

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 132/1989 de 18 Jul. 1989, rec. 961/1985
Ponente: López Guerra, Luis.
Nº de Sentencia: 132/1989
Nº de Recurso: 961/1985
LA LEY 2382/1989

DERECHO ASOCIACION. PRINCIPIO LIBERTAD. CAMARAS AGRARIAS. LEGISLACION BASICA.

Los seis recursos de inconstitucionalidad fueron promovidos, respectivamente, por:- El Presidente del Gobierno, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 18/1985, de 23 de julio, de Cámaras Profesionales Agrarias,- 70 Diputados, la Generalidad de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Gobierno Vasco y 57 Diputados, contra la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias.El conflicto positivo de competencia fue promovido por el Gobierno de la Nación contra el Decreto 32/1987, de la Junta de Galicia, por el que se autoriza la adquisición, a título gratuito o lucrativo, a favor de la Comunidad Autónoma, del derecho a usar los inmuebles propiedad de las Cámaras Agrarias Gallegas para finalidades de actuación administrativa de orden exclusivamente agrario.El Tribunal Constitucional, al resolver acumuladamente los siete procesos, agrupó las cuestiones en tres grupos:1. Vulneraciones del orden constitucional por las normas impugnadas, al contener éstas una regulación de las Cámaras Agrarias contraria a los preceptos constitucionales que rigen el régimen de las asociaciones (artículos 22 y 28 CE) y de las organizaciones profesionales en defensa de intereses económicos propios (artículo 52 CE).2. Vulneración, por las normas estatales, de diversos preceptos constitucionales, esencialmente los relativos al principio de igualdad, acceso a cargos públicos y derecho de propiedad privada (artículo 14, 23 y 33 CE), entre otros.3. Cuestiones sobre reparto competencial entre órganos generales del Estado y Comunidades Autónomas en materia de Cámaras Agrarias.Admitidos los escritos a trámite y efectuadas las correspondientes alegaciones, el Tribunal Constitucional decidió:1º Declarar inconstitucionales el artículo 12.1 y la Disposición derogatoria primera de la Ley 18/1985, de 23 de julio, de Cámaras Profesionales Agrarias, del Parlamento de Cataluña.2º Declarar inconstitucional el artículo 8.2 de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, salvo en lo que se refiere a la determinación de la fecha de convocatoria.3º Declarar que los artículos 9.1 y 11.3 y la Disposición adicional segunda de la Ley 23/1986 no vulneran los mandatos constitucionales, interpretados en el sentido de los fundamentos jurídicos 13, 28 y 19, respectivamente.4º Declarar que la Disposición adicional segunda no tiene carácter básico, en cuanto confiere a la Administración del Estado competencia para la atribución de bienes, derechos y obligaciones de cualquier naturaleza correspondientes a Cámaras Agrarias de ámbito territorial infraautonómico que resulten extinguidas en aplicación de la Ley; y en consecuencia, declarar inconstitucional el artículo 1 de la Ley 23/1986, en cuanto declara básica la Disposición adicional segunda.5º Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia controvertida en el conflicto número 504/1987.6º Desestimar los recursos acumulados en todo lo demás.

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, ha pronunciado

laleydigital.es

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad iniciado bajo el núm. 961/1985, planteado por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 18/1985, de 23 Jul., de Cámaras Profesionales Agrarias, en el que ha comparecido el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas, y el Parlamento de Cataluña, representado por su Presidente; en los recursos de inconstitucionalidad núms. 174/1987, 398/1987, 410/1987 y 425/1987, acumulados entre sí, y al anterior recurso núm. 961/1985, planteados por don Blas Camacho Zancada, Comisionado por 69 Diputados; el Abogado don Ramón Riu i Fortuny, en representación y defensa de la Generalidad de Cataluña; la Abogada D.^a Inmaculada Rodríguez González, en representación y defensa del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria; los Letrados don Miguel Ignacio Legarda Uriarte y don José Ignacio López Cárcamo, en nombre y representación del Gobierno Vasco, y don Federico Trillo-Figueroa Martínez Conde, Comisionado por 56 Diputados, respectivamente, contra la Ley 23/1986, de 24 Dic., por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, recursos en los que ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado; en el conflicto positivo de competencia, iniciado bajo el núm. 504/1987, acumulado a los anteriores asuntos, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, contra el Decreto 32/1987, de 5 Feb., de la Junta de Galicia, por el que se autoriza la adquisición, a título gratuito o lucrativo, a favor de la Comunidad Autónoma, del derecho a usar los inmuebles propiedad de las Cámaras Agrarias gallegas para finalidades de actuación administrativa de orden exclusivamente agrario. Ha comparecido la Junta de Galicia, representada por el Letrado don Heriberto García Seijo. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. a) El 2 Nov. 1985 tuvo entrada en este Tribunal escrito del Abogado del Estado, quien, en nombre y representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 18/1985, de 23 Jul., de Cámaras Profesionales Agrarias, publicada en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» núm. 570, de 2 Ago. 1985. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 13 Nov. 1985, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad que fue registrado con el núm. 961/1985. Tras los correspondientes trámites, comparecieron y presentaron alegaciones el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña.

Habiéndose invocado el art. 161.2 C.E., transcurrido el plazo previsto en este concepto, y tras oír a las partes, el Pleno del Tribunal dictó Auto el 24 Abr. 1986, por el que se acordó levantar la suspensión de la vigencia de la Ley 18/1985, de 23 Jul., de Cámaras Profesionales Agrarias, del Parlamento de Cataluña, por entender que no aparecían motivos suficientes para mantener la citada suspensión.

b) El 13 Feb. 1987 tuvo entrada en el Tribunal escrito de don Blas Camacho Zancada, quien, comisionado por 69 Diputados más, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 23/1986, de 24 Dic., por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias (LBCA). El recurso quedó registrado con el núm. 174/1987. Por providencia de 18 Feb. 1987, la Sección Segunda del Tribunal admitió a trámite el recurso en el que, tras las correspondientes actuaciones procesales, se personó y realizó alegaciones el Abogado del Estado en nombre del Gobierno.

c) El Abogado de la Generalidad de Cataluña don Ramón Riu i Fortuny, por escrito que tuvo entrada en el Tribunal el 27 Mar. 1987, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 23/1986, ya citada, el recurso quedó registrado con el núm. 398/1987. La Sección Tercera del Tribunal, por providencia de 1 Abr. 1987, admitió el recurso, en el que, tras los correspondientes trámites procesales, compareció el Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación.

d) D.^a Inmaculada Rodríguez González, en representación del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, presentó escrito el 28 Mar. 1987, por el que se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la mencionada Ley 23/1986, recurso que quedó registrado con el núm. 407/1987. La Sección Cuarta del Tribunal, por providencia de 1 Abr. 1987, admitió a trámite el recurso en el que se personó el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación.

e) El Gobierno Vasco, representado por don Miguel Ignacio Legarda Uriarte y don José Ignacio López Carcamo, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 30 Mar. 1987, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 23/1986, que quedó registrado con el núm. 410/1987. Admitido a trámite el recurso por providencia de la Sección Tercera de 1 Abr. 1987, se personó en el mismo el Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación.

f) D. Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde comisionado por 56 Diputados, por escrito que tuvo entrada el 1 Abr. 1987, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 23/1986, registrándose con el núm. 425/1987. La Sección Cuarta del Tribunal, por providencia de 8 Abr. 1987, admitió a trámite el recurso en el que se personó el Abogado del Estado en nombre del Gobierno de la Nación.

g) En su escrito de 27 Mar. 1987, el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña solicita la acumulación del recurso 398/1987, al registrado con el núm. 961/1985, por su parte, el Abogado del Estado, en su escrito de personación en el recurso núm. 425/1987, solicitó la acumulación del citado recurso a los registrados con los núms. 398, 407 y 410/1987; oídas las partes, el Pleno del Tribunal dictó Auto el 4 Jun. 1987, por el que se acumularon los recursos 398, 407, 410 y 425/1987.

h) El Abogado del Estado, en representación del Gobierno, por escrito de 14 Abr. 1987, planteó conflicto positivo de competencia contra el Decreto de la Junta de Galicia 32/1987, de 5 Feb., por el que se autoriza la adquisición, a título gratuito o lucrativo, a favor de la Comunidad Autónoma, del derecho a usar los inmuebles propiedad de las Cámaras Agrarias Gallegas para finalidades de actuación administrativa de orden exclusivamente agrario. El conflicto quedó registrado con el núm. 504/1987, y, admitido a trámite por la Sección Cuarta del Pleno, en providencia de 22 Abr. 1987, tras los correspondientes trámites procesales, se personó y realizó alegaciones la Junta de Galicia, representada por don Heriberto García Seijo. Habiéndose invocado por el Abogado del Estado el art. 161.2 de la C.E. se tuvo por suspendido el Decreto impugnado.

Por providencia de 10 Jun. 1987, la Sección Cuarta acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 67 de la LOTC, que el conflicto 504/1987 siguiese su tramitación por las normas del recurso de inconstitucionalidad, tal y como había solicitado el Abogado del Estado.

Transcurrido el plazo previsto en el art. 65.2 de la LOTC, y oídas las partes, el Tribunal, por Auto de 1 Oct. 1987 acordó mantener la suspensión del Decreto de la Junta de Galicia 32/1987.

i) En la providencia de 10 Jun. 1987 se solicitó a las partes personadas en los asuntos 961/1985, 174/1987, 398/1987, 407/1987, 410/1987, 425/1987 y 504/1987, que realizaran alegaciones sobre la procedencia de la acumulación de todos ellos. Por Auto de 21 Jul. 1987, el Pleno del Tribunal, acordó acumular el conflicto de competencia 504/1987 y los recursos de inconstitucionalidad 961/1985 y 174/1987, a los ya acumulados 398, 407, 410 y 425 de 1987.

2. El recurso de inconstitucionalidad 961/1985 fue interpuesto, como se ha señalado por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra la Ley 18/1985, de 23 Jul., del Parlamento de Cataluña, de Cámaras Profesionales Agrarias.

A) El recurso se dirige principalmente contra la totalidad de la Ley y, subsidiariamente, contra sus arts. 12.1, 13.1 f); 19.1 h), y Disposición derogatoria, párrafo primero.

a) Comienza sus alegaciones el Abogado del Estado señalando que el Parlamento de Cataluña carece de competencia para dictar la Ley impugnada ya que no existe título estatutario en el que sustentar la regulación sobre Cámaras Agrarias. Esta materia, con sustantividad propia, no es objeto de referencia alguna en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C). Ello hace que la Ley impugnada apele a una genérica invocación de los arts. 9 y 12 del E.A.C. para fundamentar la existencia de regulación en materia de Cámaras. La invocación del art. 9 resulta claramente insuficiente, ya que, por un lado, las instituciones de autogobierno son solo las previstas por el art. 152.1 de la C.E., y, por otro, la naturaleza bifronte de las Cámaras Agrarias impide esa calificación de «instituciones de autogobierno». En este sentido, tampoco el art. 10.1 del E.A.C. (desarrollo legislativo y ejecución de bases sobre régimen jurídico de la Administración de la Generalidad y de los entes públicos de ella dependientes) puede fundamentar competencialmente la Ley impugnada, ya que no puede hablarse de integración administrativa de las Cámaras Agrarias, ni su naturaleza de órganos de consulta también del Estado permite equipararlas a entes públicos dependientes de la Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta al título competencial «agricultura y ganadería» (arts. 12.1.4 del E.A.C), tampoco puede dar cobertura a la Ley de Cámaras. En el E.A.C. otras corporaciones representativas aparecen diferenciadas

respecto de títulos competenciales en los que desarrollan su labor. Por otro lado, el art. 149.1.18 de la C.E., al referirse expresamente a las Cámaras Agrarias, refuerza esa imposibilidad de incluir a éstas en el título «agricultura y ganadería». Tampoco la referencia a organizaciones profesionales que realiza la Ley catalana 18/1985 puede justificar la competencia en la materia, como posteriormente se analiza, al impugnar subsidiariamente el art. 12.

El art. 9.22 del E.A.C. tampoco puede dar cobertura competencial a Cataluña para dictar esta Ley, ya que esa ampliación analógica choca con lo realizado en otros Estatutos, y si se hubiera querido asumir la competencia sobre Cámaras Agrarias se hubiera hecho expresamente. Por último se señala que no existe exigencia constitucional de homogeneidad de competencias entre las Comunidades Autónomas, además de indicarse que existen otras incompetencias en materia de Cámaras Agrarias.

b) Con carácter subsidiario respecto de la anterior impugnación, se recurre el art. 12.1 de la Ley catalana 18/1985 y, por conexión, los arts. 13.1 f) y 19.1 h). Dos son los argumentos que fundamentan esta impugnación: violación del art. 149.1.1 de la C.E., por una parte, y de los arts. 22.1 y 28.1 C.E., por otra.

El art. 12.1 de la Ley impugnada afecta a derechos fundamentales y, al regularse esta materia, se está vulnerando el art. 149.1.1 de la C.E. No cabe, objetar que existe una regulación estatal previa (R.D. 1.336/1977, y R.D. 1.127/1980). Dicha regulación no establece, al menos expresamente, la afiliación obligatoria a las Cámaras Agrarias. El R.D. 1.336/1977, en su art. 4, se limita a atribuir la condición de electores y elegibles, lo que no significa ni que se impusiera la afiliación obligatoria ni que se permitiera a las Cámaras recaudar directamente el recargo sobre la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, ni les concedieron la utilización de la vía de apremio.

En todo caso, la normativa catalana resulta materialmente inconstitucional. El art. 52 de la C.E. reconoce una cierta intervención estatal en la regulación de organizaciones profesionales representativas de intereses económicos, pudiendo llegar a configurarse como Corporaciones de Derecho Público; sin embargo, no pueden las peculiaridades atentar a derechos fundamentales como lo son derechos de asociación y sindicación negativos. Sólo en los Colegios profesionales, entes similares pero no idénticos a las organizaciones del art. 52 C.E. (ya que se refieren al ejercicio de profesiones tituladas), es posible la adscripción obligatoria. En el caso de las organizaciones del art. 52, como son las Cámaras Agrarias, esa adscripción obligatoria perturbaría abiertamente el ejercicio del derecho de asociación y del de sindicación. Ello queda puesto de manifiesto en la propia Ley catalana, cuyo art. 13.1 f), por ejemplo, se refiere a la actuación de las Cámaras «en representación y en defensa de los intereses generales agrarios.»

Por lo que respecta al art. 19.1 h), también en conexión con el art. 12.1, dicho precepto solo tiene sentido en cuanto que se conciba la Cámara Agraria como un ente público de adscripción obligatoria; si desaparece ésta, deja de poderse hablar de tributo en relación con las cuotas o derramas. Por otra parte, esta forma de financiación reitera la vulneración de los arts. 22 y 28 C.E. por cuanto sitúa a la Cámara en una clara posición privilegiada respecto de asociaciones y sindicatos.

c) Por último, y también con carácter subsidiario respecto de la impugnación global, se recurre la Disposición derogatoria primera, párrafo primero. No puede la Comunidad Autónoma derogar el Decreto 336/1977 y disposiciones de cumplimiento y desarrollo, ya que tales normas regulan los aspectos básicos de las Cámaras Agrarias.

Concluye el recurso solicitando que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 18/1985 del Parlamento de Cataluña y, subsidiariamente, de sus arts. 12.1, 13.1 f) y 19.1 h), así como de su Disposición derogatoria, párrafo primero.

B) El Presidente del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de éste, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 10 Dic. 1985, realizó las alegaciones que tuvo por convenientes y que pueden resumirse como sigue.

a) Comienza el escrito defendiendo la existencia de título competencial que justifique la aprobación de una Ley en materia de Cámaras Agrarias; este título competencial deriva tanto de la organización administrativa (art. 10.1.1 E.A.C.), como de la agricultura (art. 11.1.4 E.A.C.). Contando con ambas competencias, y con respecto a las bases estatales, parece lógico que la Comunidad Autónoma pueda regular la Administración catalana de la agricultura, que puede incluir tanto fórmulas de administración directa como de personificación, sea funcional o corporativa.

Ninguno de los argumentos de la demanda son suficientes para mantener que Cataluña carece de competencias en materia de Cámaras Agrarias. La falta de cita expresa nada significa, ya que en el Estatuto, son muy pocos los entes citados fuera de los territoriales. Tampoco el hecho de que otros Estatutos sí citen a las Cámaras es argumento para concluir la falta de competencia, ya que no pueden utilizarse otros Estatutos como criterio interpretativo.

La naturaleza bífrente de doble relación con el Estado y la Comunidad Autónoma se da en otros muchos entes, sin que ello signifique la ausencia de competencias autonómicas. El art. 10.1.1 E.A.C., al referirse a «los entes públicos dependientes» de la Generalidad no realiza distinción alguna y, por ello, cabe incluir a las Cámaras Agrarias. Por otro lado, la Comisión Mixta prevista en la Disposición transitoria sexta E.A.C., en dos ocasiones ha acordado la transferencia a la Generalidad de las Cámaras Agrarias, aunque, incomprensiblemente, dicha transferencia no se ha producido.

b) El segundo núcleo de alegaciones del Parlamento de Cataluña se refiere a la corrección constitucional, tanto formal como material, de la integración necesaria de los profesionales en las Cámaras Agrarias.

Si bien es cierto que la repetición de la norma básica formal por la norma autonómica es una técnica desaconsejable, dicha reproducción es casi necesaria cuando de lo que se trata es de expresar principios normativos asumidos como básicos. El problema, pues, no es de competencia o incompetencia, sino de conformidad o no de la norma básica con la Constitución. Centrada así la cuestión, el propio Gobierno parte en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley de «establecimiento de las bases de régimen jurídico de las Cámaras Agrarias» de que el sistema imperante es el de integración obligatoria, sin que, hasta el momento haya sido modificado.

