

En Logroño, a 30 de septiembre de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, 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

88/04

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico, sobre Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 51/1997, de 10 de octubre, 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

Por la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 51/1997, de 10 de octubre, 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.

Segundo

Del proyecto de Decreto se dio traslado a diversas instancias administrativas y organizaciones corporativas, para alegaciones, concretamente a ARAG-ASAJA, UAGR, UPA-UGT, Cooperativa **Unión Trujalera S.I.** de Alcanadre, Bodega Cooperativa **S.I. L.** de Autol y Comunidades de Regantes del Margen Izquierdo Río Najerilla-Baños de Río Tobía, del Margen Izquierdo Río Najerilla-Bobadilla, Berceo, de Cornago, Estollo, de Logroño, Río Antiguo Iregua y PGL Navarrete, San Millán y Torrecilla en Cameros.

El 24 de junio de 2004 emitió su informe el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (S.O.C.E.), y el 30 de junio de 2004 lo hizo la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

A la vista de las observaciones realizadas por esta última, se pide informe también a la Dirección General de Política Local, que lo emitió con fecha 4 de agosto de 2004.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 27 de agosto de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 7 de septiembre de 2004, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico 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 7 de septiembre de 2004, registrado de salida el mismo día, 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 estatal 23/1986, de 24 de diciembre, de Cámaras Agrarias, y de la autonómica 4/1997, de 27 de mayo, de la Cámara Agraria 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 artículos 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. El artículo 46.3 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, recuerda oportunamente su vigencia al establecer que ***“en lo relativo al contenido, procedimiento de elaboración y forma de los reglamentos, se estará a lo dispuesto en la normativa***

reguladora de la actuación administrativa”, entre la que se encuentra, lógicamente, la legislación dictada sobre esta materia por la propia Comunidad Autónoma de La Rioja.

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

A) Memoria.

Dispone literalmente el art. 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, existe en el expediente una Memoria justificativa, de fecha 1 de junio de 2004, que cubre razonable y suficientemente las exigencias legales indicadas.

B) Memoria económica.

No se contiene en el expediente ningún informe ni documento que se ocupe de las implicaciones económico-presupuestarias que supondría la aprobación de la norma proyectada. Ello, en este caso, aparece justificado, puesto que esta última solo afectaría a las personas jurídicas o entidades beneficiarias del patrimonio de las extintas Cámaras Agrarias Locales, no implicando gasto alguno para la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

C) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho. En este caso, no se ha incluido como tal una tabla de derogaciones y vigencias en el expediente, si bien de la Memoria justificativa y del propio texto del Decreto proyectado se infiere que la aprobación de éste supondría tan sólo la modificación del artículo 19 del Decreto 51/1997, de 10 de octubre, 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.

D) Audiencia corporativa.

A nuestro juicio, este trámite —en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos dictámenes— no ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen.

En este caso, en efecto, la determinación de cuáles sean las corporaciones o entidades que deben ser oídas en el expediente aparece expresamente establecida en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1997, de 27 de mayo, de la Cámara Agraria de La Rioja, que es la norma que desarrolló reglamentariamente el Decreto 51/1997, de 10 de octubre, que ahora se trata de modificar, por lo que indudablemente también el Decreto proyectado constituye un desarrollo reglamentario de la misma norma legal, a cuyas prescripciones hay, también ahora, que atenerse.

Pues bien, los números 4 y 5 de dicha disposición legal establecen taxativamente lo siguiente:

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 intervinientes 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.

El Decreto proyectado pretende que sea posible autorizar cambios de destino de los bienes inmuebles de las Cámaras Agrarias Locales extinguidas, adjudicados a ciertas entidades, sin la restricción ahora existente de que dichos bienes se apliquen a intereses generales agrarios dentro del Municipio. La norma incide de plano, por tanto, ***“en el proceso de determinación de los destinos de los patrimonios y medios”*** de las Cámaras Agrarias Locales extinguidas, por lo que es inequívoca la necesidad de consultar, además de a las Comisiones Liquidadoras (si mantuvieran alguna actividad) y a las Organizaciones Profesionales Agrarias más representativas, a las Entidades Locales afectadas. Y del expediente resulta que estas últimas no han sido siquiera oídas.

