u observaciones contenidas en dichas alegaciones e informes y justificando adecuadamente su incorporación o no al texto del proyecto normativo. Como oportunamente recuerda el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos —que, por cierto, debiera ser el último recabado en el expediente—, este Consejo ha insistido en ello en numerosas ocasiones. En el presente caso, tal parece la intencionalidad del último informe de

la Secretaría General Técnica de la Consejería, por lo que, pese a la brevedad de éste, la exigencia puede tenerse por cumplida.

B) Memoria económica.

De las implicaciones económico-presupuestarias que implicaría la aprobación de la norma proyectada se ocupa adecuadamente, con valoraciones concretas, el “Informe Económico” incorporado al expediente.

C) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el artículo 67.3 de la Ley 3/1995, importante en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho, fue igual y oportunamente cumplimentada en el expediente, relacionándose las afectadas en la disposición derogatoria del proyecto de Decreto.

D) Audiencia corporativa.

Este trámite —en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos dictámenes— ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen, toda vez que, habiéndose sometido la norma proyectada a información pública, han tenido ocasión de comparecer y alegar en el expediente, no sólo las entidades representativas de intereses corporativos en materia de caza, sino incluso cualquier persona interesada.

E) Informe del S.O.C.E.

El artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (hoy de Organización, Calidad y Evaluación) sobre *«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo»*, informe que el referido precepto señala que se *«exigirá»* con carácter *«previo a su publicación y entrada en vigor»* y ello *«al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»*.

En este caso, el trámite se ha cumplido adecuadamente.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular

la materia proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma que es objeto del presente dictamen es, como es obvio, la misma que en su día la permitió dictar la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja, a la que, de acuerdo con la habilitación contenida en su Disposición Final Primera, desarrolla: la exclusiva que, en materia de caza, le confiere el artículo 8.1.21 de nuestro Estatuto de Autonomía.(cfr. D.53/01, F.J 3).

El problema que presenta el Reglamento proyectado es que, lo mismo que ocurriera con la Ley que se pretende desarrollar —que no fue en su día sometida al dictamen de este Consejo Consultivo—, invade notoriamente en determinados extremos la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil, que le viene atribuida a aquél por el artículo 149.1.8.^a de la Constitución y que, en cuanto tal, limita de manera decisiva el alcance de la competencia que para regular la caza confiere a la Comunidad Autónoma el artículo 8.1.21 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Aquí las Comunidades Autónomas —no sólo la de La Rioja, puesto que ésta se ha limitado a seguir lo hecho con anterioridad por otros legisladores autonómicos— han partido de un claro sofisma: el de la equiparación entre el alcance de las competencias autonómicas y el contenido de las preexistentes leyes estatales reguladoras de las materias a que aquéllas se refieren, cuyos contenidos se suelen reproducir, más o menos modificados o adaptados, sin detenerse en modo alguno ante lo que en ellas pertenece al Derecho privado. En concreto, si la Ley estatal de Caza —parece haberse pensado— regulaba esta cuestión, yo legislador autonómico puedo también regularla, puesto que según mi Estatuto tengo competencia exclusiva en materia de caza.

Es obvio, sin embargo, que no hay fundamento alguno en la Constitución que permita construir semejante silogismo. El propio Tribunal Constitucional se refiere a ello en su importante Sentencia 67/1997, de 20 de marzo, sobre el texto refundido de la Ley del suelo, a propósito de la regulación por el Estado del derecho de superficie (fundamento jurídico 38):

«Importa comenzar por el motivo de impugnación aducido por el Letrado de la Generalidad de Cataluña acerca de la tradicional regulación en el marco del urbanismo del derecho de superficie, porque pone de manifiesto de forma explícita un argumento recurrente que ha estado presente en muchas de las impugnaciones deducidas contra el texto refundido de la Ley del suelo y que consiste en sostener que el "contenido tradicional" —de los últimos decenios— del Derecho urbanístico constituiría una suerte de "título atributivo de competencias", de modo que, al corresponderle a las Comunidades Autónomas el urbanismo, según el bloque de la constitucionalidad, se le habrían atribuido también todos los contenidos que esa legislación venía regulando.

Una tal concepción, además de "petrificar" o "congelar" el contenido, por definición cambiante en cada tiempo y lugar, del Derecho urbanístico, desconocería el entero orden constitucional de competencias, al otorgarle a la regla del artículo 148.1.3ª CE., en relación con la legislación urbanística entonces vigente, un valor absoluto susceptible de desplazar y anular los restantes criterios y títulos competenciales que integran el sistema.