La solución estatal de la integración obligatoria no es inconstitucional; la búsqueda de fórmulas de participación del sector agrario no puede producir discriminaciones por exclusión, sin que ello suponga, como señala el propio art. 4 de la Ley recurrida, oposición alguna a las libertades de asociación y sindicación. La Ley determina las funciones de las Cámaras y, dentro de éstas, cada agricultor podrá participar o no, sin que de ello derive límite alguno para otros derechos. La fórmula de la adscripción obligatoria es plenamente constitucional, como demuestra el caso de los Colegios Profesionales, y sin que las diferencias que intenta establecer entre este supuesto y el de las Cámaras el recurso sean relevantes. Así pues, establecido que la integración obligatoria forma parte de la normativa básica estatal y que es acorde con la Constitución, los arts. 12, 13.1 f) y 19.1 h) de la Ley catalana son perfectamente respetuosos con la normativa fundamental.

c) Por último, la Disposición derogatoria primera, párrafo primero, no pretende derogar el Real Decreto 1.336/1977, sino circunscribir su ámbito de vigencia o, mejor, alterarlo, convirtiéndose en norma supletoria. El Real Decreto citado no contiene las bases, aunque de él se deduzcan; la Ley las ha respetado, incorporándolas a su normativa y dejando privado de vigencia el citado Decreto.

Por todo lo anterior, concluye el Presidente del Parlamento de Cataluña solicitando que se desestimen las peticiones contenidas en la demanda y que se declaren expresamente la constitucionalidad y plena validez de la totalidad de la Ley catalana 18/1985, de Cámaras Profesionales Agrarias.

C) D. Manuel María Vicens Matas, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por escrito de 13 Dic. 1985, realiza las alegaciones que estima pertinentes.

a) Comienza señalándose que el hecho de que el E.A.C. no cite expresamente las Cámaras Agrarias no significa que Cataluña carezca de competencia sobre ellas, competencia que viene apoyada en el título agricultura y ganadería; las Cámaras, fuera de este título competencial, perderían todo significado y, por tanto, su conexión no solo es obvia, sino necesaria.

b) Entrando en el tema de la adscripción obligatoria, la normativa estatal sobre la materia es la que consagra dicho principio. El Real Decreto 1.336/1977, en su art. 4, establece que «serán electores y elegibles como miembros de las Cámaras Agrarias los titulares de explotaciones agrícolas»; no se dice que «podrán», sino que todos los integrantes del cuerpo electoral son considerados miembros de las Cámaras. Pero, por otro lado, el art. 15 de la Ley de Proceso Autonómico (L.P.A.) fijó una serie de principios a los que debía sujetarse la Comunidad Autónoma y que se identificaron por el Tribunal Constitucional como bases (STC 76/1983), y, entre ellos se encuentra el de imponer la constitución obligatoria de determinadas entidades, entre ellas, las Cámaras Agrarias. Obligando la Ley estatal la constitución en todo el territorio de las Cámaras no puede ahora el Estado impugnar una Ley autonómica que lo que pretende es hacer efectiva esa formación obligatoria,

siendo exigencia de esa constitución obligatoria la forzosa incorporación ya que, en otro caso, podría suceder que la negativa a integrarse de todos los profesionales dejara vacía de contenido la constitución obligatoria.

Por otra parte, el anuncio de una futura modificación del régimen de las bases atenta al equilibrio y consolidación del sistema de las autonomías y a la lealtad constitucional. Ello porque las bases deben tener una cierta estabilidad por cuanto que se refieren a los aspectos estructurales y no coyunturales, y aunque no sea el concepto antitético del de evolución legislativa, no puede el Estado modificar continuamente las bases.

-- Según el Tribunal Constitucional (STC 76/1983) el único título competencial en el que el Estado puede fundamentar su competencia sobre Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos es la del art. 149.1.18 C.E. Ello hace que la cuestión esté ya resuelta por el Tribunal Constitucional en el sentido de que el art. 149.1.1 C.E. no juega en el campo de la constitución y organización de las Cámaras Agrarias, por lo que el art. 12.1 de la Ley impugnada es plenamente acorde con la Constitución y reflejo de la normativa básica sobre la materia, en especial, el art. 15.1 de la L.P.A.

En todo caso, la especial naturaleza de las Cámaras Agrarias, como de otros entes similares, y sobre todo su aspecto público, hace que no puedan aplicarse rígidamente los principios y la regulación del hecho asociativo, que pasa a un segundo plano. En esta misma línea se mueve el art. 52 C.E., haciendo, al menos, que no sea aplicable a las Cámaras la libertad de asociación en su aspecto negativo.

-- La impugnación del art. 13.1 f) de la Ley carece de fundamento. La propia Ley, en su art. 4, establece que la existencia de las Cámaras Agrarias no limita la libertad sindical y determina cuál ha de ser su ámbito de actuación. El recurso lo único que pretende es hacer decir a la Ley lo que en realidad no dice.

-- Tampoco el art. 19.1 h) resulta contrario a la C.E. En primer lugar, ni los fondos de las Cámaras, ni las cuotas o dramas tienen carácter público, en el sentido tributario o fiscal. Además, justificado que la adscripción obligatoria no implica violación alguna de las libertades de asociación y sindicación, el sistema de financiación no supone situación de privilegio alguna. El uso, en su caso, de métodos propios de Administraciones Públicas para la recaudación de cuotas no es más que la consecuencia lógica de la dimensión pública de las Cámaras. Por último, el sistema de financiación arbitrado es similar al vigente regulado por el Estado.

-- Por lo que respecta a la Disposición derogatoria, párrafo primero, del Real Decreto 1.336/1977 no es una norma básica, aunque de ellas puedan inferirse algunos aspectos básicos. La consecuencia es que, tomando como norma básica el art. 15 de la L.P.A. y el carácter preconstitucional del Real Decreto 1336/1977, la Comunidad Autónoma lo ha declarado no aplicable en su territorio al amparo de lo establecido en los arts. 12.1.4 y 26.1 E.A.C.

Concluye el representante de la Generalidad solicitando que se desestime el recurso planteado contra la Ley catalana 18/1985, declarando que todos sus preceptos se ajustan a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.

3. D. Blas Camacho Zancada, Comisionado por sesenta y nueve Diputados más, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 13 Feb. 1987, presentó recurso de inconstitucionalidad (Rec. 174/87) contra la totalidad de la Ley 23/1986, de 24 Dic., por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 312, de 30 Dic. 1986; subsidiariamente impugna los siguientes preceptos de la citada Ley: último párrafo del apartado cuarto del Preámbulo, en relación con el art. 6; arts. 1, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, Disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta, párrafo segundo de la Disposición adicional quinta, y Disposición final segunda.

A) Comienza el recurso con una amplia exposición de los antecedentes históricos y normativos referentes a las Cámaras Agrarias, para exponer, a continuación, los fundamentos de Derecho en que se basa la impugnación.

a) El recurso plantea como pretensión principal la declaración de inconstitucionalidad del conjunto de la L.B.C.A. por ser contraria al concepto constitucional de «bases», a los arts. 148.1.7 y 149.1.18 C.E., a todos los Estatutos de Autonomía y a las tesis ya sostenidas por el propio Tribunal Constitucional con respecto a la configuración constitucional de las Cámaras Agrarias.

-- La Ley impugnada desborda el concepto constitucional de «bases». Se invoca como título competencial para regular las Cámaras el art. 149.1.18 C.E., título que efectivamente serviría de fundamento si no se superaran las bases, y si se hubiera dictado la Ley para un sujeto que fuese auténticamente una Administración Pública. Lo pormenorizado de la regulación realizada por la Ley recurrida y las materias en las que entra hacen que no

quede nada para la regulación de las Comunidades Autónomas.

-- Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA se refirió a las competencias estatales para regular las bases de las organizaciones del art. 52 C.E., Cámaras Agrarias entre ellas, limitándolas a la constitución de sus órganos y a su actividad en los aspectos en los que realizan funciones administrativas. En la Ley recurrida predomina el carácter público frente a la defensa de los intereses privados, que desaparecen de manera radical; la L.B.C.A., pues, ha convertido sin más, a las Cámaras Agrarias en Administraciones Públicas, privándolas de su componente primordial privado.

-- La Ley impugnada viola asimismo en su totalidad los arts. 14 y 52 de la C.E. La detallada normativa incluida en la Ley impugnada vacía de contenido el ámbito de autonomía con que deben contar las propias Cámaras a la hora, por ejemplo, de fijar su ámbito territorial. Ello hace, a la vez, que se discrimine a las Cámaras Agrarias respecto de otras organizaciones de defensa de intereses económicos.

Así, el desbordamiento del concepto de «bases», su aplicación a entes que no deben ser en su integridad Administraciones Públicas y el desbordamiento del carácter estatutario afectan a toda la Ley 23/1986, habiéndose aprobado con una teleología constitucionalmente ilícita, que la afecta en su conjunto.

b) Con carácter subsidiario plantean los recurrentes la inconstitucionalidad de distintos preceptos.

-- La primera denuncia se refiere al último párrafo del apartado cuarto del preámbulo de la Ley. Se afirma en él que la existencia de Cámaras de ámbito local supone una traba para el desarrollo del asociacionismo libre y reivindicativo, fijándose luego en el art. 6 la provincia como ámbito territorial de las Cámaras. Ello choca con las competencias autonómicas para establecer el ámbito territorial y casa mal con la actitud del Gobierno de no recurrir la Ley gallega que establece como marco territorial la parroquia. La inconstitucionalidad denunciada afecta no solo al preámbulo, sino también al art. 6 y a la Disposición adicional cuarta.

-- Posteriormente se impugnan los arts. 1 y 3 L.B.C.A. El único título competencial en el que puede apoyarse la legislación sobre las Cámaras es el de su organización y constitución en cuanto Administraciones Públicas. El art. 3 L.B.C.A., mediante una argumentación falaz quiere afirmar que todos los actos que dicte la Cámara como entidad de Derecho público tienen la consideración de actos administrativos; pero, para ello, la L.B.C.A. no ha determinado cuando actúan las Cámaras «sin ser entidades de Derecho público, sino como Administración Pública». Por el contrario, del art. 2 parece deducirse el criterio de la total publicación de las Cámaras, máxime si, como se hace en el art. 5, se les prohíbe la defensa de intereses socioeconómicos, corporativos, profesionales, etc. Existe, pues, una gran confusión conceptual en la L.B.C.A., que produce un efecto de inseguridad jurídica contraria al art. 9.3 C.E. y que excede de lo previsto por el art. 149.1.18 C.E.

-- El art. 7 de la Ley es innecesario y, en otro caso, inconstitucional por invadir las competencias de las Comunidades Autónomas al obligarse a éstas a someterse a la Ley 23/1986 y a decisiones de las entidades locales.

-- Por lo que respecta al art. 8, el establecimiento de un número máximo de 25 miembros para las Cámaras Provinciales plantea muchas dudas, ¿por qué ese número y no otro?, ¿quién debe fijar los números mínimos y concretos en cada caso?, ¿por qué es preferible el sistema de representación proporcional y no el de voto limitado?, ¿debe el sistema electoral regularse por el Estado o es materia de los Estatutos de cada Cámara?, ¿no es una disfunción que una Ley de Bases del Estado, que debe desarrollarse por las Comunidades Autónomas, contenga habilitaciones al Gobierno para su desarrollo?

-- La Disposición adicional primera viola el art. 149.1.18 C.E. y priva a las Cámaras de su facultad de defender intereses económicos.

-- Por lo que respecta a las Disposiciones adicionales segunda y cuarta, y sin perjuicio de lo que posteriormente se dice respecto a su oposición al art. 33 C.E., no es acorde con una Ley de bases el establecimiento de habilitaciones al Gobierno para desarrollar aspectos de la Ley tales como realizar atribuciones patrimoniales, etc.

-- La Disposición adicional quinta, segundo párrafo, introduce una nueva definición del régimen local; el art. 149.1.18 C.E. no habilita para entrar a regular el régimen local, además, se fijan competencias exclusivas para los entes locales excluyendo a Corporaciones de Derecho público como las Cámaras.

-- La Disposición final segunda incluye una nueva habilitación en favor del Gobierno que viola la competencia de desarrollo de las Comunidades Autónomas.

c) El tercer núcleo de alegaciones se refiere a la denuncia de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley

23/1986 por vulneración del art. 9.2 C.E., así como de los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos constitucionalizados en el apartado tercero del mismo art. 9 C.E.

Tras exponer los principios generales de las particularidades asociativas del agro español, el recurso mantiene que la Ley 23/1986, «administrativiza y somete a un rígido control verticalista las posibilidades asociativas del campo». Ello resulta de lo siguiente:

-- En primer lugar, como se ha señalado ya, se convierten a las Cámaras en Administraciones Públicas.

-- Las organizaciones profesionales agrarias que plasman el Derecho público subjetivo a la libertad sindical, en segundo lugar, «se supeditan y traban a ese apéndice de la Administración del Estado que son las Cámaras Agrarias». Ello deriva del hecho de que hayan de participar en las elecciones de las Cámaras, dependiendo de su participación y resultado su representación institucional.

-- El sistema creado supone la interdependencia necesaria entre Administraciones Públicas, Cámaras Agrarias y Organizaciones de Agricultores y Ganaderos.

-- La finalidad de la Ley impugnada es crear esa estructura interdependiente y, a la vez, desigual, ya que las Organizaciones quedan sometidas a las Administraciones y a las Cámaras, en especial si se está a lo establecido por las Disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 23/1986.

La conclusión de lo anterior es que la Ley impugnada configura una estructura asociativa constitucionalmente ilícita ya que, en lugar de perseguir la libertad e igualdad de agricultores y ganaderos y de los grupos en que se integran, promoviendo las condiciones para que éstas sean reales y efectivas y removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, cumpliendo así el mandato del art. 9.3 C.E., lo que se hace es administrativizar las Cámaras Agrarias, vaciándolas de su contenido esencial y establecer un régimen de la libertad sindical de las organizaciones profesionales agrarias por el que quedan subordinadas a las Cámaras, convirtiéndose en cauce necesario del asociacionismo sindical.

d) El siguiente grupo de alegaciones se refiere a la vulneración de los arts. 53 y 81 C.E. por el Capítulo Quinto de la Ley 23/1986, impugnada.

Las Organizaciones Profesionales Agrarias a las que el art. 5 de la Ley atribuye las funciones de representación, reivindicación y negociación en defensa de los intereses de agricultores y ganaderos son la manifestación del derecho público subjetivo a la libertad sindical que constitucionaliza el art. 28.1 de la C.E. Aunque dicho planteamiento pudiera discutirse, en todo caso las citadas Organizaciones serían manifestación del derecho de asociación reconocido por el art. 22 de la C.E. Ello significa que cualquiera que sea su naturaleza (sindical o asociativa), la Ley que regule ese derecho ha de respetar su contenido esencial, tal y como exhibe el art. 53 de la C.E.

Es inadmisibles, pues, que una Ley de bases, no orgánica, cuyo objeto es regular las Cámaras Agrarias, se ocupe en uno de sus capítulos de regular el contenido esencial del derecho de asociación. El capítulo quinto del L.B.C.A. regula el concepto de «organizaciones más representativas» para las Organizaciones Profesionales de Agricultores y Ganaderos, debiendo esta materia establecerse por Ley Orgánica que respete su contenido esencial.

e) El recurso de inconstitucionalidad se centra a continuación en la impugnación de los arts. 9 y 10 de la Ley 23/1986. Estos preceptos vulneran los arts. 9.3, 14 y 23 de la C.E.

La exigencia que establece el art. 9 de la Ley de estar afiliado a un régimen de Seguridad Social para ser elector es una arbitrariedad, ya que excluye del derecho de sufragio a aquellas personas que no dedican todo su tiempo a una actividad única, violándose así el art. 9.3 de la C.E.

El reconocimiento de la condición de elector para personas jurídicas, por otra parte, abre el paso a posibles casos de voto plural o múltiple, ya que muchas personas que formen parte de personas jurídicas cumplirán las condiciones de elector exigidas para las personas físicas. Con ellos se violan los arts. 14 y 23 de la C.E. El valor del voto puede ser desigual, con lo que se rompe no solo el principio de no discriminación, sino un pilar básico del sistema democrático.

f) El siguiente grupo de alegaciones se ocupa de fundamentar la violación del art. 52 de la C.E. por los arts. 5 y 12, y Disposición adicional primera de la Ley impugnada.

El art. 52 de la C.E., al reconocer la existencia de organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa

de intereses económicos que les sean propios, está regulando a las Cámaras Agrarias, ya que éstas no son sindicatos ni colegios profesionales, y así lo ha visto la doctrina. La Ley que regula las cámaras ha de someterse, pues, a los límites del art. 52 de la C.E. El art. 5 de la L.B.C.A., al referirse a las funciones de las Cámaras, delimita éstas como órganos de consulta y asesoramiento, dejándolas desprovistas de su función esencial reconocida en el art. 52 de la C.E., lo que se ve confirmado por la Disposición adicional primera.

El art. 12 L.B.C.A., en esta misma línea, suprime todo tipo de cuota voluntaria u obligatoria, con lo que se hace depender a las Cámaras Agrarias de la Administración.

g) Se impugnan, a continuación, las Disposiciones adicionales segunda y tercera L.B.C.A. por oponerse al art. 33 en relación con el 9.3 de la C.E.

Las Cámaras Agrarias poseen un patrimonio propio y privativo expresamente reconocido por Real Decreto 1.366/1977. La facultad de configuración jurídica de las Cámaras por parte del Estado no implica que no pueden éstas tener un patrimonio, resultando, por el contrario, esencial para el cumplimiento de sus fines.

El patrimonio de las Cámaras no es público, es propiedad de una persona jurídica de naturaleza pública, pero cuya finalidad es la defensa y representación de intereses privados.

La Ley impugnada, en sus Disposiciones adicionales segunda y tercera «incauta dicho patrimonio». Las Cámaras Agrarias provinciales sucederán patrimonialmente de las actuales del mismo ámbito; sin embargo, las demás quedan extinguidas, pasando su patrimonio a ser aplicado «a fines y servicios de interés general agrario.»