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

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) 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

Sobre el alcance y la finalidad de la modificación reglamentaria proyectada.

El enjuiciamiento de la norma sometida a nuestra consideración exige tener en cuenta, no ya sólo su tenor literal, sino la finalidad y alcance que se pretende dar a la misma, de lo cual no dejan lugar a dudas ni la memoria que acompaña a la misma ni, lo que es más importante, su propio preámbulo.

Los datos relevantes son los siguientes:

1.º La Ley estatal 23/1986, de 24 de diciembre, de Cámaras Agrarias, posibilitó la extinción de las antiguas Cámaras Agrarias que, con subrogación en instituciones anteriores, había regulado un Real Decreto 1336/1977, de 2 de junio.

2.º Frente a dicha Ley se interpuso recurso de inconstitucionalidad que fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989, a resultas de la cual la Ley 23/1991, de 15 de octubre, modificó la anterior especificando que la decisión sobre la extinción de las Cámaras Agrarias podía corresponder a las Comunidades Autónomas y que a éstas correspondería entonces la decisión también sobre el destino de sus bienes, debiendo garantizarse la aplicación de los mismos ***“a fines y servicios de interés general agrario del municipio o, cuando proceda, del ámbito territorial de la Cámara extinguida atendiendo a los intereses agrarios específicos que se relacionan 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”*** (Disposición Adicional 2.ª).

3.º En este marco, que tiene carácter básico, la Comunidad Autónoma de La Rioja decretó la extinción de las Cámaras Agrarias Locales por Ley 4/1997, de 27 de mayo (Disposición Adicional 2.ª).

4.º Por medio del Decreto 51/1997, de 10 de octubre, el Gobierno de La Rioja reguló la adjudicación de los bienes de las extinguidas Cámaras Agrarias Locales. Su artículo 19 permitió que, una vez adjudicados los bienes, pudiera ser modificado su destino, previa autorización del Consejero competente, pero destinándolos, siempre, ***“a fines y servicios de interés general agrario dentro del municipio”***.

5.º Ahora pretende modificarse ese artículo 19, añadiendo, tras la expresión ***“a fines y servicios de interés general agrario dentro del municipio”*** la frase ***“o, cuando proceda, del ámbito***

territorial superior al de la Cámara extinguida atendiendo a los intereses agrarios específicos que se relacionan con los colectivos de agricultores representados en la misma y debiendo ser consultado, en su caso, el Consejo Agrario y Agroalimentario”.

Aparentemente, como se ve, la norma pretendida se limita a reproducir lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley estatal de Cámaras Agrarias. Pero de lo que se trata realmente, tal y como confiesa abiertamente el proyectado preámbulo de la misma, es de ***“beneficiar a los adjudicatarios de los bienes de las extinguidas Cámaras Agrarias, ofreciendo la posibilidad de eliminar el límite impuesto que hasta el momento constreñía el interés general agrario a la extensión única del municipio”***, y ello —según dice antes el citado preámbulo— porque ***“la limitada extensión geográfica de nuestra Comunidad Autónoma hace aconsejable ampliar el ámbito territorial del interés general agrario donde debe redundar el beneficio obtenido por el patrimonio de las extinguidas Cámaras Agrarias que fuera adjudicado en su día, conforme a las previsiones normativas aplicables”***.

A juicio de este Consejo Consultivo, tal propósito es jurídicamente inviable, por ser contrario a la normativa básica estatal en vigor, por lo que la norma, de aprobarse, sería inconstitucional.

