

LEGISLACIÓN CIVIL EN EL DERECHO AGRARIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Pedro de Pablo Contreras

Catedrático de Derecho Civil
Universidad de La Rioja

1. Planteamiento

Como es sabido, el artículo 148.1 de la Constitución enuncia una serie de materias o sectores en que todas las Comunidades Autónomas podrían, desde un primer momento, asumir competencias. En lo que afecta al contenido que habitualmente se suele atribuir al Derecho agrario, entre las mismas cabe destacar la «*la ordenación del territorio*» (regla 3^a), «*la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía*» (regla 7^a), «*los montes y aprovechamientos forestales*» (regla 8^a) y «*la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial*» (regla 11^a). En consecuencia, todos los Estatutos de Autonomía inicialmente aprobados atribuyeron a las respectivas Comunidades Autónomas la competencia sobre dichas materias, que además no dudaron en calificar, en todos los casos como *exclusiva*.

De otro lado, el artículo 149.3 de la norma fundamental permite a las Comunidades Autónomas, en sus Estatutos, asumir competencias «en las

materias no atribuidas expresamente al Estado en esta Constitución», esto es, en lo que no reserva a la exclusiva competencia estatal su artículo 149.1. Esto podían hacerlo ya inicialmente las Comunidades a que se referían la disposición transitoria segunda (las llamadas, con alguna impropiedad, «Comunidades históricas») y las que cumplieran los requisitos del artículo 151.1 (Andalucía), a las que se sumó –con apoyo en la disposición adicional primera de la Constitución– la Comunidad Foral de Navarra. Las demás habían de esperar para actuar del mismo modo a que transcurriera el plazo de cinco años previsto en el artículo 148.2, de modo que, desde que se cumplió ese término, todas las Comunidades Autónomas estaban en condiciones de alcanzar en sus Estatutos el mismo *techo competencial*, sólo limitado, como he indicado, por las competencias exclusivas que al Estado preserva el artículo 149.1 CE. Y así lo han hecho todas ellas: los vigentes Estatutos de Autonomía atribuyen a las respectivas Comunidades, en efecto –en mayor o menor medida según los casos–, la competencia exclusiva sobre determinadas materias específicas no incluidas literalmente entre las que el artículo 149.1 reserva al Estado, las cuales vienen a sumarse a las asumidas al amparo del artículo 148.1 a las que ya me he referido.

2. El sofisma de la equiparación entre el alcance de las competencias autonómicas y el contenido de la preexistentes leyes estatales reguladoras de las materias a que aquéllas se refieren

Como es evidente, el indicado modo de proceder de las Comunidades Autónomas se hace especialmente visible –y así se infiere ya de los ejemplos que he puesto unas líneas más arriba– cuando aquéllas regulan materias gobernadas antes de la Constitución por leyes especiales (por supuesto emanadas del único legislador entonces existente, o sea del estatal), 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. Si la ley de caza, o la de montes, o la de reforma y desarrollo agrario –parece pensarse– regulaba esta cuestión, yo puedo también regularla, puesto que según mi Estatuto tengo competencia exclusiva en materia de caza, de montes o de agricultura.

Me parece 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 habrán 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 art. 148.1.3^a 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 149.1.8^a CE, corresponde al Estado establecer. Por ello, los artículos 287.2 y 3 y 289 TRLS (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».

Aclarar esto es importante, y constituye un buen prelude para afrontar de frente los problemas de fondo que me he propuesto analizar.

3. El supuesto «principio de especialidad» de las competencias autonómicas específicas y su refutación por el Tribunal Constitucional

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 «*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 éstas 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 civil¹: «debe descartarse la entrada en juego del art. 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 motivo 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 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 mi 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–,

¹ «No es posible aceptar –dice el abogado del Estado, según relatan los antecedentes de la sentencia– que el Estatuto de Autonomía otorgue al País Vasco competencia para regular todos los elementos definidores de la institución respecto a los tipos de asociación que menciona su art. 10.13, pues el tronco común de la institución civil de la asociación está incluido en la competencia estatal, regulada en cuanto persona jurídica por la legislación civil».

«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 Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma» (fundamento jurídico 6º)².

El letrado del Gobierno Vasco, al contestar la invasión por la Ley vasca de asociaciones de la competencias estatal sobre la legislación civil denunciada por el abogado del Estado, invoca expresamente las sentencias 71/1982 y 48/1988 como fundamentadoras de tan indicado «principio de especialidad». Por su parte, la exposición de motivos de la Ley de fundaciones del País Vasco, a la que he eludido, añade a los dos citadas las 62/1991 y 120/1992.