-- Las disposiciones citadas infringen el principio de seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad. Los conceptos de «atribuciones patrimoniales» y «adscripciones de medios» resultan imprecisos: ¿pasan a la Administración?; ¿se van a transferir posteriormente a otras personas o instituciones?; ¿van a ser auténticas transmisiones o cesiones de uso?, etc. Pero, además, la fórmula empleada permite que sea la Administración quien arbitrariamente decida a quién ha de atribuirse los bienes de las Cámaras que se extinguen.

-- Las disposiciones impugnadas violan el art. 33 de la C.E. ya que, cualquiera que sea el sentido que se dé a los imprecisos conceptos en ellas utilizados, las Cámaras Locales y Comarcales van a quedar sin patrimonio pasando a otros titulares, como pone de manifiesto la exención del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados prevista en la Disposición adicional tercera la L.B.C.A.

Se ignora con ello el derecho a la propiedad reconocido por el art. 33 de la de la C.E., privando a los titulares de la propiedad sin indemnización compensatoria alguna.

h) Los arts. 5 y 12 y la Disposición adicional primera L.B.C.A. violan el principio de no discriminación fundamental en el Derecho Comunitario Europeo al privar a las Cámaras Agrarias de su contenido esencial.

El art. 7 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea recoge el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, constituyendo un elemento común y de coordinación de todas las libertades económicas.

En el presente caso la L.B.C.A. supone una discriminación de los agricultores españoles frente a los de los demás países comunitarios, por cuanto les priva de unas organizaciones profesionales cuyo contenido esencial es la defensa de los intereses económicos propios. En el mercado agrícola integrado los agricultores españoles se verán en una posición de inferioridad respecto de sus homónimos; dicha discriminación alcanzaría también a los ciudadanos comunitarios que se establecieran como empresarios agrícolas en nuestro país.

Por todo lo anterior, concluyen los recurrentes solicitando que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 23/1986, de 24 Dic., por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias; subsidiariamente solicitan la declaración de inconstitucionalidad de los siguientes preceptos: último párrafo del apartado cuarto del preámbulo; arts. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12; Disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y cuarta; Disposición final segunda y párrafo segundo de la Disposición final quinta.

B) El Abogado del Estado, por escrito que tuvo entrada en el Tribunal el 13 Mar. 1987, hizo las alegaciones que estimó conveniente y que pueden resumirse como sigue:

Comienza el escrito realizando unas consideraciones generales sobre las Cámaras Agrarias y su naturaleza, destacando que la Ley impugnada se ha aprobado «con el más pulcro propósito de respetar» los criterios sentados sobre la materia por el Tribunal Constitucional en su STC 76/1983.

En ese sentido, la solución dada por el art. 15 de la L.P.A. constituye una solución legislativa ajustada a la

Constitución, pero no la única posible. Por otra parte, las competencias autonómicas sobre Cámaras tienen su límite en la competencia estatal del art. 149.1.18 de la de la C.E. En tercer lugar, el art. 52 de la de la C.E. no tiene por qué referirse necesariamente a las Corporaciones de Derecho Público, ya que existen otras Organizaciones distintas de las Cámaras, Sindicatos y Organizaciones Empresariales, sin que sean óbice para ello las SSTC como la 18/1984 y la 23/1984, que conectan en obiter dicta las Cámaras al art. 52. En todo caso, si se considera que las Cámaras están dentro del ámbito del art. 52 de la C.E., ello no significa que todas las Cámaras hayan de tener un status jurídico similar, pudiendo el legislador configurar libremente, con el límite de la democraticidad exigido por el precepto, dicho status jurídico.

Tras estas consideraciones generales, pasa el Abogado del Estado a analizar las distintas impugnaciones contenidas en el recurso de inconstitucionalidad:

a) Por lo que respecta al desbordamiento de las bases estatales y lo que denomina la invasión de la «autonomía cameral», señala el Abogado del Estado que la Ley impugnada, en tanto tiene su fundamento en el art. 149.1.18 de la C.E., regula los aspectos administrativos de las Cámaras en cuanto Administraciones Públicas, pero no su faceta privada.

Partiendo de este dato, la Ley recurrida permite un perfecto deslinde de los tres ámbitos de actuación: Estatal, autonómico y de la propia Cámara. Los preceptos de la Ley son sucintos y dejan amplio margen de actuación al legislador autonómico. Por su parte, la Constitución no garantiza una esfera autónoma en favor de las Cámaras; pero aunque así fuera, no podría reprocharse a la L.B.C.A. invadir dicha «autonomía cameral». En concreto, la fijación por el legislador de una determinada organización territorial es una constante en toda la normativa sobre Cámaras.

b) Entrando en las impugnaciones específicas, comienza señalando el Abogado del Estado que no puede ser objeto de declaración de inconstitucionalidad el preámbulo de una norma, ya que no es disposición, sino expositivo:

-- Por lo que respecta al art. 6 de la L.B.C.A., el establecimiento de una organización provincial a las Cámaras Agrarias se ajusta perfectamente a la Constitución, puesto que esa es una decisión capital perteneciente a la dimensión pública de las Cámaras.

Por otro lado, la remisión del art. 15.1 b) de la L.P.A. a los Estatutos de las Cámaras era una solución posible constitucionalmente hablando, pero no única, por lo que una Ley posterior la ha modificado sin que ninguna razón jurídica permita reconocer a la L.P.A. singular fuerza pasiva alguna.

-- El art. 7 de la L.B.C.A. no atribuye competencias a las Comunidades Autónomas, sino que las reconoce. Según este precepto, al legislador autonómico le está permitido crear, extinguir o fusionar Cámaras de ámbito infra o supraprovincial, pero deben sostenerse con cargo a fondos autonómicos, respetando las bases estatales y las competencias de las Corporaciones Locales. Se trata, pues, de recordar los límites impuestos por las bases en materia de régimen local, sin que dicho recordatorio sea inconstitucional.

-- La Disposición adicional cuarta es la consecuencia de la opción legislativa de organización provincial de las bases. La L.B.C.A. impide que existan Corporaciones de Derecho Público de segundo grado, lo que no significa prohibir la cooperación intercameral, incluso personificada jurídicamente. La potestad de extinguir las Cámaras y sus federaciones se atribuye al Gobierno, en cuanto medida de ejecución, en cuya aplicación debe de contar con un cierto margen de apreciación.

-- En relación con los arts. 1 y 3, comienza señalando que el primero de ellos es realmente innecesario y que no tiene más trascendencia que la que resulta de calificar como básico el contenido de la L.B.C.A. El art. 3, por su parte, no establece que todos los actos de las Cámaras sean administrativos, y la demanda no cumple con un requisito mínimo de toda actividad hermenéutica: Respetar el sentido propio de las palabras.

-- El art. 8.1 de la L.B.C.A. establece un límite máximo de miembros de las Cámaras que puede ser concretado en cada Estatuto cameral. Esta es una primordial decisión organizativa en la que se han valorado datos como procesos de adopción de acuerdos y eficacia; puede discutirse la competencia estatal, pero no existe posibilidad de discutir la fijación de un número determinado.

La decisión del sistema electoral es otra de las opciones básicas y, en consecuencia, competencia estatal.

-- El art. 8.2 y la Disposición final segunda contienen dos habilitaciones en favor del Gobierno, una específica y otra genérica. Al ser la materia electoral básica y el concepto de bases material, cabe esta habilitación dada la menor estabilidad de la normativa sobre estas materias (STC 158/1986). En concreto:

-- Es necesaria una regulación uniforme de la organización, coordinación, vigilancia y elaboración de censos electorales, ya que la pluralidad de regulación supondría fomentar desigualdades en el ejercicio del sufragio activo.

-- Las causas de inelegibilidad e incompatibilidad son parte esencial del Estatuto de los elegibles y, en consecuencia, no puede variar de una Comunidad Autónoma a otra, o de una Cámara a otra.

-- El régimen jurídico de las Juntas Electorales, recursos, convocatorias, presentación de documentos, votación y escrutinio son pieza clave del ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo.

-- La duración del mandato es, asimismo, pieza básica del Estatuto de los miembros de las Cámaras.

La otra habilitación, la genérica de la Disposición final segunda, se refiere al dictado de disposiciones reglamentarias amparables en títulos competenciales estatales; este título será generalmente el del art. 149.1.18 de la C.E.; si se excediera de la fijación de bases, se estaría ante normas de Derecho supletorio por mandato del art. 149.3 de la C.E.

-- La Disposición adicional quinta se limita a declarar que no son propias de las Cámaras Agrarias «las actividades que, de acuerdo con la legislación de régimen local, corresponden a las Entidades locales», con lo que pretende protegerse a estas últimas.

c) Por lo que respecta al fundamento III del recurso solicita el Abogado del Estado «comprensión del Tribunal, ya que le es imposible contraargumentar en Derecho cuando no existe razonamiento jurídico que examinar.»

d) El capítulo quinto de la L.B.C.A., que incluye un solo artículo, el 11, no es propiamente una norma básica sobre la organización y actividad de las Cámaras Agrarias, sino una regla de mediación de la representatividad a efectos de «representación institucional y, específicamente, de consulta». No obstante, la inclusión de esta norma en la L.B.C.A. tiene una lógica clara: Para graduar la representatividad se acude al resultado de las elecciones, que sí son materia propia de la L.B.C.A.

Partiendo de este dato, hay que recordar que según la STC 67/1985, la reserva de Ley Orgánica en materia de asociación no excluye la posibilidad de que las Leyes ordinarias incidan en la regulación de tipos específicos de asociaciones, siempre que se respete el desarrollo efectuado en la Ley Orgánica.

No existe un desarrollo posconstitucional general del derecho de asociación, al que correspondería escoger entre consagrar un general derecho de participación institucional o dejarlo a normas específicas sectoriales, que en todo caso podrían concretar las normas generales. Por tanto, la L.B.C.A., como Ley sectorial, puede incidir en el derecho de asociación; la ausencia de una Ley Orgánica del Derecho de Asociación no modifica la naturaleza del art. 11 de la L.B.C.A. ni lo convierte en «desarrollo del derecho fundamental general.»

Tampoco puede decirse que el art. 11 viole el contenido esencial del derecho de asociación, ya que una cosa es la obligatoriedad de asociación y otra la participación en las elecciones y las consecuencias del resultado de éstas.

Por lo que se refiere a la violación denunciada del art. 14 de la C.E., el sistema establecido por el art. 11 de la L.B.C.A. no resulta discriminatorio, habiéndose optado por el criterio de la «irradiación», implícito en el apartado 1 y conforme con la doctrina de la STC 98/1985. Resulta obvia la influencia de los arts. 6 y 7 de la L.O.L.S. que el Tribunal no halló inconstitucionales. En todo caso, esta normativa no excluye otras para fijar la representatividad institucional en otros ámbitos territoriales.

e) El art. 9 de la L.B.C.A. exige la afiliación al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o al de Trabajadores Autónomos como condición para ser elector; ello no supone ninguna arbitrariedad, sino que lo que pretende es garantizar la realidad y efectividad del ejercicio directo y personal de las actividades agrícolas, ganaderas o forestales. Por su parte el reconocer derecho de sufragio activo a personas jurídicas no supone violación de los arts. 14 y 23 de la C.E., ya que pueden ser centro de imputación o referencia de intereses económicos. Ello, por otra parte, ocurre en la regulación de instituciones similares.

El que un empresario individual, y, por tanto, con derecho a voto, pueda ser socio de una persona jurídica que disfrute del mismo derecho no significa la existencia de voto plural o múltiple, ya que el sujeto del derecho es cada centro de interés económico propio.

f) La finalidad del art. 5 de la L.B.C.A. es deslindar las esferas propias de las Cámaras, por una parte, y de las asociaciones profesionales agrarias «libremente constituidas», por otra, buscando fortalecer el movimiento asociativo agrario.

Por su parte, el art. 12 de la L.B.C.A. tampoco es inconstitucional, ya que nada impide que las Cámaras puedan percibir precio o contraprestación por los servicios que presten.

La Disposición adicional primera solo pretende causar las mínimas perturbaciones posibles para aquellas actividades que hasta la aprobación de la L.B.C.A. venían prestando las Cámaras y que son incompatibles con la L.B.C.A. Esta solución no infringe el art. 52 de la C.E., ya que, suponiendo que el precepto incluya a las Cámaras, la reserva de Ley permite al legislador determinar el régimen de las actividades económicas que desarrollen las Cámaras Agrarias.

g) La impugnación de la Disposición adicional tercera es mera consecuencia de la de la Disposición adicional segunda, y solo una hipotética inconstitucionalidad de ésta afectaría a aquélla. Centrado así el nuevo núcleo de impugnaciones, se señala que la L.B.C.A., en su Disposición adicional segunda, solamente pretende solucionar un problema de sucesión de personas jurídicas, sin que pueda hablarse, pues, de incautación o privación de patrimonio, entre otras razones, porque la extinción de la persona jurídica impide determinar quién debería, en su caso, ser beneficiario de hipotéticas compensaciones.

La concreción de la norma es la habitual en este tipo de operaciones jurídicas de sucesión.

h) En relación con el fundamento VIII de la demanda, en él se plantea una cuestión ajena a la competencia del Tribunal Constitucional, ya que éste no debe de garantizar la supremacía de Derecho Europeo, sino solamente de la Constitución. En todo caso, la diferencia de trato imputada al legislador español no está acreditada; la simple disparidad de derechos nacionales no supone discriminación en el sentido del art. 7 del TCEE; resulta, por último, absurdo pensar que el legislador español pretende discriminar a sus nacionales, máxime si éstos participan de la naturaleza de Administraciones Públicas, como sucede con las Cámaras Agrarias.

Por todo lo anterior, concluye el Abogado del Estado solicitando la desestimación total del recurso.

C) La Sección Segunda del Pleno del Tribunal, por providencia de 6 May. 1987, reiteró al excelentísimo señor Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación la solicitud de remisión del expediente de elaboración del proyecto de la Ley impugnada, que fue remitido con fecha 1 Jun. 1987. Por providencia del 24 del mismo mes y año, se dio vista del expediente a las partes para que expusieran lo que tuvieran por conveniente.

D) El Abogado del Estado, por escrito de 8 Jul. 1987, destacó del expediente el escrupuloso estudio sobre el reparto de competencias en materia de Cámaras Agrarias y los informes evacuados por las organizaciones profesionales agrarias.

E) La representación de los recurrentes, por escrito de 10 Jul. 1987, realizó las alegaciones que estimó oportunas y que vienen a reafirmar los argumentos de la demanda basándose en la Memoria explicativa del proyecto, en especial en relación con dos aspectos del recurso: Reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y naturaleza jurídica de las Cámaras.

4. D. Ramón Riu i Fortuny, en representación y defensa del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 27 de mayo de 1987, interpone recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 23/1986, de 24 Dic., de bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, y, subsidiariamente, contra sus arts. 1; 4; 6; 7; 8, puntos 1 y 2; 11, puntos 1, 2 y 3, y Disposiciones adicionales segunda y cuarta.

Tras una exposición del camino seguido en las relaciones entre Estado y Generalidad en lo que atañe a Cámaras Agrarias, el representante de aquélla comienza su recurso alegando que el legislador estatal no puede fijar unas nuevas bases de régimen jurídico de las Cámaras Agrarias en desarrollo de las ya fijadas para las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos.

a) Partiendo de lo dicho por el Tribunal Constitucional respecto del art. 15 de la L.P.A., el apartado 18 del art. 149.1 de la C.E. hace una referencia genérica a la determinación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas; no puede, pues, encontrar cobertura constitucional en ese precepto la regulación estatal de unas corporaciones, específica y sectorialmente creadas para cumplir unos objetivos en el ámbito de la agricultura y la ganadería. Por otra parte, el art. 149.1.18 debe incluir Administraciones Públicas en su conjunto, pero no instituciones concretas, que precisarán del título competencial material concreto para regularse, en este caso agricultura y ganadería.

La Ley impugnada no es más que el desarrollo sectorial de las bases de régimen de la Administración Corporativa representativa de intereses económicos fijada por la de la L.P.A., cuyo desarrollo solo corresponde

a la Generalidad de Cataluña según su Estatuto de Autonomía. Con ello no se pretende producir una petrificación de las bases del art. 15.1 L.P.A., sino solo establecer que su modificación debe realizarse con el mismo ámbito: Administración Corporativa globalmente considerada.

Una vez ejecutada la competencia sobre bases, no cabe un desarrollo sectorial o general posterior; ello, además de la inseguridad que produciría, va contra la propia vocación de estabilidad del concepto «bases.»

Por otra parte, los arts. 52 y 131.2 de la C.E. tratan de manera uniforme las organizaciones económicas en las que se incluyen las Cámaras; ello hace que el fijar bases comunes de todas las Corporaciones de Derecho Público y no para establecer bases específicas en cada grupo de éstas.

b) La Ley 23/1986 excede a la pretendida naturaleza de norma básica. Ello porque no puede calificarse de lleno a las Cámaras Agrarias de Administraciones Públicas, ni puede establecerse su régimen jurídico específico sin entrar a fijar una regulación en el ámbito material de la agricultura y la ganadería. Por otro lado, tampoco puede calificarse de básica la regulación que se hace de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias. Su naturaleza hace que no puedan equipararse a sindicatos u organizaciones empresariales y, en consecuencia, la representatividad no debe valorarse desde la perspectiva de su régimen de Administraciones Públicas, sino exclusivamente del de la agricultura y la ganadería.

La Ley impugnada supera el concepto de «bases» por la minuciosidad con que regula la materia, sin dejar casi campo de actuación al legislador autonómico en temas como funciones, organización, disposición de bienes, etc., dejando incluso al Gobierno la posibilidad de desarrollo de la Ley. Esa excesiva concreción además no guarda relación con las propias funciones que las Cámaras cumplen.

c) A continuación la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, previendo posibles objeciones a su legitimación activa, señala que la propia Ley impugnada señala la necesidad de respetar las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de agricultura y ganadería.

Señalado esto, indica la Generalidad la confusión que la Ley recurrida crea respecto a la naturaleza de las asociaciones empresariales, sindicales o de otro tipo que puedan reconocerse bajo la ambigua denominación usada por los arts. 5, 10 y 11, y que coincide con la del art. 52 de la C.E.