Desde una perspectiva sistemática, sin embargo, es evidente que la regulación del derecho de superficie, al margen de que, en efecto, se haya convertido en una institución típicamente urbanística, se enmarca en la legislación civil que, en virtud del artículo 149.1.8ª CE., corresponde al Estado establecer. Por ello, los art.s 287.2 y 3, 288.3 y 289 T.R.L.S. (reconocimiento del derecho de superficie; su tráfico jurídico-privado; y su extinción) son conformes al orden constitucional de competencias, sin que quepa apreciar en su regulación extralimitación alguna».

La cuestión de en qué medida pueden las Comunidades Autónomas, al amparo de determinados títulos competenciales recogidos en sus Estatutos, preterir las competencias exclusivas que al Estado atribuye el artículo 149.1 de la Constitución sobre ciertos sectores normativos genéricos (en particular, la “legislación civil”, regla 8.ª; y “legislación mercantil”, regla 6.ª), ha sido resuelto por quienes se han ocupado del tema aludiendo a la existencia de un supuesto “principio de especialidad”, que haría prevalecer sobre estas a las competencias autonómicas formuladas con mayor grado de concreción.

Ante el Tribunal Constitucional, este argumento es el expresamente utilizado por el Letrado del Gobierno Vasco para hacer frente a la tesis del Abogado del Estado en el recurso que dio lugar a la STC 173/1998, de 23 de julio, sobre la Ley vasca de Asociaciones, a la que este último acusaba de violentar la competencia estatal exclusiva en materia de legislación civil: «*debe descartarse la entrada en juego del artículo 149.1.8ª—apunta el primero—, pues el derecho de asociación es una materia más específica que el Derecho civil, por lo que debe ser preferido por virtud del criterio de la especialidad*».

Y el propio legislador autonómico ha invocado incluso expresamente tal criterio, en alguna ocasión, para justificar la inclusión de normas civiles al hilo de la regulación de materias concretas sobre las que aquél ostenta competencias exclusivas. Así lo hace, por ejemplo, el legislador vasco en la Exposición de motivos de la Ley 12/1994, de 12 de junio, de Fundaciones: en ella se afirma que las fundaciones tienen una “naturaleza dual” de la que “*se desprende —dice— que el ordenamiento de las fundaciones privadas escape del contenido general de un Código civil (sic), precisando de una ordenación de tipo público o administrativo propia de legislación especial, aunque en ocasiones regule de forma tangencial algunos preceptos de carácter civil de los que sirven, ineludiblemente, para trazar los rasgos sustanciales de la figura. Ello resulta plenamente justificado —concluye, y esto es lo que quiero destacar— en base al criterio de la especialidad que, como pieza clave de*

resolución de conflictos generados por la concurrencia de títulos, ha sido utilizado por el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones”.

A nuestro juicio, sin embargo, no hay resquicio en nuestro ordenamiento para semejante principio. Las competencias autonómicas, sea cual sea su formulación, sólo pueden operar en el espacio que no esté ocupado por las competencias exclusivas que reserva al Estado el artículo 149.1 de la norma fundamental, entre las que se encuentra la legislación civil (artículo 149.1.8ª CE.). Y esto es algo que el Tribunal Constitucional ha dejado claramente sentado en numerosas ocasiones. La propia STC 173/1998, con cita de las 20/1988 y 178/1994, recuerda con acierto tal doctrina señalando que la fuerza normativa de la Constitución:

«no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva una competencia asumida ratione materiae, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia», por lo que —dice más adelante—, «debe tenerse en cuenta que en las asociaciones objeto de la competencia autonómica existen elementos de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales, sobre los que el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma» (fundamento jurídico 6º).

El Letrado del Gobierno Vasco, al contestar la invasión por la Ley vasca de Asociaciones de la competencia estatal sobre la legislación civil denunciada por el Abogado del Estado, invoca expresamente las Sentencias 71/1982 y 48/1988 como fundamentadoras del tan indicado «principio de especialidad». Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley de Fundaciones del País Vasco, a la que ya he aludido, añade a las dos citadas las 62/1991 y 120/1992.

En ninguna de tales Sentencias, empero, formula el Tribunal Constitucional semejante principio, sino justamente el contrario.