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 10/19881, 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 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 difícil-

² Por eso sorprende que luego la sentencia parezca olvidarse de tan nítidas premisas y ni siquiera valore la pertenencia de buena parte del régimen jurídico de las asociaciones a la «legislación civil», limitándose a cuestionar la legitimidad constitucional de la regulación autonómica tan sólo en cuanto a su eventual incidencia en la reserva de ley orgánica para el «desarrollo» del derecho fundamental de asociación (art. 81.1 CE), así como en cuanto a los aspectos de tal régimen jurídico que puedan considerarse «condiciones básicas que garanticen la igualdad» en el ejercicio del derecho de asociación (cfr. art. 149.1.1ª CE). Curiosamente, empero, el Tribunal Constitucional, en la sentencia a que aludo, sí que analiza los preceptos de la ley impugnada a la luz de la competencia estatal exclusiva en materia de «legislación procesal», lo que –pese a que, en este punto, la Constitución salva «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.6ª)– le lleva a declarar inconstitucionales varios preceptos de aquélla [cfr. fundamentos jurídicos 14.e) y 16]. Aquí, pues, no parece funcionar el «principio de especialidad» competencial alegado por el Gobierno Vasco respecto a la «legislación civil», que –fiel a su tradicional naturaleza de Derecho común– parece ser, también desde la perspectiva del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, un sector del ordenamiento llamado a sufrir en exclusiva los menoscabos derivados de la «especialidad» alcanzada, respecto a él, por ciertas materias.

toso 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 «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 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, entendiéndose 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».

El 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 contenido contractual con lo 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):

«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 renducibles 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 (salud) 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 2º, 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 art. 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 1º)».

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 4º 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»³.

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 res-

³ Así se argumenta, en efecto, en el apartado e) de dicho fundamento jurídico 4º, que vale la pena reproducir en su literalidad: «El artículo 21 de la Ley gallega –explica– se limita a reproducir el artículo 11.1 de la Ley estatal 26/1984, en el que se establecen las exigencias que a favor de los consumidores y usuarios deberá satisfacer el régimen de comprobación, reclamación, garantía y posibilidad de renuncia o devolución que se establezca en los contratos, añadiendo el precepto impugnado ‘de conformidad con legislación general’. No requiere de mayores disquisiciones –dice el Tribunal Constitucional– afirmar que la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se insertan dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida al Estado por los arts. 149.1.6ª y 8ª CE. Ahora bien, lo que se cuestiona no es evidentemente, el contenido del precepto, sino la posibilidad de que el legislador autonómico reproduzca un precepto estatal que, aun cuando tenga por finalidad la defensa del consumidor, incide claramente en el Derecho de obligaciones, con respecto al cual ningún título competencial ostenta la Comunidad Autónoma. La determinación del contenido de los contratos, aunque su finalidad sea como en el presente caso la protección del consumidor y del usuario, no puede ser entendida, como pretende el representante de la Junta, como una ‘declaración de objetivos generales’. Se trata, por el contrario, de un reforzamiento de las obligaciones del vendedor sobre cuya determinación tiene competencia exclusiva el Estado (art. 149.1.6ª CE), en tanto que la Comunidad Autónoma no disponga de competencia en virtud de su Derecho foral. Como este no es caso –concluye–, el precepto de la Ley gallega incurre en inconstitucionalidad».

ponsabilidad civil, dan lugar a pretensiones de un particular frente a otro, 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 caso⁴.

⁴ Así es como debe entenderse la doctrina contenida en el fundamento jurídico 3º de dicha sentencia, en el que se lee que «no puede aceptarse la alegación de que el Real Decreto impugnado sea una norma directamente orientada a la conservación y desarrollo del Derecho civil catalán mediante la práctica notarial, afirmación en que se funda la pretendida infracción del art. 9.2 del EA de Cataluña, porque, sin perjuicio del efecto que, entre otros, pueda producir en aquel Derecho, no es éste el sentido y finalidad propios de una norma que no tiene por objeto directo ese sector del ordenamiento autonómico ni interfiere, por tanto, en la competencia de la Generalidad para conservar, modificar y desarrollar su Derecho civil, muy al contrario, el objeto y fin propio del Decreto es la regulación de un cierto mérito en los concursos de provisión de Notarías en el territorio de las Comunidades autónomas que cita, y por ello forma parte del Estatuto profesional de los Notarios, así como de su intervención en la formulación de los instrumentos públicos. De aquí que el título competencial relevante sea el relativo a la materia notarial en aquellos dos aspectos, prevalentes según la doctrina de este Tribunal sobre caracterización de las normas en conflicto, en cuya operación debe atenderse al sentido y finalidad con los cuales los títulos de competencia se han formulado en la Constitución y los Estatutos teniendo presente el carácter de las disposiciones en conflicto [STC 87/1987 (RTC 1987/87), fundamento jurídico 2º] como el objetivo predominante de las mismas [STC 88/1986 (RTC 1986/88) fundamento jurídico 4º]».