Por lo que respecta a la adscripción obligatoria a las Cámaras, el Estado impugnó la Ley catalana en este extremo; sin embargo, la L.B.C.A. Está avocada a la misma situación, como se deduce de la declaración de quien ostenta la condición de elector y elegible. La constitucionalidad de esa adscripción no puede enjuiciarse desde el derecho de asociación, sino desde el fin esencial atribuido a las Cámaras y desde la cobertura que el art. 52 de la C.E. da a las Corporaciones de base asociativa. La consecuencia es que el Abogado del Estado debería revisar las posiciones mantenidas en la impugnación del art. 12.1 de la Ley catalana.

d) Pasa, posteriormente, el representante de la Generalidad a estudiar la constitucionalidad de los distintos preceptos impugnados.

-- Comenzando por el art. 1, y además de lo ya señalado sobre la imposibilidad de fijar bases específicas para Cámaras Agrarias, el precepto es inconstitucional por razones formales. Se deduce del precepto y de la propia Ley que toda ella es básica; puesto que, como se ha indicado, la L.B.C.A. excede del ámbito formal y material de bases, se está entrando en competencias estatutarias y, según la doctrina sentada en la STC 158/19867 en una disciplina sectorial, no siempre, ni necesariamente, habrán de hallarse disposiciones que sean íntegramente básicas para el régimen jurídico general de la materia. Además, la existencia de habilitaciones en favor de Gobierno dentro de la L.B.C.A. extiende a las normas que se dicten en virtud de esas habilitaciones la consideración de «bases.»

-- El art. 4 de la L.B.C.A. se opone al art. 52 de la C.E. El art. 4 de la L.B.C.A., junto con los anteriores, administrativizan las Cámaras ignorando sus funciones de representación y defensa de intereses protegidos por el art. 52 de la C.E. Esos intereses no pueden agotarse en ser órganos de consulta de la Administración. Aunque el art. 4 habla de competencias «propias», parece forzar una interpretación restrictiva que las hace «únicas.»

Por otro lado, el apartado c) del precepto reconoce solo la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan delegar funciones en las Cámaras. En Cataluña, sin embargo, pueden, no solo delegar, sino, también, atribuir funciones distintas. Si el art. 4 se considera básico puede ser interpretado en el sentido de que no puedan atribuirse las Cámaras otras funciones que las de los apartados a) y b), invadiendo con ello competencias de la Generalidad.

-- Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas no pueden regular la forma o sistema de organizar sus servicios ni su ámbito territorial dentro de las Comunidades Autónomas. El art. 6 de la L.B.C.A., de manera inflexible, fija, en cambio, un ámbito territorial obligatorio, sin que ello, en especial en una corporación de base privada, pueda ser considerado básico.

Ni siquiera una hipotética finalidad de garantizar la homogeneidad de la eficacia de las funciones encomendadas a las Cámaras puede llevar a considerar básica la determinación del ámbito territorial, ya que, desde el punto de vista de una posible naturaleza básica de la representatividad, la medición de ésta por la relación entre votos y total censado hace superfluo el ámbito territorial de las circunscripciones.

Tampoco el carácter básico puede fundamentarse en la función de consulta, ya que ésta podría tener lugar solamente a través del órgano de la Generalidad encargado de la relación con las Cámaras Agrarias, tal y como consta en el apartado A.2 del Acuerdo de la Comisión Mixta de Traspasos, de 2 Oct. 1980, ratificado por el de 2 Feb. 1984. La naturaleza básica del precepto tampoco puede ampararse en las competencias estatales en materia económica, que nunca justificarían un ámbito territorial determinado para las Cámaras.

La solución del legislador estatal al tema del ámbito territorial choca de lleno con la opción de organización territorial adoptada por el E.A.C., que gira en torno a la comarca y el municipio, lo que tuvo su reflejo en la Ley Catalana de Cámaras Agrarias que estableció en su art. 8 la existencia de Cámaras Locales y Comarcales, así como una Federación Catalana de Cámaras.

-- El art. 7 de la L.B.C.A. fija la posibilidad de que las Comunidades Autónomas regulen la creación, fusión y extinción de Cámaras de ámbito territorial distinto de la provincia con sujeción a lo establecido en la propia L.B.C.A. Este precepto añade que esa regulación deben hacerla las Comunidades Autónomas con cargo a sus propios recursos. Ello hace que la Ley configure dos tipos de Cámaras; las provinciales, directamente financiadas por el Estado, y las demás, vinculadas económicamente a las Comunidades Autónomas. Esto, sin embargo, es contrario al reparto de competencias. A la Comunidad Autónoma le corresponde regular y ejercer «las facultades y la tutela de las Cámaras Agrarias, ya que éstas están adscritas única y exclusivamente a la Generalidad». Ello viene corroborado por el Acuerdo de la Comisión Mixta de Traspasos a que se ha hecho referencia. Pues bien, siendo la Comunidad Autónoma competente en materia de Cámaras Agrarias, deben contar con la asignación de medios que esa competencia comporta, ya que, de otra forma, la falta de autonomía financiera dejaría vacía de contenido la propia competencia. Realizados los traspasos, han de considerarse traspasados asimismo los medios, lo que parece estar en contradicción con el art. 7 de la L.B.C.A. impugnado.

-- El establecimiento de un número máximo de miembros de las Cámaras por el art. 8 de la L.B.C.A. resulta asimismo inconstitucional. Aun cuando se considerara básica la función indirecta asignada a las Cámaras de medición de representatividad de las Organizaciones Profesionales Agrarias, ello no conduce a ninguna homogeneidad en el número de miembros ya que la representatividad se mide por la proporción de votos emitidos. En consecuencia, el número de miembros de las Cámaras es un aspecto meramente organizativo que no es esencial para la configuración de las Cámaras.

Por otro lado, la L.B.C.A. limita la condición de «miembro» de la Cámara a los elegidos, siendo el resto de agricultores y ganaderos simples electores. Ello no tiene justificación ya que las funciones más importantes, tales como aprobación de estatutos, etc.étera, deberían estar reservadas la decisión de todos los titulares del interés corporativo sectorial que se trata de representar. Con ello se impide el control directo de la actividad de gobierno de las Cámaras, violándose los más elementales criterios de organización democrática.

Por otro lado, la habilitación en favor del Gobierno que contiene el art. 8 de la L.B.C.A. para el desarrollo de aspectos meramente ejecutivos de las elecciones invade también las competencias de Cataluña.

Debe señalarse, en primer lugar, que estos procesos electorales se encuentran al margen del art. 23 de la C.E., como se desprende de la STC 23/1984. Tampoco es aplicable el art. 1 de la L.O. 5/1985, por mandato expreso del mismo, por lo que solo serían aplicables sus principios de forma analógica, sin que exista, pues, título en el que amparar el carácter básico de la materia.

-- El art. 11, apartados 1, 2 y 3, viola el principio de igualdad, ya que, a efectos de fijación de la representatividad, se valoran solo los resultados de las elecciones a Cámaras Agrarias provinciales, y no los resultados de otras posibles elecciones a Cámaras de distinto nivel territorial. Los efectos de esa discriminación se prolongan al imponerse a todas las Administraciones Públicas la representación institucional

fijada en las elecciones a Cámaras provinciales, ignorando la competencia de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

-- La Disposición adicional cuarta de la L.B.C.A. habilita al Gobierno para extinguir las Cámaras Agrarias de ámbito distinto al previsto en la misma Ley; se establece la salvedad de las Cámaras «contempladas» en los Estatutos de Autonomía. El Abogado del Estado ha mantenido en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 18/1985, del Parlamento de Cataluña, que no cuenta esta Comunidad con competencias sobre las Cámaras Agrarias; esta interpretación deja las manos libres al Gobierno para disolver las Cámaras catalanas. Ya ha quedado claro, tanto en aquel recurso como en este; que Cataluña tiene competencias sobre las Cámaras Agrarias, por lo que no podrá declararse la extinción por el Gobierno. Esa misma posibilidad debe extenderse a las facultades patrimoniales reconocidas por la disposición adicional segunda.

A la vista de lo expuesto, concluye la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña solicitando que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley 23/1986, de 24 Dic., por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias y, subsidiariamente, la de sus arts. 1, 4, 6, 7, 8.1 y 2; 11, apartados 1, 2 y 3, y disposiciones adicionales segunda y cuarta.

5. D.^a Inmaculada Rodríguez González, en representación del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la L.B.C.A., que como se señaló en el antecedente 1, fue registrado con el núm. 407/1987:

a) Comienza su escrito de interposición la representación del ejecutivo cántabro señalando que, pese a que en su Estatuto no se recoja expresamente la competencia en materia de Cámaras Agrarias, las competencias asumidas en materia de agricultura cubren la de las Cámaras Agrarias, según doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su STC 123/1984; no se entiende cómo «puede actuar una Comunidad Autónoma, cualquiera que sea y por limitadas que fueran sus competencias, sin tener atribuciones sobre la regulación jurídica de las Cámaras Agrarias.»

Las competencias reservadas al Estado por los párrafos 13 y 18 del art. 149.1 de la C.E. (ordenación general de la economía y bases de las Administraciones Públicas) no pueden vaciar de contenido las competencias autonómicas. El Estado dictó sus bases en el art. 15 de la L.P.A., sin que sea posible el desarrollo sectorial de esas bases por el propio Estado.

b) La amplia regulación realizada por el Estado en la Ley impugnada deja sin contenido efectivo las competencias de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas.

c) Si no se admitiera la impugnación global de la L.B.C.A., se impugnan los arts. 1, 4, 6, 7, 8, 11 y Disposiciones adicionales segunda y cuarta.

-- El art. 1 de la L.B.C.A. es inconstitucional por cuanto declara básica toda la L.B.C.A., dejando sin contenido la competencia de la Comunidad Autónoma.

-- El art. 4 pretende administrativizar las Cámaras excluyendo de sus funciones la de representación y defensa del interés agrario, y violando así el art. 52 de la C.E.

-- El art. 6 limita la capacidad autoorganizativa de las Comunidades Autónomas al fijar el ámbito provincial obligatorio de las Cámaras, violando así el art. 22.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria.

-- El art. 7 abre la posibilidad a Cámaras distintas a las provinciales, pero discriminándolas económicamente respecto de éstas. Por otra parte, las Cámaras que creen las Comunidades Autónomas no podrán tener nunca ámbito provincial.

-- El art. 8 no puede ser básico, ya que no se entiende por qué el número de miembros de las Cámaras no puede ser 25 ni 23; además la remisión realizada al Gobierno excede también del carácter básico de la competencia estatal.

-- El art. 11 supone la exclusividad de las Cámaras provinciales como instrumento medidor de la representatividad de las organizaciones profesionales; ello hace que las Cámaras infraprovinciales no puedan tener representatividad estatal. La imposición de representatividad por el apartado 2.º a todas las Comunidades Autónomas es inconstitucional, puesto que son éstas las que deben regular el tema en su ámbito territorial. El último apartado del precepto supone una clara vulneración de las competencias autonómicas en materia de representación y autoorganización.

-- La disposición adicional segunda de la L.B.C.A. parece reservar al Estado la facultad de adscribir los

patrimonios y medios incluso de las Cámaras que puede extinguir la Comunidad Autónoma, violando el art. 22.7 del Estatuto Cántabro.

-- La disposición adicional cuarta viola el reparto de competencias y se contradice con el propio art. 7 de la L.B.C.A. Corresponde a la Comunidad Autónoma determinar el número de Cámaras, su ámbito y organización, como parte de su política agraria.

Por todo lo anterior, concluye la representación del Consejo de Gobierno suplicando que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 23/1986 en su totalidad y, en su defecto, de sus arts. 1, 4, 6, 7, 8, 11 y disposiciones adicionales segunda y cuarta.

6. El Gobierno Vasco interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 23/1986 que, como se indicó previamente, quedó registrado con el número 410/1987.

a) Comienza la representación del Gobierno Vasco realizando una serie de consideraciones generales sobre la importancia y el papel de las organizaciones que constitucionalmente realizan el valor pluralismo y tienen acogida en varias de sus manifestaciones en distintos preceptos de la norma fundamental: arts. 6, 7, 28, 36, 51 y 52. Todos los entes tienen una funcionalidad específica derivada de sus fines y otra abstracta, social y política. Su participación institucional en la actividad pública como organizaciones personificadas de naturaleza jurídico-pública y de base asociativa lo es para la defensa de los intereses propios, que no se limitan a la reivindicación de intereses corporativos.

Dentro de esas consideraciones previas, se entiende que las «Corporaciones de Derecho Público no son Administraciones Públicas». Aun cuando ejercen funciones públicas que el Estado les confía, no son Administraciones Públicas, sino un *tertium gens* que forma parte del sistema institucional del Estado, pero tampoco son asociaciones privadas. En este sentido, la STC 76/1983 dice que «participan de la naturaleza de Administraciones Públicas», pero no las encuadra de forma pura y simple en la Administración Pública.

El art. 52 de la C.E., por otra parte, regula las corporaciones *propter rem*, como son las Cámaras Agrarias, y de esa regulación cabe deducir lo siguiente: Por un lado, existe una funcionalidad institucional específica y otra abstracta; su participación en la acción social y política; por otro, su funcionalidad pública-institucional es la que les confiere su calidad de corporaciones de Derecho Público. Por ello, el reenvío que realiza la Constitución a la Ley no supone una total libertad del legislador. La mutación de su naturaleza supone desconocer el art. 52 de la C.E. Este precepto no consagra la libertad de creación y de asociación, lo que, confirma, a contrario, por los arts. 6 y 7 C.E. La obligatoriedad deriva de la necesidad de satisfacer el fin para el que ha nacido.

b) Continúa el recurso analizando la titularidad de la competencia sobre Cámaras Agrarias que ostenta el País Vasco. Para analizar los posibles conflictos entre el título vasco sobre Cámaras y otros posibles títulos de competencias estatales, tras analizar la doctrina del Tribunal Constitucional, el recurso señala que hay que partir del art. 10.21 de la E.A.P.V. El primer título con el que puede concurrir es el del art. 149.1.18 de la C.E., base del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Para resolver el conflicto debe aplicarse el criterio de la «especificidad», utilizado en la STC 71/1982, y que lleva a desplazar el título estatal en lo que se refiere a la organización y funciones de las Cámaras Agrarias.

Por otra parte, el principio de lealtad debe ayudar a excluir el uso de títulos como el del art. 149.1.18 de la C.E. Para ello ha de determinarse el alcance de la función y de la materia de cada título. El art. 10.21 de la E.A.P.V. otorga competencia exclusiva, con todas sus funciones, sobre Cámaras Agrarias, limitándose solo por el art. 149.1.18 de la C.E. Esta competencia, en cambio, es solo sobre bases y, en consecuencia, ha de alcanzar únicamente al común denominador normativo. Por lo que respecta al elemento material de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se deduce que la competencia del art. 149.1.18 de la C.E. se extiende solo «a la regulación concentrada de las reglas básicas sobre organización, funciones e interrelaciones de las Administraciones Públicas en abstracto, lo que impide que se utilice dicho título para regular acabadamente, mediante leyes sectoriales, aspectos, instituciones o entes concretos que se presenten en la realidad jurídica de alguna manera conectados, aun de forma precaria y parcial, con el Derecho Administrativo o la Administración Pública.»

Las alusiones realizadas por la STC 76/1983 hay que entenderlas respecto de las Corporaciones de Derecho Público en general, estando reguladas actualmente las bases por el art. 15 de la L.P.A. Puesto que el art. 149.1.18 C.E. no permite regulaciones sectoriales, la Ley impugnada carece de habilitación en este precepto. Pero, aunque no fuera así, no cabría la existencia de unas bases de desarrollo de las bases; es

constitucionalmente posible, y así lo ha señalado el Tribunal Constitucional, que un elemento básico venga fijado por una norma infralegal; sin embargo, en el presente caso no se trata de una regulación mediante el conjunto Ley-Reglamento, sino que se intenta reinterpretar el concepto material para dictar una nueva Ley que fije unas bases sobre una materia desgajada de la principal.

La última conclusión a extraer de la doctrina de la Sentencia sobre la LOAPA es que el Tribunal Constitucional no define a las Cámaras como Administraciones Públicas, limitándose a afirmar que participan de la naturaleza de éstas en cuanto una parte mínima de su actividad es definible como función administrativa. Extender unas bases estatales para normar esa mínima participación fuera de la regulación general y en abstracto sobre Administraciones Públicas supone exceder el contenido de la competencia del art. 149.1.18, invadiendo el título prevalente del art. 10.21 de la E.A.P.V.

Por otro lado, el art. 10.2 de la E.A.P.V. refuerza la competencia autonómica al reconocer el poder de «autoorganización» de la Comunidad Autónoma, que no alcanza solo a las instituciones políticas, sino, también, a la Administración Pública. El art. 149.1.18 de la C.E. no habilita para imponer medidas organizativas concretas a la Comunidad Autónoma.

c) Pasa el representante del Gobierno Vasco a continuación al análisis del articulado de la Ley 23/1986, impugnada:

-- Comienza señalando que la pretensión recogida en su art. 1 de fijar bases normativas en el sentido del art. 149.1.18 de la C.E. conduce a la impugnación global de la Ley por invasión de los arts. 10.21 y 10.2 de la E.A.P.V. La Comunidad Autónoma debe respetar las bases estatales sobre Administraciones Públicas en general o sobre Corporaciones de Derecho Público, posibilidad admitida solo a efectos dialécticos; en todo caso, esas bases deben ser únicamente las que deduzcan de la participación de las Cámaras Agrarias de la naturaleza de Administraciones Públicas.

-- A continuación se impugnan algunos preceptos concretos de la Ley, comenzando por los artículos que vulneran los preceptos constitucionales que afectan a la configuración de las Corporaciones de Derecho Público:

-- El art. 4 define las funciones de las Cámaras Agrarias desconociendo las que reflejan su aspecto privado. Con ello se viola el preámbulo de la Constitución que busca el establecimiento de «una sociedad democrática avanzada» y el art. 52 de la C.E., que se refiere a los intereses propios, ignorando, también, el aspecto privado reconocido por la STC 76/1983.