En la primera de ellas —STC 71/1982, de 30 de noviembre—, resolvió el Tribunal el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento vasco 10/1981, de 18 de noviembre, del Estatuto del consumidor. En ella, aquél empieza afirmando (fundamento jurídico 2º) que:

«Defensa del consumidor (artículo 10.28 EV) y mercado interior (artículo 10.27 ídem), y la competencia exclusiva que dicen estos preceptos, con el límite que respecto a precios, circulación de bienes y defensa de la competencia establecen, son los títulos competenciales que se invocan por el legislador vasco —y por las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno— para justificar la Ley 10/1981, y en especial los preceptos objeto de impugnación, desde este aspecto competencial. La defensa del consumidor y, por pareja razón, el mercado interior es, sin embargo, un concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultoso en ocasiones

la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias. Y esto podrá ocurrir —y, como veremos, ocurre en el caso que enjuiciamos— cuando una regla que tiene por fin la protección del consumidor pertenece también a conjuntos normativos configurados según un criterio de clasificación de disciplinas jurídicas presente, de algún modo, en el artículo 149.1 CE. (nos referimos a la legislación civil, a la legislación procesal, etc.)».

Así pues, según esto, las competencias —sin duda específicas, por más que «de contornos imprecisos»— sobre la defensa del consumidor y el mercado interior, no pueden entenderse de tal modo que prevalezcan y se impongan, en todo caso, sobre la más genérica de legislación civil. Y, coherentemente con ello, actúa el Tribunal Constitucional cuando, por ejemplo, aborda el examen de la constitucionalidad de los preceptos del Estatuto del consumidor relativos a las cláusulas contractuales abusivas (fundamento jurídico 14º):

«Si los preceptos tuvieran que interpretarse en el sentido de que establecen una regulación sobre lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación introduciendo en este área del Derecho innovaciones en lo que es —y debe ser— una regulación general como comprendida en lo que dispone el artículo 149.1.8ª CE., la conclusión tendría que ser la de negar competencia al legislador vasco, pues el tratamiento de la materia, y las soluciones al respecto, debe ser una, y la misma, para cualquier parte del territorio del Estado. El decidirse por la técnica de la cláusula definitoria general, entendiendo que son abusivas aquellas que entrañan en el contrato una posición de desequilibrio en el comportamiento contractual en perjuicio de los consumidores, o por la técnica de listado de cláusulas abusivas, o por la de complementar la cláusula general definitoria con una lista de cláusulas abusivas, y cuál es la sanción que comportan —que son temas capitales del Derecho de la contratación— requiere regulaciones uniformes, sin que pueda invocarse el título competencial del artículo 10.28 EV, pues prevalece aquí el preferencial del precepto constitucional que hemos dicho, a cuyo tenor el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación civil, a salvo la propia de la Comunidad Autónoma en el ámbito del Derecho civil, foral o especial. La regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades contractuales corresponde al legislador estatal».

En sentido idéntico, a propósito del establecimiento, en el artículo 15 del Estatuto vasco del consumidor, de la obligatoriedad de un servicio postventa tratándose de enajenaciones de bienes duraderos, dice el Tribunal (fundamento jurídico 17) que:

«El artículo 15, en la primera de sus proposiciones jurídicas, lo que está configurando, con la indeterminación que hemos dicho, es un derecho y correlativa obligación, que se

inserta ex lege en el contenido contractual, con lo que está legislando en materia contractual contra lo que previene el artículo 149.1.8ª CE.».

Lo mismo ocurre, al decir del Tribunal Constitucional, con la norma que, en dicho Estatuto del consumidor, establece un deber de información a cargo del empresario (fundamento jurídico 18):

«El precepto en cuestión, entendido en el sentido de que habilita para exigir al empresario una específica obligación de proporcionar al consumidor una información veraz, excede del ámbito competencial del País Vasco si se le da un carácter de generalidad aplicándolo a toda la contratación. La introducción en el Derecho obligacional de una obligación con tal extensión tendrá que hacerse mediante normas civiles, de la competencia estatal (artículo 149.1.8ª CE.)».