La limitación del destino y aplicación que puede darse a los bienes de las Cámaras Agrarias Locales extinguidas al ***“interés general agrario del municipio”***, no es, como parece haberse pensado, una limitación reglamentaria que puede eliminarse mediante otro reglamento. Se trata, por el contrario, de una limitación contenida en la normativa básica estatal que vincula, por tanto, al legislador riojano (con mayor motivo si la norma es reglamentaria, como es obvio) y que encuentra su razón de ser, como en la citada Sentencia 132/1989 explicó el Tribunal Constitucional, en la ***base asociativa de las Cámaras Agrarias***: en definitiva, el patrimonio de las Cámaras Locales, formado a costa de los agricultores del Municipio en cuestión obligados durante mucho tiempo a integrarse en ellas, no puede ser invertido y aplicado sino en beneficio de la actividad agraria y precisamente en el ámbito del municipio de que se trate.

Las razones jurídicas de todo ello se explican con mayor detalle en el siguiente Fundamento Jurídico de este Dictamen.

Cuarto

La modificación reglamentaria proyectada infringe la normativa básica estatal y es, por tanto, contraria al ordenamiento jurídico.

Como es evidente, el título competencial en el que puede apoyarse el Gobierno de La Rioja para dictar la norma proyectada no es el establecido en el artículo 8.1.19 de nuestro Estatuto de Autonomía, puesto que aquí no se trata de regular la materia “agricultura y ganadería”, sino el que resulta del artículo 9.10 de dicho Estatuto, que confiere a la Comunidad la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, **“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca”**, del régimen de las **“Cámaras agrarias, de comercio e industria o entidades equivalentes, Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, así como cualquiera otra corporación de Derecho público representativa de intereses económicos y profesionales”**.

Así pues, para determinar si el proyecto de Decreto se mueve o no en los márgenes de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja es preciso analizar la normativa básica estatal que determina en concreto los contornos de dicha competencia. Y ese análisis conduce, en el criterio de este Consejo Consultivo, a la conclusión de que la norma proyectada infringe dicha normativa básica, lo que determina su inconstitucionalidad.

La cuestión fue examinada ya por este Consejo en su Dictamen 25/1997, emitido a propósito del que luego fue el Decreto 51/1997, de 10 de octubre, cuyo artículo 19 se pretende ahora modificar. Sin duda, si dicho Dictamen se hubiera tenido en cuenta en el expediente que ahora nos ocupa, se hubiera llegado a la conclusión que ahora nos vemos en la precisión de explicitar, y que puede sintetizarse en la forma siguiente:

1.º Las Cámaras Agrarias eran corporaciones de Derecho público de base asociativa a las que, hasta la aprobación por el Estado de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, pertenecían obligatoriamente todos los titulares de explotaciones agrarias de un determinado ámbito territorial: en el caso de las Cámaras agrarias locales, que es el afectado por la norma que es objeto del presente dictamen, las de cada concreto Municipio.

La naturaleza de las Cámaras Agrarias la sintetiza muy bien la STC. 132/1989, de 18 de julio (cuya doctrina ha sido recientemente ratificada por la STC 132/2004, de 22 de julio), en la que se examinó la constitucionalidad de la indicada Ley 23/1986 y en cuyo tercer Fundamento Jurídico se explica lo siguiente:

“Las Cámaras Agrarias se han configurado históricamente, y casi desde su inicio, como Entidades creadas por el poder público para la consecución de fines de interés general, asumiendo, en fase temprana de su historia, el carácter de «Corporaciones de Derecho Público» que mantendrán hasta la actualidad. Si bien en su origen se regularon como asociaciones de carácter voluntario, constituidas al amparo de la libertad de asociación que reconocía la Constitución de 1876, y la Ley de 30 de junio de 1887, con el objeto de «defender y fomentar los intereses de la agricultura, de la propiedad rústica, de los cultivos y de las industrias rurales, cualesquiera que sean los procedimientos o métodos que dentro de la Ley hayan adoptado o adopten para la realización de estos fines» (Real Decreto de 14