-- Por su parte, el art. 12 de la L.B.C.A. resulta inconstitucional al no reconocer como recurso propio de las Cámaras los ingresos procedentes de servicios de interés general prestados a los agricultores.

-- El art. 5 de la Ley confunde la representación exclusiva de la actividad económica, cuya representatividad debe pertenecer en exclusiva a las Cámaras Agrarias a tenor del art. 52 de la C.E., con los intereses profesionales de sus miembros, y que pueden ser articulados por otras entidades.

-- Los arts. 6 y 7 de la L.B.C.A. permiten la existencia de varias Cámaras en un mismo ámbito territorial, siendo así que la unicidad integrativa es una de las características de las Corporaciones de Derecho Público que las hace reconocibles como tales. El ámbito territorial de cada Cámara, por otro lado, debe fijarse en sus estatutos, tal y como se deduce del art. 15.1 b) de la L.P.A.

-- El art. 8 hace incurrir en contradicción a la Ley ya que, a pesar de calificar las Cámaras Agrarias de Corporaciones de Derecho Público, reduce su composición a la Junta designada por los electores; con ello desaparece la base corporativa que le es esencial, impidiendo que formen parte aquellos profesionales que pueden.

-- El art. 9 supone una discriminación ya que excluye a muchas personas que utilizan personal asalariado. La base de la Corporación no son los individuos concretos, sino un colectivo profesional determinado en función de los intereses económicos que le son propios.

La exigencia de afiliación al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos atenta asimismo al contenido esencial de lo que es una Corporación de Derecho Público. Lo que determina la pertenencia a una corporación es una condición objetiva, la cualidad de profesional de la agricultura.

Por otra parte, los requisitos de elegibilidad suponen una discriminación respecto de las establecidas en el resto de Corporaciones de Derecho Público.

-- En relación con el art. 11 L.B.C.A. se plantea una doble vulneración constitucional; por una parte se atribuyen a las Cámaras funciones sindicales, violándose el art. 28 C.E. y, por otra, ello exigiría el rango de Ley Orgánica.

La Ley impugnada regula la representatividad al margen de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, oscureciendo la naturaleza y funciones de las Cámaras e ignorando el art. 81 C.E. que exige Ley Orgánica para este contenido normativo.

-- La Disposición adicional segunda supone una expropiación de patrimonio sin indemnización alguna.

d) El último núcleo de alegaciones es el que se refiere a la vulneración de la distribución de competencias, por exceder del concepto de «lo básico.»

-- El art. 6, en primer lugar, regula el número y ámbito territorial de las Cámaras Agrarias sin que ello pueda considerarse de básico. El hecho de optarse por la provincia sin que la representatividad se mida en ese ámbito priva de la única razón que podría hacer que el precepto fuera básico. Según el art. 15.1 b) L.P.A., esta materia corresponde fijarla a cada estatuto de Cámara.

-- Los arts. 8 y 10 incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad. Nada justifica que el número de 25 miembros sea básico; por otra parte, el Real Decreto 3.196/1980, de 26 Sep., de transferencias reconoce, en su anexo a), punto 1, párrafo 2.º, que corresponde al País Vasco la convocatoria de elecciones a Cámaras Agrarias, por lo que se han violado las competencias de la Comunidad Autónoma.

-- Los arts. 9 y 11 resultan también inconstitucionales por no ser básicos. Sobre las condiciones para ser electores, se remite el recurso a anteriores consideraciones; por otra parte, no pueden ser básicos conceptos como la determinación de la organización más representativa de ámbito inferior al estatal o la obligatoriedad de que el reconocimiento estatal lo sea para la Administración Autonómica.

Por todo lo anterior, concluyen los representantes del Gobierno Vasco solicitando que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 23/1986 en su totalidad y, subsidiariamente, los arts. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, Disposición adicional segunda y Disposición adicional cuarta.

7. D. Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por 56 Diputados, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 1 Abr. 1987, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 23/1986 que quedó registrado con el núm. 425/1987.

a) El primer motivo de inconstitucionalidad alegado es la violación del art. 81.1 C.E. por cuanto la Ley impugnada debería tener forma de Ley Orgánica. Comienza el Comisionado realizando unas largas consideraciones sobre la naturaleza jurídica de las Cámaras Agrarias, tal y como han sido configuradas por la Ley impugnada, llegando a la conclusión de que no se trata realmente de Corporaciones sino de Instituciones ya que los intereses a defender son meramente públicos, dada la regulación de los arts. 4 y 5 L.B.C.A.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas, expresamente o a través de sus competencias de autoorganización, poseen competencias en materia de Cámaras Agrarias. A pesar de la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el choque frontal entre la Ley estatal y la gallega hace que «el único cauce, constitucionalmente posible, para armonizar la legislación gallega sobre Cámaras Agrarias, con la Ley recurrida sea el art. 150.3, mediante la Ley Orgánica que en él se establece», lo que se extiende también a la catalana.

Por otra parte, la Ley recurrida debería haber sido Orgánica, ya que su art. 11 viene a desarrollar, de manera directa (no conexas) el art. 28 C.E., toda vez que sirve para determinar la representatividad de las organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos.

Dado que los empresarios agrícolas individuales que emplean habitualmente mano de obra, carecen de derecho de sufragio activo y pasivo, sus organizaciones nunca podrán tener la consideración de más representativas, quedando fuera del ámbito del art. 131.2 C.E. y restringiendo la libertad sindical. Con ello se limitan los arts. 28, 23 y 14 C.E.

b) Los arts. 9 y 10 de la Ley impugnada vulneran el art. 14 C.E., del análisis de estos preceptos se deriva que carecen de derecho de sufragio activo o pasivo: el cultivador que conviva con cónyuge o pariente hasta el tercer grado que sea titular de un negocio mercantil o industrial ya que el art. 2 del Decreto 3.772/1972 establece la presunción iuris tantum de que se encuentra excluido del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social; quienes cultivan productos agrarios en espacios no sujetos a contribución territorial rústica y

pecuaria; quienes se dediquen a la denominada ganadería independiente cuando su explotación esté sujeta a exacción fiscal del Estado distinta de la contribución territorial rústica y pecuaria o cuando predominen las expresadas actividades sobre el aprovechamiento de las partes, ya que ninguno puede estar afiliado al Régimen Especial Agrario. También están excluidos del derecho de sufragio quienes empleen asalariados, si no es de manera circunstancial, y quienes, sin emplear normalmente mano de obra asalariada, cultiven personalmente más de 50 Ha, con riego mecanizado.

Nada hay en la Ley que justifique estas exclusiones, por lo que se produce una clara discriminación.

c) Los arts. 10 y 11 de la Ley son inconstitucionales por infringir el art. 7 en relación con el 10.2, 23 y 28 C.E., así como el 10.2 en relación con el 83 C.E. y arts. 118.1 TCEE y 46.2 TCECA.

La extensión de las condiciones del sufragio activo al sufragio pasivo hace que los argumentos de inconstitucionalidad ya señalados se extiendan también a estos preceptos. Por otra parte, los arts. 9 y 10 L.B.C.A. constituyen una intervención abusiva del legislador ordinario que limita el derecho de cualquier organización agraria para elegir, como representante suyo en las Cámaras, a cualquiera de sus afiliados, ya que nunca podrá hacerlo respecto de uno de sus miembros que simultanee su actividad agraria con otra; tampoco a quien introduce nuevas técnicas de cultivo, ni al representante de la Cooperativa del Campo, «incumpliendo así la admonición hecha por la O.I.T. cuyos Tratados son normas interpretativas de lo instituido, tal y como dispone el art. 10.2 de la Constitución y desconociendo un derecho fundamental.»

La Ley impide que los empresarios agrícolas puedan formar sindicatos o asociaciones empresariales, que tengan que ser consideradas como más representativas, y ostentar por ello la cualidad de interlocutores válidos entre las Administraciones Públicas, ya que sus miembros no pueden ser ni electores ni elegidos; con ello se desconoce la libertad de constitución de sindicatos, la libertad de pertenecer al de la elección del individuo, y el derecho de estas asociaciones a contribuir a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios.

d) Las Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera L.B.C.A. infringen los arts. 10.2, 33 y 96 C.E. así como el 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Estas Disposiciones despojan de su patrimonio a las Cámaras, privando, pues, a los agricultores de una propiedad colectiva gestionada por las Cámaras.

Por todo lo anterior, concluye el recurso solicitando la declaración de inconstitucionalidad de toda la Ley impugnada y, subsidiariamente, de sus arts. 9, 10 y 11 de las Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera.

8. El Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 8 Jul. 1987, realizó las alegaciones que tuvo por convenientes en relación con los recursos de inconstitucionalidad núms. 398, 407, 410 y 425/1987, todos ellos referentes a la Ley 23/1986.

a) Comienza señalando la representación del Gobierno de la Nación, como observación previa, que ni la Comunidad Autónoma de Cataluña ni la de Cantabria poseen competencias en materia de Cámaras Agrarias por las razones expuestas, respecto de la primera, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 961/1985, al que se remite, aplicables igualmente a la segunda. Ello no supone, sin embargo, falta de legitimación, ya que la Ley impugnada afecta intereses de ambas Comunidades Autónomas.

A continuación entra el Abogado del Estado en sus alegaciones.

b) Las primeras consideraciones se refieren al alcance de la competencia exclusiva reservada al Estado por el art. 149.1. 18 C.E. Se señala que los recursos de inconstitucionalidad de las Comunidades Autónomas pretenden establecer un condicionamiento al ejercicio de la competencia citada que el constituyente no ha establecido. El único límite fijado constitucionalmente es el de que la competencia abarque las «bases»; cómo se fijan éstas en un problema posterior, siendo posible establecer bases conjuntas para todas las Administraciones Públicas, o solo para algunas, o para ramas, según la actividad, o para organismos, entidades o instituciones; la opción corresponde al legislador.

El art. 15.1 L.P.A. fijó unos principios relativos a Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos; se reconoció entonces, y así lo señaló el Tribunal Constitucional, la existencia de un aspecto privado y de una dimensión pública en las Cámaras, siendo esta última la determinante de la calificación de Corporaciones de Derecho Público. La L.B.C.A. se ha aprobado respetando los principios sentados por la STC 76/1983 ya que se fijan bases del régimen jurídico de las Cámaras en cuanto participan de la naturaleza de Administraciones Públicas. Como Corporaciones de Derecho Público que son, su

organización queda «publicada», por lo que el régimen de sus órganos y el modo de constitución o integración ha de quedar comprendido en las bases. Otro tanto sucede con aquella parte de la actividad de las Cámaras en la que actúan como agentes descentralizados de la Administración, pudiendo incluirse, asimismo, la regulación sobre medios económicos y personales, y disposiciones relevantes que forman parte de su estatuto.

El art. 15.1 L.P.A. supone una posibilidad legislativa, pero no la única, sin que pueda elevarse a nivel cuasi-constitucional, como pretenden los recursos interpuestos de contrario. La fijación de bases no puede limitar al legislador posterior y, establecidas por Ley ordinaria, pueden modificarse por Ley ordinaria, correspondiendo, además, a las Cortes la apreciación de lo que en cada momento es básico, pudiendo el Tribunal Constitucional controlar solo aquellos juicios que impidan el ejercicio de la competencia autonómica o reduzca ésta a lo irrelevante. El juicio de las bases no puede realizarse de forma apriorística por existir ya una Ley que fija bases; hay que analizar el contenido material de éstas para determinar si se ha sobrepasado o no los límites constitucionales de la competencia estatal. Aunque la L.B.C.A. sea menos abstracta que la L.P.A., no por eso sale del campo de lo básico, que debe fijarse materialmente.

c) Realiza posteriormente el Abogado del Estado un detallado análisis de las distintas cláusulas estatutarias sobre competencias en materia de Cámaras Agrarias señalando que, por lo que a los recursos interpuestos afecta, el País Vasco y Galicia han de someterse a las bases estatales; en cambio, Cataluña y Cantabria, carecen de competencias en materia de Cámaras, tal y como se señaló en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley catalana y registrado con el núm. 961/1985, y cuyos argumentos se reproducen.

d) El siguiente núcleo de alegaciones se refiere al contenido del art. 52 C.E., contestando, en especial, al recurso planteado por el Gobierno Vasco. En el mismo intenta señalarse de forma subrepticia que el art. 52 C.E. lleva incorporada una especie de garantía institucional que limita y vincula positivamente al legislador. Sin embargo, este precepto establece sencillamente una reserva de ley, sin que ni siquiera sea «seguro que se refiere (o que se refiera solo) a las Corporaciones de Derecho Público que representan intereses económicos.»

¿Cuáles son las «organizaciones profesionales que contribuyen a la defensa de los intereses económicos que les sean propios» a que se refiere el art. 52 C.E.? Parece claro que no se trata ni de sindicatos, ni de asociaciones profesionales, ni de Colegios profesionales, ya que otros preceptos constitucionales se refieren a todos ellos. Más allá de las Cámaras podrían estar incluidas, según la STC 98/1985, las asociaciones u organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos «autónomos» o de artesanos; por tanto, el art. 52 C.E. no tiene necesariamente que estar referido a las Cámaras, corresponde al Tribunal Constitucional determinarlo, pero al menos hay que señalar que el precepto puede tener ese otro contenido.

Admitiendo a efectos dialécticos que el art. 52 C.E. se refiere a las Cámaras y que incluye una garantía institucional, ni siquiera sería aceptable la interpretación dada por el Gobierno Vasco. La obligatoriedad o no de descripción a las corporaciones sectoriales de base privada no es un rasgo constitucionalmente necesario de éstas, pudiendo el legislador regular este extremo. Además, ninguna de las funciones atribuidas a las Cámaras por el art. 4 L.B.C.A. justifica la imposición de la obligatoriedad de la integración.

e) La L.B.C.A. no regula materias reservadas a la Ley Orgánica, por lo que no invade el art. 81.1 C.E., tal y como sostienen los Diputados en su recurso. Debe señalarse, en primer lugar, que los recurrentes cometen un error conceptual al afirmar que para armonizar legislaciones es necesaria la forma de Ley Orgánica, ya que la Ley de armonización del art. 150.3 C.E. no está incluida en la reserva de Ley Orgánica del art. 81.1 C.E. La L.B.C.A., por lo demás, no es una Ley de armonización ni pretende serlo.

La otra objeción formal realizada a la L.B.C.A., y en concreto a su art. 11, es la de incidir en los arts. 23 y 28 C.E., que deben desarrollarse por Ley Orgánica. Si así fuera, en primer lugar, ello no supondría que toda la Ley debiera ser orgánica. En todo caso, en segundo lugar, no puede afirmarse que el art. 11 L.B.C.A. sea desarrollo de los arts. 23 y 28 C.E. Respecto del art. 23 C.E., el precepto de la L.B.C.A. no se refiere a sus elecciones, sino a la medición de representatividad y, además, la democraticidad impuesta por el art. 52 C.E. está fuera de la esfera de protección del art. 23 C.E.

f) Procede a continuación el Abogado del Estado a examinar las impugnaciones de cada uno de los preceptos recurridos de la L.B.C.A.

-- En relación con la impugnación del art. 1 L.B.C.A., ya se ha señalado el alcance del título competencial que permite regular las bases. En todo caso, bastaría que un solo precepto de la L.B.C.A. fuera básico para que el art. 1, norma de mera calificación, fuera también básico. Al no impugnarse subsidiariamente todos los

preceptos de la L.B.C.A., se justifica en sí mismo su art. 1.

-- El art. 4 L.B.C.A. fija las funciones propias de las Cámaras. Su impugnación por las Comunidades Autónomas parte de la premisa de que la L.B.C.A. pretende regular total y exhaustivamente todos los aspectos de las Cámaras Agrarias. Sin embargo, ello no es cierto. La L.B.C.A. regula solamente la parte básica de la dimensión pública de las Cámaras, y las normas que pueden tener una repercusión en su aspecto privado tienen una justificación especial. No se prohíbe, pues, a las Cámaras la defensa de intereses económicos, ni la prestación de servicios; la L.B.C.A., fundada en el título del art. 149.1.18 C.E., solo regula las bases de una de las facetas de las Cámaras. En consecuencia, no hay «administrativización» de las Cámaras.

Partiendo de lo anterior, y dentro de la dimensión pública de las Cámaras, las distintas Administraciones Públicas pueden ampliar las funciones de las Cámaras Agrarias siempre que esa ampliación se efectúe por delegación; el hecho de que el art. 4 se refiera a esas funciones como propias se explica por la posibilidad de llevar la delegación hasta la linde de la transferencia de funciones; en todo caso, esa calificación de propias, como mucho, sería un error técnico no causante de inconstitucionalidad.

-- El art. 5 L.B.C.A. es una norma de deslinde entre las funciones de las Cámaras, en cuanto Corporaciones de base privada, y las de las asociaciones profesionales agrarias libremente constituidas. No puede estimarse inconstitucional el que el legislador proceda a establecer esos límites, único objetivo seguido por el precepto, que a la vez trata de fortalecer el asociacionismo agrario. Ello responde a una decisión política que no infringe la Constitución sino que, más bien, se ajusta positivamente a ella.

Ciertamente, el art. 5 L.B.C.A. incide en el aspecto privado de las Cámaras, pero solo en cuanto que configura su contorno o perfil institucional que es único. Por otra parte, en cuanto que el precepto tiene como finalidad fomentar el asociacionismo agrario, queda amparado por el art. 149.1.1. C.E., sin que, en todo caso, sea norma de desarrollo del derecho de asociación a los efectos del art. 81.1 C.E.

Lo expuesto no lleva a transformar las Cámaras en Instituciones, entendiendo el término en sentido estricto, perdiendo su cualidad de Corporaciones. Ambas se distinguen por su sustrato, sin que quepa duda de que la L.B.C.A. funda las Cámaras en un sustrato personal; aquél al que el art. 9 de la propia L.B.C.A. reconoce derecho de sufragio activo.

-- Los arts. 6 y 7 L.B.C.A. regulan el ámbito territorial de las Cámaras Agrarias, además de contar con claros precedentes, se justifica constitucionalmente por la dimensión pública de estas Corporaciones y por las funciones que cumplen. Además, la fijación de esta estructura uniforme ayuda a la obtención de datos para establecer la representatividad de las organizaciones profesionales en el sentido del art. 11 L.B.C.A.