Y, finalmente, la misma doctrina es aplicada por el Tribunal Constitucional en materia de responsabilidad civil por productos defectuosos (fundamento jurídico 19):

«La verdad es que, cualquiera que sean las opciones a las que pudiera entenderse está abierto el artículo 31, la inclusión de la norma en el sector de la legislación civil no es cuestionable (...). En todo caso, la norma es civil, de las atribuidas al legislador común, tal como previene el artículo 149.1.8ª CE. La uniformidad en esta materia, a salvo el Derecho civil foral o especial, por lo demás, es algo explícitamente reconocido por las representaciones procesales del País Vasco (...). De donde resulta que el precepto en cuestión, no por conculcación de los principios constitucionales que deben informar la legislación positiva, que no los conculca, pero sí por emanar del legislador autonómico, excediéndose de su competencia, tiene que ser declarado nulo (artículo 149.1.8ª CE.)».

Por lo demás, el planteamiento de esta Sentencia 71/1982, vino a reiterarse en la ulterior STC 15/1989, de 26 de enero (sobre la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios), en la cual se indica que, si bien el artículo 149.1 de la Constitución:

«No ha mencionado expresamente la rúbrica defensa de los consumidores y usuarios, abriéndose así, en estrictos términos formales, la posibilidad de que algunos Estatutos de Autonomía hayan asumido la competencia exclusiva sobre la misma (artículo 149.3 CE.), como quiera que la sustantividad o especificidad de la materia no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias, en la medida en que el Estado ostente atribuciones en esos sectores materiales, su ejercicio podrá incidir directamente en las competencias que, sobre defensa del consumidor y del usuario, corresponden a determinadas Comunidades Autónomas, las cuales, en este caso, también podrán quedar vinculadas a las previsiones estatales. La defensa del consumidor y del usuario nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos y sin necesidad ahora de mayores precisiones,

ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica (...); es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía».

La idea, por lo demás, es recogida de nuevo con toda claridad por la STC 62/1991, de 22 de marzo, sobre la Ley del Parlamento de Galicia 12/1984, de 28 de diciembre, del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario, la cual vuelve a recordar, en su fundamento jurídico 2.º, que las competencias autonómicas quedan siempre limitadas por

“Las competencias reservadas (al Estado) sobre distintas materias (legislación civil y mercantil, protección de la salud, etc.) en diferentes números del artículo 149.1 CE, o por decirlo en términos de la STC 15/1989, ‘ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía’ (fundamento jurídico 1.º)”.

Y, actuando en consecuencia, esta STC 62/1991 declara la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley autonómica que, al hilo de la protección del consumidor, inciden en la disciplina contractual. En este sentido, resulta particularmente expresiva la afirmación contenida en su fundamento jurídico 4.º de que, con respecto al Derecho de obligaciones, “ningún título competencial ostenta la Comunidad Autónoma”, correspondiendo la competencia exclusiva al Estado “en tanto que la Comunidad Autónoma no disponga de competencia en virtud de su Derecho foral”.

La doctrina de estas Sentencias es, pues, concluyente: la competencia autonómica específica en materia de protección de los consumidores ha de entenderse sin perjuicio de la estatal en materia de legislación civil, que no puede ser preterida por su carácter más genérico. A este respecto, las normas que, como las que regulan el contenido de los contratos o la responsabilidad civil, dan lugar a pretensiones de un particular frente a otro, son normas civiles, incluidas por tanto en la competencia del Estado sobre la «legislación civil»; y, respecto a ellas, en consecuencia, su dictado por las Comunidades Autónomas únicamente es posible, en su caso, si cabe en la competencia que éstas tengan atribuida para la «conservación, modificación y desarrollo» de un preexistente Derecho civil foral o especial.

No hay asomo en ellas, entonces, de ese supuesto «principio de especialidad competencial» con menoscabo del alcance de la competencia estatal sobre la legislación civil. Como no lo hay tampoco en la STC 48/1988, de 2 de marzo, también —como se ha visto— invocada en tal sentido: es cierto que, en ella, se afirma que «el título (competencial) específico ha de prevalecer sobre el genérico» (fundamento jurídico 2º); pero tal afirmación la

refiere el Tribunal Constitucional a dos distintos títulos competenciales autonómicos (en el caso, fundaciones y Cajas de Ahorro), para negar que pueda la Comunidad Autónoma ampararse en el más amplio para ir más allá de lo que le permitiría regular el previsto con mayor grado de especificidad. Del mismo modo, por último, en nada atañe a la cuestión que nos ocupa —pese a que la traiga a colación en este sentido la Exposición de Motivos de la Ley vasca de Fundaciones— la STC 120/1992, de 21 de septiembre, que resolvió un conflicto de competencias referente al establecimiento de los méritos a tener en cuenta para el nombramiento de Notarios en los territorios con Derecho foral, en la que, invocada por las Comunidades Autónomas su competencia para la “*conservación, modificación y desarrollo*” de los Derechos civiles respectivos, no se afirma que prevalezca sobre esta la específica contemplada en los Estatutos en relación con el nombramiento de dichos funcionarios públicos, sino, sencillamente, que esta última es la única atinente al caso.