de noviembre de 1890), pronto pierden ese carácter voluntario. El Real Decreto de 2 de septiembre de 1919 manda constituir en cada capital de provincia una «Cámara Oficial Agrícola», dependiente del Ministerio de Fomento, con la condición de Cuerpo consultivo de la Administración (art. 2), disponiendo que «perteneceerán con carácter obligatorio a la Cámara Agrícola de la capital todos los contribuyentes por rústica o pecuaria que paguen más de 25 pesetas por cuota del Tesoro». La normativa posterior mantiene tal carácter obligatorio, con diversas alteraciones hasta el Decreto de 18 de abril de 1947, en el que se crearon las llamadas «Cámaras Oficiales Sindicales Agrícolas (COSA), con el carácter de Corporaciones de Derecho Público, que se configuraban como los órganos que en el nivel provincial iban a constituir, integrados en la Organización Sindical, el «primer escalafón (sic) consultivo de la Administración Pública», y a encargarse de la ejecución de la política agraria. A partir de entonces, la representación de los intereses agrarios quedó en manos de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos en el plano nacional, de las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias en el ámbito provincial, y de las Hermandades Sindicales locales en el ámbito local. El Decreto de 26 de diciembre de 1970 reguló la cuota obligatoria de todos los comprendidos en su ámbito de aplicación, para financiar las actividades y funciones de todos esos Organismos.

Initiada la transición al régimen democrático constitucional, el Real Decreto-ley de 2 de junio de 1977 suprimió, con efectos desde el 1 de julio de ese año, la sindicación obligatoria y el pago obligatorio de la antigua «cuota sindical», si bien autorizó al Gobierno para crear, entre otros Organismos, «Entidades de Derecho público en los sectores agrario y pesquero que, con el carácter de órganos de consulta y colaboración, y sin menoscabo de la libertad sindical, realicen funciones de interés general en los sectores respectivos, con las competencias, estructura, personal, bienes y recursos que se establezcan». Fruto de esta autorización fue el Real Decreto 1.336/1977, de 2 de junio, de Cámaras Agrarias. Se decía en su preámbulo que era conveniente crear, como órganos de consulta y colaboración con la Administración, Entidades de Derecho Público de carácter no sindical y ámbito territorial, sin perjuicio, en todo caso, del ejercicio de la libertad sindical y del derecho de organización libre de los trabajadores y empresarios del campo. En línea con esta presentación, su art. 1 definía a las Cámaras Agrarias como Corporaciones de derecho público, creadas para la consulta y colaboración con la Administración en temas de interés general agrario, y relacionadas orgánicamente con el Ministerio de Agricultura, y decía que sus competencias no limitarían la libertad sindical ni los derechos de organización de empresarios y trabajadores del campo; sus funciones, aparte de esa genérica de consulta y colaboración, se centrarían en la prestación de servicios o la gestión de asuntos de interés general para las comunidades agrarias; y entre sus recursos se preveían «las cuotas específicas reglamentariamente aprobadas por el Pleno respectivo, para la prestación de servicios comunes». Las Cámaras Agrarias se subrogaron en la titularidad de los bienes y derechos de las anteriores Hermandades Sindicales y COSA, y venían a reproducir su estructura. Tenían, en efecto, una estructura nacional (la Confederación Nacional de

Cámaras Agrarias, CONCA), heredera de la antigua Hermandad Sindical Nacional; una estructura provincial, heredera de las antiguas COSA (Cámaras Provinciales); y una estructura local o comarcal, heredera de las antiguas Hermandades Sindicales locales y comarcales (Cámaras locales o comarcales). El Real Decreto 1.336/1977 no hablaba directamente de adscripción obligatoria, pero la establecía indirectamente, al considerar como electores y elegibles para los órganos de dirección a todos los titulares de explotaciones agrarias, y al contemplar la posibilidad de establecer cuotas de carácter obligatorio. El Decreto 320/1978, de 17 de febrero, convocó y reguló las elecciones a miembros de las Cámaras Agrarias”.