El art. 15.1 B) L.P.A. se remitía a los estatutos de las Corporaciones para fijar su ámbito territorial. Esa solución no era inconstitucional, pero tampoco lo es la adoptada por la L.B.C.A., que actúa aquí como ley posterior que explícita un cambio de criterio político del legislador.

Por su parte, el art. 7 L.B.C.A. no es una norma atributiva de competencia sino reconocitiva. Actúa como complemento del art. 6 L.B.C.A., y significa sencillamente que este último debe entenderse sin perjuicio de la facultad del legislador autonómico con competencia en la materia para regular la creación, fusión o extinción de Cámaras de ámbito territorial no provincial. Ahora bien, esas Cámaras han de sostenerse con fondos autonómicos y respetando las bases de la L.B.C.A. y el ámbito competencial de las Corporaciones Locales. Se trata de un recordatorio de límites a posibles legislaciones autonómicas sobre Cámaras lo que en sí mismo no es inconstitucional.

La objeción del Gobierno Vasco en el sentido de que los arts. 6 y 7 L.B.C.A. lesionan el principio de «unicidad integrativa» no es de recibo ya que de la combinación de ambos se deduce que «no hay coincidencia de ámbitos.»

Los argumentos esgrimidos para justificar la inconstitucionalidad de los arts. 6 y 7 L.B.C.A. por Cataluña y Cantabria tampoco son acertados, ya que ni la competencia de autoordenación ni de ordenación del territorio tienen cabida en esta materia. El choque alegado con la opción catalana en favor de municipios y comarcas tampoco es argumento que justifique la inconstitucionalidad. La provincial goza de una garantía institucional en los arts. 137 y 141.1 C.E. De acuerdo con el art. 7 L.B.C.A., nada impediría a Cataluña, si contara con competencia, crear Cámaras comarcales y municipales. Tampoco se ve por qué Cámaras creadas según la iniciativa del legislador autonómico han de financiarse con fondos estatales.

Por otra parte, el recurso catalán ha mezclado un problema que se resuelve en el conflicto de competencias 271/86 y que no es propio de un instrumento de control abstracto de normas, como el recurso de inconstitucionalidad. En todo caso, la competencia se asume por el estatuto, no por los Acuerdos de la Comisión de Transferencias.

-- La STC 76/1983 entendió que era materia básica la regulación de la constitución de los órganos de las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos, según el art. 149.1.18 C.E. Si las Cámaras están incluidas en el art. 52 C.E., los arts. 8, 9 y 10 L.B.C.A. constituyen la configuración legislativa concreta del principio democrático que ha de operar en su estructura y funcionamiento.

La L.B.C.A. utiliza de forma confusa, pero no inconstitucional, el término Cámaras, ya que en ocasiones se refiere a la Cámara Corporación y en ocasiones a la Cámara-Órgano. Nada impide que se puedan crear otros órganos distintos en su seno.

La L.B.C.A. ha fijado un número máximo de miembros, dejando a cada estatuto cameral fijar el número exacto con ese solo límite máximo. Esta es una decisión primordial en materia organizativa; se puede discutir la competencia para determinarlo, pero no la solución adoptada, en la que se han seguido criterios de eficacia.

La opción por el sistema electoral aparece como otra de las decisiones básicas en materia organizativa que corresponde al legislador estatal ya que de él depende la constitución e integración de las Cámaras como órganos colegiados.

El art. 8.2 L.B.C.A. contiene una habilitación al Gobierno relativa a toda la materia electoral, cuyas determinaciones fundamentales se encuentran en los arts. 8.1, 9 y 10 L.B.C.A. A la vista de la STC 76/1983, no puede dudarse de que la materia electoral sea básica; dado el carácter material de las bases cabe incluir normas infralegales en dichas bases. Partiendo de este dato, las normas se justifican por las razones que siguen.

-- La organización, coordinación, vigilancia y elaboración de censos electorales debe ser uniforme ya que, en otro caso, se fomentaría la desigualdad en el ejercicio del derecho de sufragio.

-- Las causas de ineligibilidad e incompatibilidad son parte esencial del estatuto de los elegibles, que no puede variar de una Comunidad Autónoma a otra.

-- El régimen jurídico de las Juntas electorales, recursos, presentación de documentos, votación y escrutinio son piezas básicas de los derechos de sufragio activo y pasivo en los términos del art. 8.1 L.B.C.A., debiendo de garantizarse el principio democrático, ello sin perjuicio de que no haya de verse incluido el cargo en el art. 23.2 C.E.

-- La duración del mandato como miembro de la Cámara se remite al Gobierno, derivando su necesidad de uniformidad de la igualdad de condiciones de los elegibles, y sin que nada impida remitir al ejecutivo una decisión discrecional, que no arbitraria.

Toda la remisión al Gobierno es para dictar una normativa general, salvo la fijación de fecha de convocatoria, típico acto administrativo general. Una cosa es la determinación de las fechas de convocatoria y otra la convocatoria concreta, que tal y como sucede en el Real Decreto 3196/1980, puede realizarla el órgano ejecutivo de las Comunidades Autónomas. Una excesiva diferencia de fechas podría abrir paso a influencias de los resultados de unas provincias en los de otras.

-- El art. 9 L.B.C.A. regula el derecho de sufragio activo e, indirectamente, el sustrato personal de las Cámaras. Las discriminaciones denunciadas por el recurso de los Diputados no son ciertas y derivan de una mala interpretación del precepto. Tras analizarse cada uno de los apartados, concluye el Abogado del Estado señalando que el art. 9.1 L.B.C.A. sigue un criterio claro. «Electores (y sustrato personal) de las Cámaras Agrarias con los profesionales agrarios, personas físicas y jurídicas que ejercen efectiva y directamente actividades agrícolas, ganaderas o forestales, como titulares de una explotación o como familiares o colaboradores de la persona natural titular. No forma parte del sustrato personal de las Cámaras Agrarias, que son Cámaras profesionales, ni los trabajadores agrarios por cuenta ajena por un lado..., ni los empleados agrarios o titulares jurídico-reales de bienes rústicos que no ejerzan profesionalmente actividades agrarias.»

-- El art. 10 L.B.C.A. regula el derecho de sufragio pasivo y la formulación de candidaturas. Sólo se argumenta sobre la inconstitucionalidad de su apartado 1 por la remisión que supone el art. 9.1 L.B.C.A. La limitación del derecho de sufragio pasivo a las personas físicas es patentemente razonable, dadas las dificultades que para el funcionamiento de las Cámaras podría suponer reconocer el derecho de sufragio pasivo en favor de las

personas jurídicas. Problema distinto es el de si a los efectos del art. 9.1 a) L.B.C.A. puede considerarse «profesional agrario» a quien es órgano o representante de una persona jurídica; si su vínculo con la persona jurídica es laboral, carecería de derecho de sufragio pasivo; no así, necesariamente, si el vínculo fuera jurídico-mercantil.

-- El art. 11 L.B.C.A. no es propiamente una norma básica sobre actividad y organización de las Cámaras Agrarias, sino una regla de medición de la representatividad de las organizaciones profesionales a efectos de representación institucional y, específicamente, de consulta. Su inclusión en la L.B.C.A. responde a una razón obvia: La dependencia de las elecciones a Cámaras Agrarias. Estas son las únicas elecciones que pueden servir a ese fin dada la exclusión de las organizaciones de agricultores y ganaderos de la L.O.L.S., según su art. 3.1, cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 98/1985.

Por su parte, la STC 67/1985 señaló la regularidad constitucional de que leyes ordinarias incidieran en la regulación específica de tipos de asociaciones. Dejando al margen las asociaciones del art. 28.1 C.E., no aplicable al tema que nos ocupa, no puede declararse inconstitucional la regulación de la representatividad de cierto tipo de asociaciones, las profesionales agrarias, por entender que se trata de desarrollo general del derecho de asociación. Esta es la naturaleza del art. 11 L.B.C.A., sin que la existencia de un desarrollo general del derecho de asociación modifique su naturaleza, ni haga de él, en consecuencia, «desarrollo» a los efectos del art. 81.1 C.E.

El criterio de medición usado, por otra parte, no infringe el art. 14 C.E. Se ha optado implícitamente por un criterio de «irradiación» absolutamente objetivo. Su uso para fijar la representatividad en todos los grados administrativos a nivel estatal no excluye que el legislador autonómico reconozca representatividad institucional en otros ámbitos más limitados o para materias concretas. Por lo que el apartado 3 del art. 11 L.B.C.A. respecta, tampoco excluye que se complemente su regulación por las Comunidades Autónomas con competencia para ello.

El uso de la provincia como mero de medición de la representatividad tampoco puede reprocharse constitucionalmente al ser la provincia la única demarcación territorial garantizada para toda España, sin que, por ello, tenga el legislador autonómico prohibido considerar los resultados en otros ámbitos a otros efectos, como representatividad en ámbitos comarcales, municipales o sectoriales.

La opción por el criterio de irradiación del art. 11.2 L.B.C.A. no lesiona las competencias de autoorganización de las Comunidades Autónomas, cuyo alcance es mucho más reducido. Por otra parte, la libre decisión legislativa se justifica en un deseo de fomentar la existencia de organizaciones de ámbito estatal, que puede coexistir con otras, como reconoce el propio art. 11.3 L.B.C.A.

-- La impugnación del art. 12 L.B.C.A. realizada por el Gobierno Vasco carece de significado propio ya que está en conexión con la del art. 4 L.B.C.A. El establecer que las Cámaras podrán contar con determinados recursos no significa que no puedan recibir contraprestaciones por los servicios que, dentro de la Ley, puedan prestar. Por otra parte, se indica que el Gobierno Vasco no ha impugnado la Disposición adicional primera de la L.B.C.A.

-- La Disposición adicional primera L.B.C.A. ha sido recurrida por los 56 Diputados sin ofrecer razonamiento específico alguno. Esta norma se limita a ser una indicación de las formas de personificación jurídica adecuadas para que se sigan gestionando las actividades hasta ahora desarrolladas por las Cámaras.

-- La Disposición adicional tercera se impugna en clara conexión con la segunda, ya que aquélla no es más que la consecuencia de ésta, y sin que lo allí previsto pueda por sí solo atentar contra el art. 33 C.E.; en consecuencia, el nudo central de la impugnación es la Disposición adicional segunda. Esta se limita a habilitar a la Administración para que disponga sobre el destino y medios de unas Corporaciones que quedan extinguidas, lo que nada tiene que ver con una expropiación inconstitucional. Lo que hay es desaparición de una persona de Derecho Público, cuya sucesión patrimonial hay que ordenar, sin que la afirmación de existencia de una propiedad colectiva tenga apoyo jurídico alguno.

La habilitación en favor de la Administración del Estado obedece al carácter nacional supracomunitario del proceso de adscripción y atribución, de manera que así se garantiza la aplicación de criterios homogéneos y la efectividad y coordinación de todo proceso, caducando la competencia una vez concluso este proceso ipso iure. La reserva de competencias de ejecución para preservación de lo básico es constitucionalmente lícita, según la doctrina del Tribunal Constitucional.

-- La estructura de la Disposición adicional cuarta de la L.B.C.A. es bastante compleja. Se habilita al Gobierno para la extinción o modificación de las Cámaras de ámbito superior o inferior al provincial; pero cuenta con la alternativa de no hacerlo. La salvedad en favor de las competencias autonómicas supone que el Gobierno ha de respetar la competencia autonómica reconocida por el art. 7 L.B.C.A., por una parte, y por otra, que esa facultad reconocida al Gobierno puede que haya de ser ejercida por el Consejo de Gobierno de aquellas Comunidades Autónomas cuya competencia estatutaria así lo justifique.

Esta disposición es la lógica consecuencia de la opción por la organización y contra las Cámaras locales o supraprovinciales. Debe señalarse a este respecto, que la L.B.C.A. prohíbe las Corporaciones de Derecho Público de segundo grado, no la colaboración intercameral, incluso mediante personificaciones jurídicas.

Nada de inconstitucional hay, en conclusión, en que el legislador delegue en el Gobierno la ejecución de una determinación legislativa, la del art. 6 L.B.C.A. para ello con ciertos poderes de apreciación el ejecutivo.

Concluye el Abogado del Estado su escrito de alegaciones solicitando que tras los correspondientes trámites procesales, se dicte Sentencia desestimando en todas sus partes y pretensiones los cuatro recursos señalados, es decir, los registrados con los núms. 398, 407, 410 y 425/87.

9. El Abogado del Estado, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 15 Abr. 1987, formalizó conflicto de competencia contra el Decreto de la Junta de Galicia 32/1987, de 5 Feb. («Diario Oficial de Galicia» del 18) por el que se autoriza la adquisición, a título gratuito o lucrativo, a favor de la Comunidad Autónoma, del derecho a usar los inmuebles propiedad de las Cámaras Agrarias Gallegas para finalidades de actuación administrativa de orden exclusivamente agrario (as. núm. 504/87).

A) Comienza sus alegaciones el Abogado del Estado señalando que, aunque el Decreto impugnado parece limitarse a formalizar la aceptación de una atribución patrimonial gratuita de derechos, con arreglo al art. 17 de la Ley gallega 3/1985, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, posee rasgos peculiares. En primer lugar, no se identifican los bienes inmuebles cuyo uso acepta adquirir la Junta a título gratuito, remitiéndose a una posterior Orden del Consejero de Agricultura, que es incompetente para la gestión de bienes y derechos patrimoniales, según la citada Ley 3/1985, y al que el art. 3 del propio Decreto le encarga la toma de posesión.

El art. 1 del Decreto remite a un Convenio firmado entre el Consejero de Agricultura y el Presidente de la Federación Gallega de Cámaras, desconocido por las autoridades estatales y no publicado, por lo que compromete la seguridad jurídica del art. 9.3 C.E. Por otro lado, este Convenio fue firmado veinte días antes de ser publicada la L.B.C.A.

El Decreto impugnado viola el orden de competencias al lesionar la atribuida a la Administración del Estado por la Disposición adicional segunda de la Ley 23/1986, de 24 Dic. Dicha disposición es perfectamente constitucional, tal y como se señaló en las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 174/1987, a las que se remite.

El Decreto impugnado viola el orden de competencias ya que impide o, al menos, perturba que la Administración del Estado desarrolle las competencias que le atribuye la Disposición de la L.B.C.A. citada, obligándola a promover un sinfín de procesos civiles para invalidar el derecho de uso constituido a favor de la Junta, con el riesgo de crear situaciones jurídicas dignas de protección en favor de terceros.

La lesión denunciada no es solo hipotética ya que, de acuerdo con la legislación vigente, deberán resultar extinguidas ciertas Cámaras gallegas. La Ley Gallega 4/1984, de 4 May., podría conducir a otra conclusión, pero dicha norma, anterior a la L.B.C.A., debe adecuarse a ésta en los puntos en que es incompatible. Las Cámaras locales gallegas dejan, pues, de ser necesarias, siendo solo posible su existencia si la Comunidad Autónoma decide financiarlas en los términos del art. 7 L.B.C.A. Al menos es mucho más razonable preverlo así que dar por supuesto que ninguna Cámara gallega resultará extinguida, lo que en todo caso corresponde a la Comunidad Autónoma demostrar ya que depende de su intervención ex art. 7 L.B.C.A.

Por todo lo anterior, concluye el Abogado del Estado solicitando que se dicte Sentencia declarando que el Decreto impugnado viola el orden competencial al vulnerar la competencia a la que se refiere la disposición adicional segunda de la L.B.C. A., anulando en consecuencia el Decreto de la Junta de Galicia 32/1987.

Por otrosí señala el Abogado del Estado que la competencia estatal lesionada ha sido atribuida por una norma con fuerza formal de Ley, por lo que, si se aduce de contrario que la disposición adicional segunda de la L.B.C.A. no se ajusta a la Constitución, habría de dar aplicación a lo previsto por el art. 67 LOTC.

B) D. Heriberto García Seijo, Letrado de la Junta de Galicia, por escrito que tuvo entrada en el Tribunal el 27 May. 1987, hizo en su nombre y representación las alegaciones que estimó convenientes.

a) El primer grupo de alegaciones es de orden procesal y se centra en la inexistencia de acto idóneo para el planteamiento del conflicto de competencia. El Decreto impugnado autoriza la adquisición del derecho a usar inmuebles; por tanto, no se actúa con sujeción al Derecho Público en el ejercicio de potestades, sino de «infrapotestades», colocando a la Administración autonómica en una situación de igualdad respecto a las Corporaciones a las que afecta dicho acto; se trata de una «actuación administrativa a iure privato». Por otro lado, podría alegarse una hipotética falta de capacidad por parte de las Cámaras para llevar a efecto la cesión de los inmuebles, pero ello derivaría en un problema de legalidad, no de constitucionalidad.

b) El propio planteamiento del Abogado del Estado respecto a la adecuación de la L.B.C.A. a la Constitución hace que deban estudiarse temas colaterales o conexos a esta litis, por lo que se reproducen íntegramente las alegaciones por la Junta de Galicia contra la L.B.C.A., cuyo recurso fue inadmitido por extemporáneo.

c) La competencia estatal sobre Cámaras Agrarias tiene su fundamento en el art. 149.1.18 C.E. en cuanto las Cámaras son Administraciones Públicas, limitándose a regular sus bases. Esas bases se refieren a lo establecido en el art. 15 L.P.A., como resultante de la STC 76/1983, donde se señala que los Estatutos de las Cámaras fijan su ámbito territorial. La Ley 23/1986 es inconstitucional en cuanto básica, invadiendo las competencias asumidas por el Estatuto Gallego en sus arts. 27, 29 y 30.1.3. Puesto que los arts. 1, 6 y Disposición adicional segunda de la L.B.C.A. son inconstitucionales por manifiesta incompetencia, el Decreto impugnado es perfectamente válido.