En realidad, la única Sentencia del Tribunal Constitucional a la que cabría imputar la afirmación —eso sí, implícita— del tan referido «principio de especialidad», que permitiría a las Comunidades Autónomas no detenerse ante los aspectos civiles de instituciones o materias cuya competencia hubieran asumido específicamente en sus Estatutos, es la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley andaluza de Reforma Agraria. En ella, en efecto, el Tribunal Constitucional, al resolver el recurso de inconstitucionalidad fundado, entre otros motivos, en la violación por el legislador autonómico de la competencia estatal exclusiva sobre la «legislación civil» —consagrada en el artículo 149.1.8ª CE., y de la que éste tan sólo excepciona la posibilidad de «conservación, modificación o desarrollo» de los Derechos civiles forales o especiales por las Comunidades en cuyo territorio mantenían éstos su vigencia—, afirmó que no es aceptable que:

«Al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial».

A primera vista, parece que esta Sentencia viene en el fondo a admitir, en efecto —aun no afirmándolo expresamente—, que las competencias en materias específicas previstas en los Estatutos prevalecen y se imponen en cierta medida sobre las genéricas y materialmente indeterminadas que al Estado reserva la Constitución, como ocurre en el caso de la «legislación civil»; lo que vendría a posibilitar la existencia de un limitado, aunque apreciable, «Derecho civil autonómico no foral», esto es, que no es resultado del ejercicio de la competencia para la «conservación, modificación y desarrollo» del Derecho civil preexistente en ciertos territorios y que, por eso mismo, sería accesible a todas las Comunidades Autónomas.

Obsérvese, empero, que tal planteamiento se circunscribe por el Tribunal Constitucional al *contenido* del derecho de propiedad, en el que —aclara— pueden incidir, delimitándolo, normas de carácter no civil, sino de Derecho público, que por eso mismo pueden proceder tanto del Estado cuanto de las Comunidades Autónomas, en la medida en que unas u otras se

dicten dentro del ámbito material de sus competencias. Creo que ello se pone claramente de manifiesto en estos párrafos contenidos en el fundamento jurídico 8.º de la sentencia:

“Otro de los motivos del recurso —explica la sentencia— se funda en la vulneración de la competencia estatal exclusiva en materia de legislación civil. Esta pretendida inconstitucionalidad se imputa genéricamente a toda la Ley de reforma agraria, en la medida en que se regula la función social de la propiedad y, en consecuencia, el derecho mismo de propiedad que, según creen los demandantes, es el núcleo de la legislación civil. Pero este argumento no es convincente. En el fondo del mismo subyace una vez más una concepción de la propiedad privada como institución unitaria, regulada en el Código civil, que sólo admite limitaciones externas a su libre ejercicio en virtud de leyes especiales. Por el contrario, como se ha expuesto, el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone (1/4) la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular de la propia definición de cada derecho de propiedad o, si se prefiere, en la delimitación concreta de su contenido. Como es lógico, esta delimitación no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada (1/4). Así las cosas, resulta (1/4) evidente que si la Comunidad Autónoma andaluza es titular de una competencia específica para legislar en materia de ‘reforma y desarrollo del sector agrario’ (1/4), dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la tierra y su función social” (fundamento jurídico 8.º).

La nitidez de esta doctrina explica que, frente a la impugnación —años más tarde— por las Comunidades Autónomas de la Ley estatal del Suelo —en la que, obviamente, está implicado el problema de la *delimitación* de la propiedad urbana—, apenas alegara la representación procesal del Estado el artículo 149.1.8ª CE. como título competencial habilitante. A este respecto, creemos que la clave, en la STC 67/1997, de 20 de marzo, la da la siguiente afirmación, contenida en su fundamento jurídico 16, a propósito del artículo 16.1 del texto refundido, que prohíbe los fraccionamientos de propiedad en contra de lo dispuesto en la legislación agraria (unidades mínimas de cultivo o categorías equivalentes) u otra aplicable, para la consecución de sus respectivos fines:

«Ha de admitirse, como alega el Abogado del Estado, que el artículo 16.1 T.R.L.S. entra en el ámbito de la legislación civil (artículo 149.1.8ª CE.), al prohibir que a resultas del tráfico jurídico privado puedan producirse fraccionamientos en el suelo no urbanizable en contra de lo establecido por la legislación agraria respectiva en punto a las extensiones mínimas. No es, en efecto, la perspectiva de la intervención pública sobre el dominio para asegurar la igualdad la que aquí impera (artículo 149.1.1ª CE.), sino, más bien, la dimensión horizontal, esto es, la de las relaciones jurídico-privadas (artículo 149.1.8ª CE.)».

Ciertamente, las Comunidades Autónomas, como no podría ser de otro modo, pueden delimitar y limitar las facultades del dueño en el caso de la propiedad urbana; pero eso no basta para considerar que las cuestiones en él reguladas pertenecen al ámbito propio del Derecho civil, al menos a efectos competenciales. Esto último sólo puede tener lugar, a nuestro juicio, cuando la disciplina legal dé lugar a pretensiones que puedan ser hechas valer directamente por un particular frente a otro particular en un proceso civil. Si los efectos de la norma, aun afectando ésta a la posición jurídica de un particular, sólo pueden ser exigidos por la Administración, o con la interposición de ésta, aquélla no pertenecerá al ámbito propio del Derecho civil, sino al del Derecho administrativo urbanístico.

Y esta conclusión ha de ser generalizada. La razón de que las Comunidades Autónomas puedan, en ejercicio de determinadas competencias, incidir en *materias, instituciones o derechos subjetivos* (por ejemplo, el de propiedad) cuya regulación ha correspondido tradicionalmente al Derecho civil, no es ni puede ser la especificidad o especialidad de la materia objeto de la competencia autonómica en relación con la «legislación civil». En nuestro criterio, lo que sí queda amparado, en términos generales, por las competencias autonómicas es la intervención pública en el sector de que se trate, y ello incluye:

- 1) La posibilidad de regular la posición jurídica de las Entidades Públicas, sin que, al hacerlo, quede *a priori* excluida la facultad de incidir en la de los particulares afectados por ella; y
- 2) La posibilidad de regular la indicada posición jurídica de los particulares, aunque siempre —como dice la STC 67/1997— en una «dimensión vertical» y no «horizontal», esto es, sin trascendencia *inter privados*.

Así, a nuestro juicio, pueden las Comunidades Autónomas sin competencia sobre el Derecho civil regular cuestiones que supongan menoscabo o desplazamiento de las situaciones ordinarias de Derecho privado, siempre que —eso sí— de tal regulación surjan tan sólo pretensiones frente a los poderes públicos, y no frente a otros particulares. Esto último es el núcleo irreductible de lo que ha de entenderse por «legislación civil» reservada en exclusiva al Estado en el artículo 149.1.8ª de la Constitución. Tal es la doctrina que, a nuestro juicio, cabe inferir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que —como datos más significativos— no puso obstáculos a las limitaciones del dominio impuestas por la Ley andaluza de Reforma Agraria sin relevancia *inter privados*, y sí, en cambio, a la inmisión de normas autonómicas en el Derecho de la contratación y el régimen de la responsabilidad al amparo de la competencia en materia de protección de los consumidores.

La conclusión antecedente creemos permite afirmar la constitucionalidad de no pocas regulaciones autonómicas que, afectando, desde el punto de vista de su objeto, a figuras o instituciones tradicionalmente civiles, presentan, sin embargo, un cierto carácter «reversible», esto es, son susceptibles de una “lectura” —una interpretación conforme a la Constitución— en clave de Derecho público. Porque, en efecto, si el incumplimiento por un particular de una de esas normas no da lugar a que otro particular haga valer los efectos de aquél frente al primero en un proceso civil, sino que posibilita el ejercicio de una pretensión ante la

Administración pública para que sea esta la que imponga los efectos —exclusivamente administrativos, de carácter coactivo o sancionador— de dicho incumplimiento, la norma no será nunca civil; y si posibilita ambas cosas, procediendo de un legislador incompetente para lo primero pero no para lo segundo, valdrá únicamente en este último concepto, debiendo estarse, en las relaciones entre particulares, a lo que disponga el Derecho civil del Estado.