4. Competencias autonómicas y derecho de propiedad

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 art. 149.1.8^a CE, y de la que éste tan sólo exceptiona 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 pueden 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 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 exclusiva en materia de legislación civil.

Esta pretendida constitucionalidad 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 (...) 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 se opera ya sólo en la legislación civil, sino también aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada (...). Así las cosas, resulta (...) evidente que si la Comunidad Autónoma andaluza es titular de una competencia específica para legislar en materia de 'reforma y desarrollo del sector agrario' (...), dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la tierra y su función social» (fundamento jurídico 8º).

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, creo 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 TRLS entra en el ámbito de la legislación civil (art. 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 (art. 149.1.1ª CE), sino, más bien, la dimensión horizontal, esto es, la de las relaciones jurídico-privadas (art. 149.1.8ª CE)*»⁵.

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, a lo que entiendo, para

⁵ El subrayado es mío.

considerar que las cuestiones en él reguladas pertenecen al ámbito propio del Derecho civil, a mi 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.

5. Algunas conclusiones

La conclusión alcanzada en el apartado anterior –me parece– 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 mi opinión, 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:

- a) 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
- b) 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 mi 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. Creo que 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 mi juicio, cabe inferir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que –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 contratación y el régimen de la responsabilidad al amparo de la competencia en materia de protección de los consumidores.

La conclusión antecedente creo permite afirmar la constitucionalidad de no pocas regulaciones autonómicas –en lo que aquí interesa, pertenecientes al Derecho agrario– 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.

6. Epílogo: un par de ejemplos, tomados del derecho agrario de la Comunidad Autónoma de La Rioja

Para finalizar este trabajo, ilustraré las conclusiones anteriores con unos ejemplos, a fin de facilitar su comprensión. Para ello me serviré de la legislación agraria de Comunidad Autónoma de La Rioja, que es la que en los últimos años he seguido con alguna atención.

A) La Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del Patrimonio forestal de La Rioja, que –en lo que aquí interesa– viene a ser un trasunto de la Ley estatal de montes de 1957, fue dictada en ejercicio de la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma de La Rioja en el artículo 9.4 de su Estatuto, según el cual corresponde a ésta el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado sobre vías pecuarias, montes, aprovechamientos forestales, régimen de las zonas de montaña y espacios asignándose al Derecho civil en varios aspectos, entre los que cabe destacar la presunción de posesión de la Entidad Pública derivada de la inclusión de aportar certificación administrativa de la no inclusión en el Catálogo para inmatricular en el Registro de Propiedad fincas colindantes con montes catalogados (art. 13); la obligación de demandar a la Co-

munidad autónoma, además de la Entidad titular, cuando se promuevan juicios declarativos ordinarios de propiedad de montes catalogados (art. 14); o el establecimiento de los derechos de tanteo y retracto legal, a favor de las Entidades públicas titulares de los montes según los correspondientes Catálogos, en los casos de transmisión onerosa de los enclaves de propiedad particular situados en montes de utilidad pública o en montes protectores (arts. 16 y 20).

Además, los artículos 17 y 21 ordenan que consten en los correspondientes Catálogos las servidumbres y demás derechos reales que graven los montes incluidos en el mismo, señalando que, en caso de no estar debidamente justificados tales gravámenes, «se abrirá de oficio o a instancia de parte el procedimiento oportuno que resuelva acerca de la legitimidad o existencia del mismo». De ese procedimiento –obviamente administrativo– corresponde conocer a la Consejería competente, siendo su resolución «recurrible en vía jurisdiccional, una vez agotada la administrativa previa». Como es evidente, esa «vía jurisdiccional», en cuanto se trate en efecto de determinar o no la existencia del derecho real de titularidad privada que se trate, no puede ser otra que la civil ordinaria: aquí, la decisión que al respecto pudiera adoptar la jurisdicción contenciosa, lo mismo que lo que hubiera decidido la resolución administrativa precedente, limita sus efectos a la inclusión o no del gravamen en el Catálogo, quedando siempre a salvo la vía civil ordinaria para decidir acerca de la existencia y titularidad del derecho real de que se trate.