El propio escrito de planteamiento del conflicto señala la existencia de oposición entre la Ley gallega y la estatal, sin que la primera haya sido impugnada. La invocación de preceptos de la Ley estatal como fundamento de la competencia controvertida hace que al ser inconstitucionales, quede sin contenido el conflicto.

d) Por otra parte, se reconoce por el Abogado del Estado que la norma impugnada no causa lesión sino solamente que podría causarla; el Decreto se limita a formalizar la aceptación de una atribución patrimonial gratuita. La norma impugnada no es más que una manifestación típica de la actuación administrativa en el terreno patrimonial y los problemas planteados de identificación de inmuebles o gestión por autoridad incompetente son de mera legalidad ordinaria.

La cesión de uso que tanto preocupa al Gobierno no emana del ejecutivo gallego, sino de la Federación Gallega de Cámaras Agrarias, limitándose a ofertar y la Junta a aceptar, siendo el Convenio suscrito un acto preparatorio o declaración de voluntad. Nada de lo anterior implica violación de competencia alguna.

Por todo lo anterior, concluye sus alegaciones el representante de la Junta de Galicia solicitando que se tramite el conflicto por el cauce del art. 67 de la LOTC, acumulándose al asunto núm. n 147/87, dictándose en su día Sentencia desestimatoria del conflicto declarando que la Comunidad Autónoma de Galicia en su ámbito territorial es titular de la competencia controvertida y declarando, asimismo, la inconstitucionalidad de la L.B.C.A. o de sus arts. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, Disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta y Disposición final segunda.

10. Por providencia de 6 Jul. 1989, el Pleno acordó señalar el día 18 del mismo mes y año, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Las cuestiones que se plantean en los siete procesos constitucionales acumulados pueden agruparse, a efectos de su mejor tratamiento y resolución, en tres grupos. El primero se refiere a aquellas presuntas vulneraciones del orden constitucional en que habrían incurrido las diversas disposiciones - estatales y autonómicas-- impugnadas, debido a que contendrían una regulación de las Cámaras Agrarias contraria a los preceptos constitucionales que rigen el régimen de las asociaciones (arts. 22 y 28 C.E.), y de las organizaciones profesionales en defensa de intereses económicos propios (art. 52 C.E.). El segundo conjunto de cuestiones se refiere a la vulneración, por parte de la legislación estatal, de diversos preceptos constitucionales, esencialmente los relativos al principio de igualdad, acceso a cargos públicos, y derecho de propiedad privada (arts. 14, 23 y 33 C.E.), aparte de otros también a considerar, Y finalmente, se plantean también diversas cuestiones --que conviene tratar conjuntamente referentes al reparto competencial entre

órganos generales del Estado, y Comunidades Autónomas, en lo que se refiere a la regulación de las Cámaras Agrarias. Procederemos, pues, al análisis, separado y sucesivo, de estos tres tipos de problemas.

2. Comenzando por las cuestiones que se suscitan con un mayor nivel de generalidad --esto es, las referentes a la contravención de los preceptos que en la Constitución norman la estructura básica de las organizaciones asociativas y de defensa de intereses económicos y profesionales-- deben incluirse en ellas dos tipos de alegaciones que presentan una cierta vinculación. Por una parte, la representación del Gobierno de la Nación impugna una norma catalana --la Ley 18/1985, de 23 Jul., de Cámaras Profesionales Agrarias-- en cuanto que, al imponer la pertenencia obligatoria de una categoría de sujetos («todos los profesionales del sector agrario», art. 12.1), a las mencionadas Cámaras, vulneraría la libertad de asociación del art. 22 C.E., así como la reconocida en el art. 28 C.E., la libertad que comprende, también, la de no asociarse. Por otra, diversos recurrentes, y con diferente énfasis, reprochan a la normativa estatal (Ley 23/1986, de 24 Dic. de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias) que, al proceder a la completa integración de las Cámaras Agrarias en la Administración Pública, lleva a cabo una total publicación de esos Organismos, y una eliminación de su ámbito de autonomía que resulta contraria a las previsiones constitucionales, y sobre todo al art. 52 C.E. Con ello, y mediante estas dos categorías de alegaciones, viene a pedirse a este Tribunal un pronunciamiento sobre los límites con que se encuentran los poderes públicos a la hora de regular las Cámaras Agrarias: esto es, hasta qué punto pueden regular su estructura, funcionamiento y patrimonio, y, más concretamente, si pueden establecer una adscripción obligatoria a tales entidades.

3. Para llevar a cabo ese pronunciamiento, y para determinar la adecuación o no a los mandatos constitucionales citados de las normas que se impugnan, resulta conveniente tener en cuenta, siquiera sea brevemente, la naturaleza y evolución de las Cámaras Agrarias en nuestro país. 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 Jun. 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 Nov. 1890), pronto pierden ese carácter voluntario. El Real Decreto de 2 Sep. 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 «pertenece con carácter obligatorio a la Cámara Agrícola de la capital todos los contribuyentes por rústica o pecuaria que paguen más de 25 ptas. por cuota del Tesoro». La normativa posterior mantiene tal carácter obligatorio, con diversas alteraciones hasta el Decreto de 18 Abr. 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 Dic. 1970 reguló la cuota obligatoria de todos los comprendidos en su ámbito de aplicación, para financiar las actividades y funciones de todos esos Organismos.

Iniciada la transición al régimen democrático constitucional, el Real Decreto-ley de 2 Jun. 1977 suprimió, con efectos desde el 1 Jul. 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 Jun., 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 Feb., convocó y reguló las elecciones a miembros de las Cámaras Agrarias.

4. Como puede verse, a partir, por lo menos, de 1919, las Cámaras Agrarias aparecen, en su evolución histórica, como Entidades en las que se destacan dos notas distintivas: su carácter público (que se traduce en su misma conceptualización, primero como establecimientos públicos y posteriormente, como Corporaciones de Derecho Público, así como en su creación y supresión ex lege y la regulación por los poderes públicos de su estructura, funciones y régimen de recursos), y la incorporación obligatoria de los profesionales agrarios, diversamente definidos.

No obstante, la regulación posconstitucional, y en concreto, las disposiciones que ahora analizamos, suponen una innovación en este estado de cosas. Por un lado, la Ley Catalana de Cámaras Agrarias, de 23 Jul. 1985, sigue la línea tradicional ya expuesta, manteniendo el carácter de Corporaciones de Derecho Público de las Cámaras (art. 2: «Las Cámaras Profesionales Agrarias son corporaciones de Derecho Público»), y la adscripción obligatoria de los profesionales del sector agrario (art. 12). Pero la Ley estatal 23/1986, de 24 Dic., de bases del régimen jurídico de Cámaras Agrarias, representa una radical separación del modelo tradicional. Pues, si bien mantiene el carácter de Corporaciones de Derecho Público de las Cámaras Agrarias (art. 2), viene a suprimir la adscripción obligatoria [las Cámaras Agrarias, de carácter provincial (art. 6), estarán constituidas por un máximo de veinticinco miembros (art. 8), elegidos por los profesionales del sector agrario], así como la aportación forzosa de cuotas o derramas para el mantenimiento de esas Entidades. Pues bien, y en lo que interesa en el presente procedimiento, ha de destacarse que lo que se reprocha a la ley catalana es que haya mantenido el esquema tradicional de incorporación obligatoria, que, se dice por el Abogado del Estado, vulneraría los derechos de libre asociación y libre sindicación, recogidos en los arts. 22 y 28 C.E.; mientras que el reproche que se dirige a la ley estatal consiste, por el contrario, que, mediante las innovaciones que introduce, separándose del modelo histórico, viene a vulnerar los mandatos constitucionales contenidos, esencialmente, en el art. 52 C.E. Se hace preciso, pues, un tratamiento separado de los problemas que plantean ambas leyes.

5. La ley catalana, como se dijo, se inserta en la línea tradicional de tratamiento de las Cámaras, y responde así, en sus líneas generales, a la regulación estatal de la materia dictada hasta el momento (el Real Decreto citado 1.336/1977, de 2 Jun.), y las líneas básicas trazadas en el art. 15 de la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico). La posterior legislación estatal, según se señaló, se apartó de ese modelo, por lo que, en esta misma Sentencia, habrán de tratarse las consecuencias de tal legislación sobre la vigencia de la norma catalana en cuestión, como resultado del reparto competencial. Pero, al menos, hasta la entrada en vigor de la ley estatal sobre Bases de Cámaras Agrarias, fue la ley catalana de Cámaras la que reguló, en el ámbito de la C.A. de Cataluña, esta materia, y el recurso 971/1986 versa sobre la constitucionalidad de sus preceptos y entre ellos, los referentes a la adscripción obligatoria de los profesionales agrarios. Procede, por tanto, que el Tribunal se pronuncie sobre esta cuestión, independientemente de las consecuencias posteriores sobre la vigencia de la ley de la promulgación de las bases estatales. Lo que se plantea, en lo que ahora importa, es si el art. 12.1 de la ley, que prevé que serán miembros de las Cámaras necesariamente todos los profesionales del sector agrario, el art. 13.1 f), que atribuye a las Cámaras la función de ejercer acciones e interponer «todo tipo de recursos administrativos y jurisdiccionales en representación y defensa de intereses profesionales agrarios» y el art. 19.1 h) que estima como recursos de las Cámaras «las cuotas ordinarias y extraordinarias,

incluidas las derramas, que la Asamblea General o el Pleno acuerden» resultan contrarios a la libertad de asociación, en su vertiente negativa (derecho a no asociarse), que reconoce el art. 22 C.E.; así como a la libertad de sindicación que reconoce el art. 28 C.E.

6. Para resolver esa cuestión ha de partirse forzosamente del art. 1.1 del Texto constitucional, que consagra la libertad como «valor superior» del ordenamiento jurídico español, lo que implica, evidentemente, el reconocimiento, como principio general inspirador del mismo, de la autonomía del individuo para elegir entre las diversas opciones vitales que se le presenten, de acuerdo con sus propios intereses y preferencias: libertad que, en el ámbito de la formación de agrupaciones entre individuos se traduce, entre otras, en las disposiciones del art. 22 de la Constitución, que reconoce el derecho de asociación. Este derecho, en su vertiente positiva, comprende el de fundar y participar en asociaciones, y en su vertiente negativa, el de no asociarse, como ya ha tenido oportunidad de exponer este Tribunal (así, SSTC 5/1981 y 67/1985).

Ahora bien, y partiendo siempre de este principio general la libertad, que configura el fenómeno asociativo como manifestación de decisiones autónomamente adoptadas por los individuos, no cabe excluir la intervención de los poderes públicos en este ámbito, para el cumplimiento de fines que se consideran de interés público. Esta intervención se ha producido históricamente en formas muy diversas, mediante la regulación, con mayor o menor intensidad, de determinadas agrupaciones para el cumplimiento de fines de interés público, en colaboración con las distintas Administraciones, pero sin integrarlas plenamente en ellas. Ello se ha realizado, por ejemplo, encomendando a asociaciones privadas libremente constituidas el ejercicio de funciones públicas, sometiéndolas en consecuencia a determinados requisitos (como fue el caso estudiado en nuestra STC 67/1985, referente a Federaciones Deportivas), bien establecido o creando específicamente agrupaciones de base asociativa para ejercer esas funciones, como sería el caso (con los matices propios), de los Colegios Profesionales, de las Cámaras Agrarias o de organizaciones de otro tipo.

En estos últimos supuestos, nos hallamos ante entidades que no han sido fruto de la libre decisión u opción de los afectados, para la obtención de fines autónomamente elegidos, sino fundamentalmente (y sin excluir forzosamente este último aspecto), de una decisión de los poderes públicos, sin que exista por tanto un pactum associationis original, que se ve sustituido por un acto de creación estatal; y tampoco habría una opción en favor de la persecución de fines o defensa de intereses libremente determinados, ya que el objeto de esas agrupaciones vendría definido por los intereses públicos para cuya defensa fueron creadas, y que son también fijados por el poder público. En el tipo de agrupaciones de que se trata --que han recibido la denominación genérica de Corporaciones públicas, con una mayor o menor amplitud-- si bien cabe estimar la presencia de un cierto elemento o base asociativa (ya que sus integrantes no se encuentran sometidos a un régimen de tipo estatutario funcionarial, ni integrados en relaciones de jerarquía y subordinación, sino en posición de paridad), solo en términos muy latos puede hablarse de que exista una asociación, en cuanto que ésta supone una agrupación libre para la obtención de fines, determinados, también libremente, por los miembros que la integran.

Como consecuencia de ello, estas agrupaciones de tipo corporativo y de creación legal no pueden incardinarse (pese a contar con una «base asociativa» en el sentido señalado), sin profundas modulaciones, en el ámbito de los arts. 22 y 28 C.E. Con toda evidencia, en el caso de las Corporaciones Públicas (dentro de las que, según las leyes catalana y estatal se incluyen las Cámaras Agrarias), no puede predicarse la libertad positiva de asociación, pues su creación no queda a la discreción de los individuos (ya que, como señalamos en nuestra STC 67/1985 «no puede hablarse de un derecho a constituir asociaciones para el ejercicio de funciones públicas»), y tampoco les es aplicable la garantía del art. 22.4 en cuanto a su disolución o supresión, al constituirse como creaciones de los poderes públicos, y sujetas por tanto a la decisión de éstos en cuanto a su mantenimiento y configuración.

Ahora bien, ello no supone que no existan límites al legislador, derivados del art. 22.1, así como del art. 28 C.E., a la hora de configurar el régimen jurídico de las Corporaciones Públicas, y más concretamente, y en lo que aquí nos concierne, de las Cámaras Agrarias. Pues, partiendo del principio general de libertad que inspira el ordenamiento constitucional, resultaría contrario al mismo que la creación de entes de tipo corporativo supusiera una indebida restricción del ámbito de la libertad de asociación, de la libertad de sindicación, y del juego del pluralismo social, económico y político, sustrayendo del mismo amplios sectores de la vida social. Los fines, pues a perseguir por las Entidades corporativas, y la actuación de éstas han de ser compatibles con la libre creación y actuación de asociaciones que persigan objetivos políticos, sociales, económicos o de otro tipo, dentro del marco de los derechos de asociación y de libre sindicación, sin que puedan suponer, por tanto,

obstáculos o dificultades a esa libre creación y funcionamiento. Ello constituye, pues, un primer límite, que pudiéramos denominar externo, a la creación de entes de tipo corporativo, creación que resultará contraria a los mandatos constitucionales de los arts. 22 y 28 C.E. si en la práctica van a significar una indebida concurrencia con asociaciones fundadas en el principio de la autonomía de la voluntad, o si, con mayor motivo, van a impedir la creación o funcionamiento de este tipo de asociaciones.

7. Un segundo límite, relacionado evidentemente con el anterior, sería el representado --en el supuesto de entes corporativos que implicaran la adscripción forzosa de los componentes de un sector social determinado-- por la vertiente negativa del derecho de asociación, esto es, el derecho a no asociarse. Ciertamente, y como se indicó más arriba, no puede extenderse el tratamiento del fenómeno asociativo que llevan a cabo el art. 22 (así como, en la vertiente sindical, el art. 28), de la Constitución a agrupaciones del tipo de los entes corporativos, que obedecen a supuestos distintos de los contemplados en ese artículo. Desde esta perspectiva no cabe excluir que el legislador, para obtener una adecuada representación de intereses sociales, o por otros fines de interés general, prevea, no solo la creación de entidades corporativas, sino también la obligada adscripción a este tipo de entidades, de todos los integrantes de un sector social concreto, cuando esa adscripción sea necesaria para la consecución de los efectos perseguidos. Ahora bien, y reconocida esa posibilidad, debe tenerse en cuenta que ello supondría --ante el principio general de libertad que inspira nuestro sistema Constitucional-- una restricción efectiva a las opciones de los ciudadanos a formar libremente las organizaciones que estimaran convenientes para perseguir la defensa de sus intereses, con plena autonomía y libertad de actuación; y por consiguiente, ha de considerarse la adscripción obligatoria a esas Corporaciones Públicas como un tratamiento excepcional respecto del principio de libertad, que debe encontrar suficiente justificación, bien en disposiciones constitucionales (así, en el art. 36 C.E.), bien, a falta de ellas, en las características de los fines de interés público que persigan y cuya consecución la Constitución encomiende a los poderes públicos, de manera que la afiliación forzosa cuente con una base directa o indirecta en los mandatos constitucionales. En términos de nuestra ya citada STC 67/1985 (cuyo tenor esencial se reitera en la reciente STC 89/1989, referente a la adscripción obligatoria en Colegios profesionales), las excepciones al principio general de libertad de asociación han de justificarse en cada caso porque respondan a medidas necesarias para la consecución de fines públicos, y con los límites precisos «para que ello no suponga una asunción (ni incidencia contraria a la Constitución), de los derechos fundamentales de los ciudadanos» (fundamento jurídico 39) En consecuencia, tal limitación de la libertad del individuo afectado consistente en su integración forzosa en una agrupación de base (en términos amplios) «asociativa», solo será admisible cuando venga determinada tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como por la imposibilidad, o al menos dificultad, de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzada a un ente corporativo.

8. Por tanto, debe partirse para dilucidar la constitucionalidad de los arts. 12.1, 19.1 h) y 13.1 f) de la ley catalana, de que el criterio para determinar la aceptabilidad de la adscripción obligatoria a una corporación es el de que tal adscripción forzosa esté justificada por la naturaleza de los fines perseguidos, de forma que la integración forzosa resultase necesaria para el cumplimiento de fines relevantes de interés general. Este criterio resulta además matizado y reforzado en el presente caso, si tenemos en cuenta que en el sector agrario existen organizaciones profesionales de carácter asociativo y de libre creación, que persiguen la defensa de los intereses económicos de los profesionales agrarios, y cuya actuación pudiera verse negativamente afectada por la existencia de organismos corporativos de afiliación obligatoria para esos profesionales. Pues bien, en el caso que se examina, aun cuando efectivamente no cabe dudar de la importancia de las actividades y funciones que se atribuyen a las Cámaras Profesionales Agrarias catalanas, no resulta que su ejercicio exija la adscripción obligatoria de «todos los profesionales del sector agrario», como dispone el art. 12.1 de la Ley. Las funciones que se asignan a las Cámaras son, bien de prestación de servicios [apartado d) del párrafo 1, art. 13] de información (apartado 1), de ejercicio de competencias administrativas que se deleguen en ellos [apartado c)], de fomento [apartado e) g) h) e i)], de representación y defensa procesal de intereses generales agrarios [apartado f)] y de consulta y colaboración respecto a la Generalidad [apartado a)]. Pero ninguno de ellos justifica la necesidad de la adscripción obligatoria en cuanto que pudieran ser ejercidas mediante técnicas que incidieran menos en la libertad negativa de asociación de los profesionales del sector agrario. Ciertamente la función consultiva exige --para que los informes que se evacúen recojan la gama más extensa posible de datos y pareceres-- una amplia participación en las Cámaras de los profesionales agrarios; pero esa participación puede obtenerse mediante vías como la participación indirecta (mediante asociaciones y entidades representativas, como fue la técnica seguida en la Segunda

República), o como la recogida en la vigente Ley estatal (elecciones entre profesionales, que serían electores, pero no miembros forzosos de las Cámaras). En cuanto al ejercicio de funciones administrativas delegadas, pudiera justificar la adscripción forzosa; pero la vaguedad e imprecisión con que se alude a ellos en el apartado c) impiden que pueda considerarse justificación bastante.

