

Expediente: 20/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias.

Dictamen: 27/2002, de 10 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de junio de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, que actúa como Consejero-Secretario,

siendo Ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 4 de abril de 2002 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.c) de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 11 de marzo de 2002, según certificación del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

En el expediente figuran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 11 de marzo de 2002, de toma en consideración de dicho proyecto de Decreto Foral.
2. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Agricultura Ganadería y Alimentación en el que se indica, además, haber obtenido verbalmente la conformidad del Servicio de Desarrollo Normativo y Fiscalidad del Departamento de Economía y Hacienda.
3. Informe jurídico elaborado por la Sección de Acción Normativa y Coordinación Jurídica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
4. Texto del proyecto de Decreto Foral Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra.

La documentación presentada se ajusta, en términos generales, a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo

El proyecto de Decreto Foral Legislativo sometido a consulta tiene por objeto la aprobación del Texto Refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, en virtud de la delegación legislativa de la disposición final primera de la Ley Foral 27/2001, de 10 de diciembre, de

modificación parcial de la Ley Foral 20/1997, de 15 de diciembre, del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra.

Tratándose de informar sobre un proyecto legislativo derivado de una delegación legislativa, el dictamen del Consejo de Navarra es de carácter preceptivo, a tenor de lo previsto en el artículo 16.1.c) de la LFCN.

II.2ª. Competencia y tramitación del proyecto de Decreto Foral Legislativo

La disposición final primera de la Ley Foral 27/2001, de 10 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 20/1997, de 15 de diciembre, del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, *“autoriza al Gobierno de Navarra para que, al amparo del artículo 21 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, elabore y apruebe, en el plazo máximo de un año, mediante Decreto Foral Legislativo, un texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra”*.

El proyecto de Decreto Foral Legislativo se dicta en ejercicio de la autorización legal otorgada al Gobierno de Navarra y viene formulado por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, competente en razón a la materia, y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto llevar a cabo la refundición en un único texto de normas forales con rango de ley.

Así mismo, consta en el expediente el informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el informe jurídico de la Sección de Acción Normativa y Coordinación Jurídica de dicho departamento, así como la propuesta de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral Legislativo por el Gobierno de Navarra, por lo que la tramitación del Decreto Foral Legislativo sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

II.3ª. De la delegación legislativa

A) Alcance de la delegación legislativa

El artículo 21 de la Ley Orgánica 13/1982 de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA) establece:

“1. El Parlamento podrá delegar en la Diputación Foral el ejercicio de la potestad legislativa. No procederá tal delegación en los supuestos en que, a tenor del artículo anterior, se exija mayoría absoluta para la aprobación de leyes forales.

2. Las leyes forales de delegación fijarán las bases que han de observarse por la Diputación en el ejercicio de la potestad legislativa delegada. La ley foral podrá también autorizar a la Diputación para refundir textos legales determinando el alcance y criterios a seguir en la refundición.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse a la Diputación de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio”.

En concordancia con dicho precepto el artículo 158 del Acuerdo de 2 de febrero de 1995, que aprueba el Reglamento del Parlamento de Navarra (en adelante RPN) dice “el Parlamento podrá delegar en la Diputación Foral, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra el ejercicio de la potestad legislativa” (artículo 158-1); que la delegación se otorgará mediante Ley Foral ordinaria cuando se trate de refundir textos (artículo 158.2) y que deberá “otorgarse de forma expresa, para materias concretas y con fijación de plazo para su ejercicio” (artículo 158.3). Las disposiciones del Gobierno de Navarra que contengan legislación delegada adoptarán la forma de Decreto Foral Legislativo (artículo 158.4).

A su vez el artículo 10-j) de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACFN), determina que “corresponde al Gobierno de Navarra: ... dictar

Decretos legislativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral”.

La actividad legislativa delegada encuentra su límite en la propia norma delegante y la presente se ajusta, en un juicio preliminar, a los términos de los artículos 21 de la LORAFNA y 158.3 del RPN, por cuanto se otorga expresamente al Gobierno, mediante una Ley formal, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio, dentro del cual se ejercita la delegación.

No se especifica en la delegación legislativa que analizamos si la autorización se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye autorización para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos o, según el texto del artículo 21.2 de la LORAFNA, “determinando el alcance y criterios a seguir en la refundición”. Mas, como toda delegación legislativa es una excepción de la potestad que corresponde originariamente al Parlamento, debe interpretarse en sentido estricto y aplicarse con el máximo rigor limitándola, en estos casos de delegación en blanco, a la articulación en un texto único de las leyes que inciden en el mismo objeto.

El dictamen, por versar sobre un texto refundido, debe limitarse a analizar el alcance de la delegación legislativa, a valorar la corrección técnica del proyecto y a verificar la exactitud de la refundición, teniendo en cuenta que no se trata sólo de recopilar una serie de preceptos legales vigentes sino de lograr un conjunto uniforme, armónico y completo; sin perjuicio de que se formulen las observaciones concretas al articulado que se estime convenientes dentro de los límites de la delegación y que, en el presente caso, como se ha dicho, debe ajustarse en principio al tenor literal de los preceptos refundidos.

El proyecto de Decreto Foral Legislativo consultado se ajusta a los términos de la autorización contenida en el precepto legal que la concede, autorización que permite corregir la fragmentación normativa existente en la materia y llevar a cabo una mejor sistematización y ordenación de la regulación legal vigente favoreciendo con ello, en el momento de su

aplicación e interpretación, el conocimiento y la efectividad de la normativa legal.