De otro lado, la ley contiene numerosas limitaciones al derecho de propiedad, sometiendo a autorización administrativa previa no pocas actividades de los propietarios. Ha de entenderse, empero, que las consecuencias de la infracción de tales prohibiciones se ciñen al ámbito del estricto Derecho público administrativo, limitándose a la imposición de las correspondientes sanciones, reguladas en los artículos 86 y siguientes; y, entendidos así tales preceptos, ninguna tacha de inconstitucionalidad merecen.

En lo que atañe a los restantes aspectos que he reseñado, es evidente que las prescripciones de la Ley de 1995 afectan a la posición jurídica de los particulares, introduciendo limitaciones o excepciones en el régimen que resulta de la aplicación de las normas generales del Derecho civil. No me parece, sin embargo, que tal normativa autonómica sobrepase los contornos de la competencia de La Rioja, invadiendo la reservada al Estado en materia de «legislación civil». La razón, empero –como ya he indicado con anterioridad–, no puede ser la especificidad de la materia «montes» en relación con esta última. Como he dicho, 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 la posibilidad de regular la posición jurídica de las Entidades Públicas, sin que,

al hacerlo, quede excluida la facultad de incidir en la de los particulares afectados por ella. Aquí lo que entra en juego –me parece– es la competencia estatal exclusiva para establecer «*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*» (art. 149.1.18ª CE), que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar, no sólo en general, sino también en particular, esto último cuando tengan reconocida una competencia sectorial específica que les habilite para ello, como en este caso sucede: el artículo 9.4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja otorga a esta Comunidad competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación estatal en materia de montes y aprovechamientos forestales, y los referidos preceptos de la Ley riojana que nos ocupa, que respeta las prescripciones de la ley estatal de montes, se ciñen a ese ámbito competencial, sin que el hecho de que incidan más o menos directamente en las posiciones jurídicas ordinarias –de Derecho privado– de los particulares les prive de la legitimidad constitucional.

B) Partiendo del enfoque precedente, hay una norma en la Ley riojana 2/1995 que merece comentario aparte, y que nos sirve para ilustrar el carácter *reversible* de ciertas normas autonómicas, que, más allá de su apariencia de Derecho privado (que las haría inconstitucionales), son susceptibles de ser interpretadas en clave de Derecho público (lo que permite salvar su constitucionalidad). Me refiero al artículo 59 de la misma, según el cual «no se podrán plantar árboles cerca de una heredad ajena sino a la distancia autorizada por las ordenanzas locales o la costumbre del lugar», añadiendo que, «en defecto de ordenanzas locales o la costumbre, la Consejería competente podrá fijar las distancias mínimas a aplicar» y que, «en su defecto, se aplicarán las previstas en el artículo 591 del Código civil».

Este artículo ha sido desarrollado reglamentariamente por la Orden 73/1998, de 5 de agosto, de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, por la que se establece el régimen al que han de someterse las plantaciones de especies forestales en cuanto a las distancias que han de respetar respecto a las fincas colindantes. Esta Orden, que deroga otra de 1984, recuerda que «será obligatoria en defecto de costumbre u ordenanza local aplicable» (art. 1); establece las indicadas distancias (tres metros si se trata de coníferas o resinosas y cuatro metros si son chopos u otras frondosas, distancias que se reducen en un metro si el terreno colindante se dedica a pradera y que pueden excepcionarse singularmente mediante resolución administrativa: art. 2); y, finalmente, se limita a señalar que «las reclamaciones por infracciones a la regulación establecida por la presente Orden habrán de presentarse ante la Consejería competente en materia de medio ambiente» y que «el régimen sancionador se regirá por lo previsto en la Ley

2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del Patrimonio forestal de La Rioja» (art. 3).

Obsérvese que el artículo 59.1 de la Ley 2/1995 reproduce lo dispuesto en el artículo 591 del Código civil, respecto al cual la única novedad es la previsión del apartado 2, que interpone, entre las ordenanzas y costumbres locales y lo establecido en dicho precepto del Código, la aplicación de una normativa reglamentaria autonómica.