Cuando, por el contrario, la norma autonómica sólo sea susceptible de ser entendida como civil —por desplegar exclusivamente sus efectos en las relaciones entre particulares—, no cabrá otra reacción frente a ella, si resultare aplicable en un concreto proceso, que el planteamiento de la pertinente cuestión de inconstitucionalidad.

Y este último es el caso de determinados preceptos de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja, que regulan estrictamente relaciones entre particulares y que, por tanto, pertenecen, inequívoca y exclusivamente, al ámbito del Derecho privado. Así sucede, claramente, con su artículo 14.1, a cuyo tenor: *«cuando la acción de cazar se ajuste a las prescripciones de la presente ley, el cazador adquirirá la propiedad de las piezas de caza que haya capturado, vivas o muertas»*; también con su artículo 13, que regula la responsabilidad por los daños producidos por las piezas de caza, atribuyéndosela a los propietarios de terrenos cercados y de zonas no cinegéticas voluntarias de donde las piezas procedan, *«salvo que el daño causado sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero»*, la cual —tratándose de particulares— *«será exigible por el procedimiento determinado en la legislación civil»*; y lo mismo, por último, con el artículo 18, en cuanto regula la responsabilidad civil —frente a otros *privatos*— del cazador, por daños causados en el ejercicio de la caza. En cambio, el supuesto previsto en el párrafo segundo del mismo artículo 13 —conforme al cual *«corresponderá a la Comunidad Autónoma responder de los daños producidos por las piezas de caza procedentes de los vedados no voluntarios y de las zonas no cinegéticas»*— es, a nuestro juicio, un caso de responsabilidad patrimonial de la Administración, regido por el Derecho administrativo y exigible ante la jurisdicción contenciosa.

Por lo demás, no hace aquí este Consejo Consultivo sino reiterar, incidiendo ahora en el problema competencial, lo que ha sido su doctrina constante en materia de responsabilidad por daños causados por las piezas de caza, que hemos dicho siempre (desde nuestro Dictamen 19/1998, cuya doctrina hemos ratificado luego en incontables ocasiones) que, salvo en el particular supuesto del párrafo segundo del artículo 13 de la Ley autonómica, es siempre responsabilidad civil y no responsabilidad patrimonial de la Administración, incluso cuando eventualmente sea una Administración Pública la propietaria o titular del coto o terreno cinegético de procedencia de las piezas.

Cuarto

Incidencia en las normas reglamentarias de la inconstitucionalidad por incompetencia de la norma legal de cobertura.

Así pues, este Consejo Consultivo no tiene ninguna duda acerca de la inconstitucionalidad por incompetencia de los citados preceptos de la Ley 9/1998, de Caza de La Rioja. El problema es, entonces, determinar en qué medida dicha inconstitucionalidad se traslada a las normas del Reglamento proyectado, en cuanto éstas se presentan como de ejecución o desarrollo de los primeros.

La cuestión debe ser resuelta, a nuestro juicio, partiendo de los siguientes principios:

1.º Como hemos tenido ocasión de señalar ya en Dictámenes núms 18/00 F.J.2 y 58/00 F.J.4.3º, la convicción de la inconstitucionalidad de una norma de rango legal no impide que la misma deba tenerse por válida y eficaz en tanto en cuanto dicha inconstitucionalidad no sea declarada por el Tribunal Constitucional, único que puede hacerlo.

2.º Esa presunción de constitucionalidad de las normas legales ha de ser suficiente para amparar los preceptos reglamentarios que se dicten en su desarrollo o ejecución, siempre y cuando éstos se limiten a reproducir, acaso aclarándolo, el contenido del precepto legal desarrollado. En tal caso, como señalábamos en los Dictámenes núms 29/00 F.J.3 y 31/00 F.J.3, la inconstitucionalidad no sería propiamente imputable al Reglamento, sino a la Ley que le sirviera de cobertura, de modo que sólo la declaración de inconstitucionalidad de ésta permitiría declarar la nulidad de aquél.

3.º En cambio, en cuanto el contenido concreto de la norma reglamentaria innove el ordenamiento por ir más allá de lo que resulte del contenido de la Ley a la que desarrolle, el precepto del Reglamento sería nulo, pues entonces la infracción constitucional no podría quedar siquiera momentáneamente amparada por la presunción de constitucionalidad de la Ley desarrollada.

Quinto

Observaciones concretas al proyecto de Reglamento.