B) Técnica normativa: Estructura del proyecto de Decreto Foral Legislativo

En toda refundición de textos legales cobran singular relieve las cuestiones de técnica normativa, empezando por el claro deslinde entre el Texto Refundido propiamente dicho y el Decreto de aprobación. Separación que afecta a la estructura, a las recíprocas remisiones y a la colocación de las disposiciones relativas a su entrada en vigor y a las leyes que viene a derogar de modo que no aparezcan entremezcladas.

El proyecto de Decreto Foral Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido del Registro de Explotaciones Agrarias consta de un preámbulo, dos artículos, una disposición final y un anexo con el texto refundido.

En el preámbulo se explican las causas que motivan la elaboración de la norma con referencia expresa a la autorización legislativa y a la conveniencia de la refundición en un solo texto de todas las disposiciones vigentes sobre el Registro de Explotaciones Agrarias. En el artículo primero se aprueba el texto refundido que se une como anexo; y en el segundo se establece la remisión al Parlamento de Navarra en cumplimiento del artículo 158.6 del Reglamento de la Cámara. La disposición final determina su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

A este esquema se ajusta el proyecto remitido a consulta, que consideramos formalmente correcto, con las siguientes salvedades:

1.- Entre la norma de aprobación y el texto refundido se intercala la palabra "Anexo", que debiera suprimirse porque ese término rebaja a la categoría de accesorio lo que en realidad es lo principal: el texto refundido. Idéntica corrección habrá que hacer en el artículo 1, suprimiendo la expresión "como anexo".

2.- El artículo 2 debiera pasar a ser una disposición adicional, ya que no afecta al contenido sino al trámite legal preceptivo del artículo 158.6 del RPN.

3.- La disposición derogatoria que se incluye en el texto refundido debe incorporarse al Decreto Foral Legislativo.

C) Sobre el contenido del Texto Refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra

El Texto Refundido considerado consta de veintitrés artículos divididos en un título preliminar y tres títulos con la denominación respectiva de Disposiciones Generales, Del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, Explotaciones prioritarias, y Beneficios; tres disposiciones adicionales, cuatro transitorias, dos derogatorias y una final.

El contenido del texto refunde la Ley Foral 20/1997, de 15 de diciembre, del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra; el artículo 9 de la Ley Foral 20/2000, de 29 de diciembre, sobre modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias, que modificó varios artículos de la Ley Foral 20/1997, sobre incremento de los beneficios fiscales de los titulares de explotaciones prioritarias y de los agricultores jóvenes; y la Ley Foral 27/2001, de 10 de diciembre, del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, que modificó parcialmente la Ley Foral 20/1997. La refundición llevada a cabo se considera completa y fiel en sus acepciones jurídicas en cuanto el nuevo texto recoge y deroga expresamente las leyes refundidas.

Se transcriben literalmente todas las normas vigentes refundidas conteniéndose algunas modificaciones, sin relevancia en cuanto al contenido por cuanto deben entenderse comprendidas dentro del ámbito material de la delegación legislativa, pues la elaboración de un texto único no es una tarea puramente mecánica sino que requiere a veces algún ajuste para mantener la unidad, corregir errores o rectificar términos.

Las modificaciones o novedades introducidas en el texto refundido son las siguientes:

1.- El artículo 11 bis de la Ley Foral 27/2001 pasa a denominarse en el actual texto artículo 12; y se ha alterado el orden de los artículos 13 y 14 de la misma norma legal de tal manera que en el nuevo texto aparecen en orden inverso. Ello supone que se renumeran todos los artículos siguientes así como las referencias que a lo largo del texto se hacen a ellos.

2.- El artículo 9 del proyecto hace referencia en lugar de únicamente a los artículos 10 y 11 de la Ley Foral (como hacía la Ley Foral 20/1997) a los artículos 10, 11 y 12. Según consta en el informe jurídico emitido por la Sección de Acción Normativa y Coordinación Jurídica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se realiza por entender que “la referencia a este artículo como requisito que deben cumplir las explotaciones agrarias familiares y las asociativas para su consideración como explotación prioritaria resulta de todo punto lógica, puesto que el artículo 12 (antiguo 11 bis) establece los requisitos que debe cumplir uno de los tipos de explotaciones agrarias asociativas (las sociedades civiles agrarias) para que las mismas sean consideradas como prioritarias, de forma que dicho artículo 12 viene únicamente a desarrollar lo dispuesto en la letra a) del artículo 11 y por tanto puede considerarse como parte del mismo”.

3.- En la disposición adicional tercera falta el título y numeración de párrafos tal como figuraba en la Ley Foral 27/2001 que facilita su exposición y lectura.

4.- Las disposiciones transitorias del proyecto concretan, a la vista de las fechas de publicación de las Leyes Forales que se refunden, las distintas fechas recogidas en éstas e introduce la numeración de párrafos en la transitoria segunda.

5.- Las disposiciones derogatorias introducen una fórmula de derogación expresa de las leyes refundidas y mantienen otra de carácter genérico contemplada, esta última, en las Leyes Forales que se refunden; si bien en buena técnica estas disposiciones debieran incorporarse al Decreto Foral Legislativo.

6.- La disposición final contempla una fórmula genérica de autorización al Gobierno de Navarra para el desarrollo reglamentario de la Ley.

Las modificaciones que se señalan al texto que se dictamina carecen de relevancia, como se ha expuesto, en cuanto al contenido y cumplimiento de la autorización legislativa para la elaboración del texto refundido en la que, por otra parte, no se establecía ni el alcance ni los criterios a seguir en la refundición. Además, dado que las novedades introducidas son únicamente de tipo sistemático y lógico debe concluirse que el proyecto se ajusta perfectamente a la autorización legislativa recibida, sin perjuicio de las observaciones no esenciales sobre técnica normativa antes referidas.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, se considera ajustado a la autorización legislativa y al ordenamiento jurídico que disciplina la misma.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.