2.º Como personas jurídicas, las Cámaras Agrarias locales tenían su propio patrimonio, procedente en buena medida de las cuotas que a las mismas habían de abonar todos los agricultores de cada Municipio, como consecuencia del régimen de afiliación obligatoria a ellas de dichos agricultores.

3.º La citada Ley estatal 23/1986, de 24 de diciembre, de Cámaras Agrarias, modificó profundamente el régimen de éstas y, en lo que aquí interesa, abrió la puerta a la extinción de las Cámaras Agrarias Locales. Ello hacía necesario proveer sobre el destino que había de darse a sus bienes, cuestión a la que la indicada Ley dedicó su Disposición Adicional Segunda, que, en su redacción originaria, era del siguiente tenor literal:

“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”.

El Tribunal Constitucional, en su citada Sentencia 132/1989, se ocupó, en lo que aquí importa, de si —como se alegaba en uno de los recursos acumulados— ***“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”.*** Y solventó la cuestión con la siguiente y nítida doctrina (fundamento jurídico 19):

“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 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».

El Tribunal terminó declarando, sobre este punto, que la Disposición Adicional Segunda es constitucional si se interpreta en el sentido de este fundamento jurídico.

4.º En esa misma Sentencia, se ocupó el Tribunal Constitucional de si la citada Disposición Adicional Segunda de la Ley 23/1986 tenía o no carácter básico, concluyendo que no 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 —y esto es lo importante a nuestros efectos— declaró también que:

“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”.

5.º A la vista de esta doctrina y fallo del Tribunal Constitucional, el legislador estatal dio nueva redacción a la citada Disposición Adicional Segunda de la Ley 23/1986 por medio de la Ley 23/1991, de 15 de octubre, quedando la misma con el siguiente tenor:

“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”.

A la vista de la Sentencia del Tribunal Constitucional de la que es directa consecuencia, la interpretación de este precepto, no ofrece duda alguna y de él resultan, en lo que interesa a este dictamen, las tres siguiente e inequívocas conclusiones:

Primera: Que se trata de una norma básica, que, como tal, limita y condiciona la competencia que a la Comunidad Autónoma de La Rioja confiere el artículo 9.10 de su Estatuto de Autonomía.

Segunda: Que las atribuciones patrimoniales de los bienes de las Cámaras Agrarias Locales extinguidas deben garantizar la aplicación de los mismos ***“a fines y servicios de interés general agrario del Municipio”***, y nunca a otros de diferente ámbito territorial, porque al respectivo Municipio son exclusivamente referibles ***“los intereses agrarios específicos”*** de los agricultores que formaban parte obligatoriamente de cada una de dichas Cámaras Agrarias Locales, por proceder tal patrimonio de las cuotas de tales agricultores y estar afecto el mismo, de acuerdo con la normativa que regulaba dichas Cámaras, a fines de interés general de ámbito municipal.

Tercera: Que la frase ***“o, cuando proceda, del ámbito territorial de la Cámara extinguida”***, no admite la interpretación que pretende darle la norma proyectada, sino que se refiere a los

casos en que la Administración competente pudiera decidir la extinción de otras Cámaras distintas de las Locales (en concreto, Cámaras Agrarias Comarcales y Provinciales), en cuyo supuesto, obviamente, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, sus bienes habrían de destinarse a fines de interés general agrario referibles a su específico ámbito territorial, y no **“del Municipio”**.

En consecuencia, la innovación que pretende introducirse en el artículo 19.2 del Decreto 51/1997, con la confesada intención con que se introduce según su propio preámbulo, es contraria al llamado **bloque de la constitucionalidad**, y, por tanto, nula. Y, sin esa intencionalidad, resultaría inaplicable en La Rioja, porque aquí no hay otras Cámaras Agrarias extinguidas que las Locales.

CONCLUSIONES

Única

La norma reglamentaria proyectada, interpretada de acuerdo con lo que manifiesta su preámbulo, no respeta la normativa básica estatal, por lo que no puede considerarse dictada en el ámbito de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución que a la Comunidad Autónoma confiere el artículo 9.10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

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