La aplicación de los principios enunciados en el anterior fundamento de Derecho, conduce a las siguientes conclusiones concretas:

a) Artículo 4. Es inconstitucional por incompetencia y, por tanto, nulo, el sometimiento de la adquisición de la propiedad de las piezas de caza a que la acción de cazar se ajuste, además de a las prescripciones legales, a las reglamentarias (artículo 4.1). Es igualmente inconstitucional por incompetencia la previsión de que, “*tratándose de aves en vuelo, la propiedad de las piezas de caza corresponderá al cazador que la hubiere abatido*” (artículo 4.1.5, *in fine*), por no existir tal previsión en el correlativo artículo de la Ley. En lo demás, si bien la regulación del artículo 4 es inconstitucional en cuanto disciplina una cuestión civil, de competencia exclusiva del Estado por tanto, puede momentáneamente ampararse en el artículo 11 de la Ley de Caza de La Rioja, con el que coincide literalmente, mientras no sea declarada la inconstitucionalidad de éste por el Tribunal Constitucional.

b) Artículo 6. Es notoriamente inconstitucional por incompetencia, y por tanto nulo, el párrafo cuarto y último del artículo 6.1, pues, en cuanto excede del contenido del artículo 13 de la Ley, no puede quedar amparado por la presunción de constitucionalidad de ésta. La generalidad con que está redactada la indicada norma reglamentaria resulta incompatible con la reiterada doctrina de este Consejo Consultivo, dictada interpretando la Ley 9/1998, en el sentido de que la actividad autorizatoria de la caza por parte de la Administración, ejercida en particular mediante la aprobación de los pertinentes Planes Técnicos, puede generar en determinados casos una responsabilidad patrimonial de aquélla por los daños causados por las piezas de caza, excluyente en su caso de la responsabilidad de los titulares de los terrenos cinegéticos.

El **párrafo segundo de este artículo 6.1**, en cuanto establece obligaciones a cargo de un particular frente a otro particular, es igualmente inconstitucional por incompetencia, y por tanto nulo, toda vez que su contenido innova el del artículo 13 de la Ley. Para salvar esta inconstitucionalidad sólo cabría estructurar la obligación en él prevista como deber frente a la Administración, actuando ésta de intermediaria con los particulares afectados; y configurando entonces las consecuencias de su incumplimiento como estrictamente jurídico-públicas, a través de la previsión de la oportuna sanción administrativa.

Por último, la inconstitucionalidad es notoria en lo que respecta al **párrafo tercero de este artículo 6.1**, puesto que en ningún caso puede la norma reglamentaria, en precepto de clara relevancia civil, establecer la presunción *iuris et de iure* de negligencia que consagra, siendo así que la Ley no se pronuncia en tal sentido.

c) Artículo 11. Por la misma razón —falta de previsión legal que pueda extender al Reglamento la presunción de constitucionalidad y validez de que goza la Ley, en tanto no se

declare su inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional—, es inconstitucional por incompetencia y, por tanto, nula, la innovación que, respecto al tenor del artículo 18 de la Ley 9/1998, se contiene en el **artículo 11.2, párrafo primero**, de la norma reglamentaria proyectada, para el caso en que el daño se hubiere causado por el empleo de armas.

En lo demás, y más allá de consideraciones de oportunidad o conveniencia, en las que este Consejo no puede entrar, el contenido del Reglamento proyectado se estima conforme con el ordenamiento jurídico, si bien este Consejo entiende que debiera reconsiderarse, por motivos de técnica legislativa, una adecuada numeración de los preceptos más extensos que permita su mejor cita. Igualmente, parece recomendable una regulación más detallada de ciertos aspectos, como singularmente los Planes Técnicos de Caza, en cuya importancia ha incidido con frecuencia este Consejo en sus dictámenes.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja, al amparo de su competencia en materia de caza, puede dictar la norma reglamentaria proyectada, si bien debe respetar las competencias exclusivas del Estado con incidencia en la materia y, muy particularmente, la que aquél tiene constitucionalmente conferida en materia de legislación civil.

Segunda

Son contrarias a la Constitución y nulas las previsiones contenidas en los artículos 4, 6 y 11 de la norma reglamentaria proyectada, en los extremos y términos que se enuncian en el fundamento de Derecho cuarto de este dictamen, que por ello deben suprimirse en la redacción final del Reglamento.

Tercera

En lo demás, la norma reglamentaria proyectada se estima conforme con el ordenamiento jurídico.

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