Naturalmente, si interpretáramos el referido artículo 59.1 como una modificación –o, más exactamente, un desplazamiento en el ámbito territorial de La Rioja– de lo dispuesto en el artículo 591 del Código, la conclusión no podría ser otra –supuesto el carácter civil de este último– que la inconstitucionalidad de aquél. En definitiva: si la cuestión de las distancias a que han de sujetarse las plantaciones de los propietarios respecto a las fincas de sus vecinos es materia civil, carece La Rioja de competencia para regularla, ni mediante un reglamento ni mediante una ley, puesto que tal competencia, como propia de la «legislación civil», corresponde al Estado (art. 149.1.8ª CE).

Probablemente fuera esta interpretación la que tuviera en mente el legislador autonómico. Sin embargo, el modo en que ha regulado de hecho la cuestión propicia una interpretación distinta, compatible con el texto constitucional. Es de observar, en efecto, que la Orden de 1998, en cuanto a las consecuencias de su incumplimiento, se remite al régimen sancionador de la Ley 2/1995, y para nada alude a una ulterior posibilidad de acudir a la jurisdicción civil para exigir el propietario a su vecino la tala de las plantaciones. Hay que entender, por tanto, que, vulnerada la Orden, se impondrán al incumplidor, como sanción administrativa, las multas previstas en la ley; y que, además, resultará de aplicación lo dispuesto en el artículo 92.1 de la misma, a cuyo tenor «el responsable de cualquier infracción, además del pago de la multa legalmente establecida, vendrá obligado a reponer el medio natural en el estado en que estuviere con anterioridad a la comisión de la falta o al pago de la indemnización de los daños y perjuicios causados». Según esto, la vía administrativa –a la que hay que entender ceñidos como el artículo 59.1 de la Ley cuanto la Orden que lo desarrolla– puede ser suficiente para que la Administración –nunca el particular afectado– termine imponiendo al colindante incumplidor la tala de los árboles plantados a menor distancia de la permitida. Al margen de ella, y regida exclusivamente por el artículo 591 del Código civil, queda la posibilidad del propietario de la finca colindante de exigir tal conducta directamente a su vecino ante la jurisdicción civil, que será también la única competente para conocer de las prestaciones de indemnización que el primero, al amparo de lo dispuesto con carácter general en la legislación civil (la del Estado, por tanto) y existiendo daños o perjuicios como consecuencia de la plan-

tación a menor distancia de la permitida en dicho precepto del Código, ejercitara contra el segundo.

C) El último ejemplo se refiere a normas autonómicas cuya constitucionalidad, en mi opinión, no puede salvarse en manera alguna. El caso de los 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 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»; y 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». 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 mi juicio, un caso de responsabilidad patrimonial de la Administración, regido por el Derecho administrativo y exigible ante la jurisdicción contenciosa.

Como he indicado, las aludidas normas civiles exceden de la competencia autonómica, sin que modifique esta conclusión el hecho de que todas las leyes de caza dictadas por las Comunidades Autónomas incluyan preceptos similares. Invocadas que fueren –cualquiera de ellas– en algún proceso, debieran los jueces y tribunales plantear sobre ellas la oportuna cuestión de inconstitucionalidad. 

Indicación bibliográfica

Del «Derecho civil autonómico no foral» se ocupan varios de los trabajos (así los de CAFFARENA, SÁNCHEZ CALERO, GRANADO y RUIZ-RICO) incluidos en el vol. *Competencia en materia civil de las Comunidades Autónomas* (COORD. B. MOERNO QUESADA), Madrid, 1989, y resultan más que expresivos de la extensión que ha adquirido el fenómeno los 9 vols. de que consta la obra *Derechos civiles de España* (COORD. BERCOVITZ y MARTÍNEZ SIMANCAS), Madrid, 2000 (aunque en ella se incluyen también trabajos sobre los diferentes Derechos civiles forales). Aunque referida al caso concreto de las fundaciones, es muy expresiva la defensa de la extensión de las competencias autonómicas a los aspectos o cuestiones de Derecho civil que hace DÍAZ BRITO, *Normativa y competencias de Canarias sobre fundaciones privadas*, Barcelona, 1997. Para las ideas que se vierten en esta ponencia, de PABLO CONTRERAS, «¿Derecho civil riojano?» (en el vol. 5 de la obra *Derechos civiles de España*, citada) y «La legislación civil y la competencia autonómica en materia de asociaciones», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, abril 1999, núm. 4, pp. 17 ss.