En consecuencia (e independientemente de lo que se dirá de la apreciación de la constitucionalidad del artículo desde la perspectiva competencial así como de su vigencia tras la aprobación de la Ley Estatal de Cámaras Agrarias que fija normas básicas respecto a éstas en todo el territorio nacional), no cabe estimar adecuado a lo dispuesto en el art. 22.1 C. E. el apartado 1.º del art. 12 de la Ley catalana 18/1985. Pero, una vez estimada su inconstitucionalidad, no procede extenderla también, y por los mismos motivos, al art. 19.1 h) por cuanto que, si no cabe la obligatoriedad de la inscripción, las cuotas y derramas aprobados por las Cámaras no podrán ser exigidas con carácter general de todos los profesionales del sector agrario, ni al art. 13.1 f), ya que, si éste se impugna por el representante del Gobierno es debido a su conexión con el art. 12.1, porque unido a la adscripción obligatoria, podría suponer la asunción, por las Cámaras, de funciones pertenecientes a asociaciones de libre creación. Desaparecida la obligatoriedad de la adscripción, el art. 13.1 f) no resulta impugnado en sí mismo. Todo ello, insistimos, independientemente de la efectiva aplicabilidad de estos preceptos tras la posterior Ley de Bases de Cámaras Agrarias.

9. Por lo que se refiere a la Ley estatal de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias (que, como se indicó, se separa del modelo tradicional de estas corporaciones), se ve impugnada, en lo que interesa en este primer apartado o bloque temático, en diversos recursos por cuanto se dice que esta norma vulnera lo dispuesto en el art. 52 C. E., por reducir indebidamente, frente a lo mandado en el art. 15 L. P. A. y frente a la misma doctrina de este Tribunal Constitucional, la autonomía de las Cámaras Agrarias, «administrativizándolas» y privándoles de funciones de índole privada que les serían connaturales; las alteraciones efectuadas por la ley respecto del modelo tradicional supondrán, en consecuencia, una vulneración de la garantía de la naturaleza de las Cámaras Agrarias que representaría el art. 52 C. E.

Pues bien, ciertamente el legislador, a la hora de crear y configurar las Corporaciones de Derecho Público que considere necesarias para el cumplimiento de fines y desarrollo de funciones de interés general, y sean estas Corporaciones del tipo de los Colegios Profesionales (art. 36 C. E.), de las Cámaras Agrarias, o de cualquier otro, se encuentra limitado por los mandatos constitucionales. Ahora bien, y a este respecto, es necesario precisar que no pueden identificarse como tales límites ni el mantenimiento de las características tradicionales de estas Corporaciones (si no viene así dispuesto en la Constitución) ni la necesidad de que el legislador se atenga forzosamente a las decisiones y normas configuradoras emitidas en un momento histórico determinado. Si el legislador (estatal o autonómico) estima conveniente la colaboración en funciones públicas de una representación de intereses sociales, a él le corresponde precisar los términos de esa colaboración, y la instrumentación de los métodos representativos a adoptar, con las innovaciones que estime convenientes, tanto en cuanto a la amplitud o extensión del sector social a integrar, como en cuanto a la intensidad y métodos de participación. En este sentido deben ya rechazarse las alegaciones que presentan diversos recurrentes respecto a la inconstitucionalidad de la Ley estatal 23/1986, por separarse de los criterios fijados, en cuanto a las Corporaciones de Derecho Público, por el art. 15 de la Ley del Proceso Autonómico 12/1983, de 15 Oct. El que este Tribunal, en su STC 76/1983, estimase conformes al orden constitucional las disposiciones contenidas en ese artículo no puede representar que tales disposiciones se conviertan en inmodificables por el legislador, ni en criterios para apreciar la constitucionalidad de disposiciones futuras, pues esa constitucionalidad solo podrá determinarse en función de los preceptos constitucionales, y, en su caso, del bloque normativo al que se alude en el art. 28 de la LOTC. Si el legislador de la L.P.A. optó por un modelo configurador determinado de las Corporaciones públicas, ello no empece que el mismo legislador pueda alterar ese modelo, en tanto no traspase límites de naturaleza constitucional.

10. Tradicionalmente, y como herencia de las circunstancias en que aparecieron, las Corporaciones Públicas han presentado un aspecto o vertiente de tipo privado, centrado en la «consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran» (STC 76/1983; fundamento jurídico 26), aspecto que coexistía, como se ha dicho, con una dimensión pública, en cuanto órgano de consulta y colaboración con la Administración del Estado (y tras la Constitución de 1978, de las Comunidades Autónomas). Pero, tratándose, como se vio, de entidades cuya constitución, régimen y funciones vienen configurados por el legislador, compete a éste determinar la presencia y extensión de las dimensiones privadas de su actuación. Si tal dimensión existe, quedará fuera de la potestad organizativa y reguladora del Estado, que habrá de limitarse al aspecto o

dimensión administrativa de la Corporación de que se trate; pero, frente a lo que mantienen varios de los recursos interpuestos, no es posible encontrar en la Constitución, y concretamente en su art. 52, una garantía de un contenido esencial, intocable por el legislador, consistente en una determinada estructura, conjunto de funciones o nivel de autonomía. El artículo citado se refiere a «organizaciones profesionales», dentro de las cuales, y ante la latitud de la expresión, pueden comprenderse sin dificultad entidades de tipo corporativo, como las Cámaras Agrarias. Pero los requisitos que ese artículo establece respecto de su regulación se refieren a la reserva de ley, a que su estructura y funcionamiento interno sean democráticos (lo que ahora no se discute, y a que tales organizaciones contribuyan «a la defensa de los intereses económicos que les sean propios», lo que no es incompatible con que esa defensa se realice mediante la colaboración con la Administración y la representación ante ella de esos intereses, mediante los procedimientos que la Ley establezca. Ciertamente, y partiendo del Derecho vigente, la doctrina científica ha elaborado diversas categorías dogmáticas referentes al concepto y características de las Corporaciones Públicas en nuestro ordenamiento; pero tales categorías (frente a lo que parecen sostener varios recursos) no representan límites infranqueables al legislador, sino explicaciones y sistematizaciones de una realidad forzosamente cambiante.

11. Entrando ya en las impugnaciones concretas de la Ley estatal por el motivo que se examina, el Comisionado señor Blas Camacho, en nombre de otros 69 Diputados impugna globalmente la ley, en virtud de la aducida vulneración del art. 52 C. E. Pero, evidentemente, la inconstitucionalidad de un texto legal solo puede predicarse (excepto que se trate, lo que no es aquí el caso, de una impugnación por falta global del título competencial) a partir del examen de cada uno de sus artículos, por lo que ha de excluirse un pronunciamiento de inconstitucionalidad global de la ley hasta que se haya verificado la adecuación a la Constitución de los preceptos en ella integrados. Con carácter específico, y sobre la base del motivo que tratamos (vulneración del art. 52 C. E.) se impugnan, en los diversos recursos frente a la Ley estatal, el último párrafo del apartado cuarto del preámbulo, y los arts. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, así como las Disposiciones adicionales primera y quinta (apartado segundo). Pues bien, y partiendo de los fundamentos expuestos, debe rechazarse la impugnación de los preceptos citados sobre la base de ese motivo.

a) En cuanto al último párrafo del apartado cuarto del preámbulo impugnado por el señor comisionado don Blas Camacho, no cabe pronunciamiento por parte de este Tribunal, por no constituir el preámbulo norma dispositiva alguna y no poder apreciar, por tanto (en línea de lo que ya disponía nuestra Sentencia 36/1981) que pueda dar lugar a una vulneración constitucional.

b) El art. 1, impugnado también por el señor comisionado don Blas Camacho, como contrario a la autonomía cameral, no contiene previsión alguna fuera de la declaración del carácter básico de la ley, por lo que, por si mismo, no cabe estimarlo contrario al art. 52 C.E.

c) El art. 3, contra lo que se afirma en el recurso citado, no atribuye a todos los actos de las Cámaras la naturaleza de actos administrativos; por lo que, aún si se admitiera la necesidad constitucional de una reserva a la «autonomía cameral», no vulneraría tal reserva.

d) El art. 4 viene a establecer las funciones propias de las Cámaras, con ello el legislador hace uso de su libertad de configuración de estos entes corporativos, siguiendo la línea ya usual, como vimos, en nuestro Derecho. Y debe señalarse que, si bien se enumeran funciones eminentemente de carácter público de las Cámaras Agrarias (actúan como órganos consultivos y ejercen las funciones que en ellos delegue la Administración Pública), ello no excluye que puedan ejercer otras funciones, en virtud de su regulación estatutaria propia, o del desarrollo normativo que de la Ley efectúen las Comunidades Autónomas competentes. De hecho, la Ley, al configurarse como ley básica, a desarrollar por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, deja en manos de las Comunidades Autónomas la determinación de las funciones (dentro de los límites que la propia Ley establece) a desempeñar por las Cámaras Agrarias, aparte de las definidas como «propias» por su art. 4. Tampoco aquí, pues, puede apreciarse vulneración del art. 52 C. E.

e) El art. 5 excluye de la actividad de las Cámaras Agrarias aquellas funciones que correspondan a asociaciones libremente constituidas. Ello, lejos de contravenir precepto constitucional alguno, viene por el contrario a garantizar que el empleo de técnicas de tipo corporativo no redundará en perjuicio de la libertad de asociación, ni impedirá la acción de las asociaciones profesionales en el sector agrario.

f) Los arts. 6 y 7 vienen a delimitar los ámbitos de actuación correspondientes a las Cámaras, que habrán de ser de alcance provincial (art. 6) y, en determinados supuestos, de alcance distinto (art. 7). La posible

coexistencia de ámbitos territoriales podría ser una fuente de complejidades o dificultades técnicas, pero no aparece como contraria al art. 52, frente a lo afirmado por la representación del consejo de gobierno del País Vasco, ya que este artículo no contiene ninguna previsión contraria a la posible coexistencia de ámbitos territoriales de dos o más Cámaras Agrarias, cuestión ésta que se deja en la Ley a la decisión de las Comunidades Autónomas.

g) En lo que se refiere al art. 8, la determinación del número máximo de miembros, y de que el sistema electoral haya de atender a criterios de representación proporcional aparece igualmente como una decisión del legislador que en nada se opone a los mandatos constitucionales, ni a las previsiones del art. 52 C.E.

h) El art. 12 prevé los recursos con que podrán contar las Cámaras Agrarias: Lo que, por un lado, resulta contenido lógico de la normación sobre Cámaras, y por otro, no impide que éstas puedan contar también con otros ingresos, ya que los mencionados en ese artículo no son de carácter exclusivo, y, por otra parte, presentan una configuración abierta, como resulta del apartado c).

i) Queda también dentro de la competencia del legislador sustraer determinadas actividades económicas de las Cámaras Agrarias, al no existir reserva alguna constitucional en contra, por lo que tampoco cabe apreciar inconstitucionalidad por este motivo en la Disposición adicional primera. El recurso de inconstitucionalidad núm. 174/1987 impugna también el segundo párrafo de la Disposición adicional quinta de la Ley por entrar a definir un nuevo régimen local sin habilitación en el art. 149.1.18 de la Constitución, determinando competencias exclusivas de los entes locales, excluyendo a las Corporaciones de Derecho Público como las Cámaras. Debe señalarse a este respecto que la Disposición adicional quinta en su segundo párrafo, tal y como indica el Abogado del Estado, no produce innovación alguna del ordenamiento; el precepto se limita a indicar que «no son propias de las Cámaras Agrarias las actividades que, de acuerdo con la legislación del régimen local, corresponden a las Entidades locales». El precepto es un mero recordatorio de los límites que las Cámaras pueden encontrar en su actuación y que vienen impuestos, como señala el mismo precepto, no por la Ley impugnada, sino por la legislación de régimen local. Una norma de esta naturaleza, y con independencia de su oportunidad, no puede vulnerar precepto constitucional alguno.

12. Según se ha indicado, un segundo conjunto de cuestiones propuestas en los recursos de que se trata hacen referencia a la vulneración, por parte de la ley estatal, de una pluralidad de preceptos constitucionales, independientemente de los problemas ya vistos relativos a la naturaleza de las Cámaras Agrarias y su relación con el derecho de asociación (arts. 22 y 52 C.E.), y de cuestiones de delimitación competencial que se examinarán más adelante. Se trata ahora, pues, de una variedad de impugnaciones que aconsejan su estudio singularizado: primeramente, aquellas referentes a la totalidad de la ley, y, posteriormente, las que se refieren a artículos concretos.

Frente a la totalidad de la ley se alega, por parte del Comisionado señor Camacho, que vulnera los arts. 9.2 y 28 de la C.E. en cuanto viene a obligar a las Asociaciones profesionales a utilizar el cauce de las Cámaras Agrarias para defender sus intereses y exponer sus reivindicaciones. Pero, de acuerdo con el mismo tenor de la ley (y con independencia de si las Organizaciones profesionales agrarias se incardinan en los supuestos del art. 28 C.E.) es evidente que no es tal el caso. La apertura de cauces de expresión y actuación en favor de las Asociaciones de profesionales del sector agrario que establece la ley (mediante la participación en las elecciones a miembros de las Cámaras Agrarias) no supone, obviamente, ni forzar a tales asociaciones a utilizar tales cauces, ni excluir otras posibles vías de actuación y defensa de intereses. Tampoco supone en forma alguna una sustitución de esas asociaciones por las Cámaras; ya que no solo éstas no podrán llevar a cabo funciones que competan a «organizaciones profesionales libremente constituidas» (art. 5 de la Ley), sino que los resultados de las elecciones a Cámaras Agrarias servirán para que tales asociaciones (y no las Cámaras) ostenten representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras Entidades y Organismos de carácter público que la tengan prevista (art. 11.2). No es posible encontrar, por tanto, indicios de vulneración, a este respecto, de la libertad de asociación y actuación de los profesionales del sector agrario.

Entrando en las impugnaciones de preceptos concretos de la Ley, se propone, también por el recurso del señor Camacho Zancada, la inconstitucionalidad de los arts. 5, 12 y Disposición adicional primera de la Ley estatal «por infracción del principio de no discriminación fundamental en el Derecho comunitario europeo al privar a las Cámaras Agrarias de su contenido esencial», alegando, con base en el art. 7 del Tratado de la Comunidad Económica Europea que prohíbe «cualquier discriminación que se ejerza en razón de la nacionalidad» que la Ley viene a discriminar a los profesionales españoles del sector agrario colocándoles en una situación

desventajosa frente a sus equivalentes europeos.

Esta argumentación resulta inaceptable. En primer lugar ha de indicarse que el art. 7 del Tratado de Roma no puede ser utilizado como parámetro directo de constitucionalidad. Pero aun de admitirse --por la naturaleza de su contenido, dada la conexión que la jurisprudencia comunitaria le ha dado con la protección de los derechos humanos sobre todo en materia de libre circulación de personas-- que el precepto comunitario, de acuerdo al art. 10.2 C.E., pudiera servir de pauta para la interpretación del art. 14 de la misma, tampoco podría admitirse la existencia de discriminación al respecto, puesto que tal discriminación solo podría plantearse en su caso en relación con la diferencia de tratamiento que la ley española haga entre los agricultores españoles y los ciudadanos de otros países comunitarios que ejerzan actividades agrícolas en España. Como ha dicho el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Asunto Boussac, 22/1980, Sentencia de 29 Oct. 1980): «No se podría considerar como una discriminación contraria al Tratado la aplicación de una legislación nacional en razón de las circunstancias en que otros Estados miembros aplican eventualmente limitaciones menos rigurosas. En efecto, el art. 7 del Tratado trata de eliminar las discriminaciones en razón de la nacionalidad que pueden resultar de la legislación o de las prácticas administrativas de un mismo Estado miembro y no las disparidades de trato que derivan, para las empresas de los diferentes Estados miembros, de la disparidad de las legislaciones..., ante la falta de una política común en la materia». Una cosa es que una ley española regule una materia de manera diversa a lo que ocurre en otros ordenamientos comunitarios, y otra muy distinta que en sus disposiciones discrimine a los destinatarios de la norma por razón de no ser de nacionalidad española, y en materia propia del Derecho Comunitario establezca una diferencia arbitraria de trato entre los españoles y los ciudadanos de otros países comunitarios. Es evidente que la Ley de Bases de Cámaras Agrarias no ha establecido de forma alguna diferenciación de trato entre sus destinatarios basada en la nacionalidad de éstos, por lo que no puede plantearse el problema de si esa diferencia de trato es arbitraria o no a los efectos del art. 14 C.E., habiendo de excluirse en aquella Ley la existencia de cualquier tipo de «discriminación que se ejerza en razón de la nacionalidad». En consecuencia, ha de rechazarse la alegación de inconstitucionalidad de los preceptos citados en razón de su presunto carácter discriminatorio.

13. Se impugna igualmente en diversos recursos, y por vulneración de lo previsto en los arts. 14 y 23 de la Constitución, el art. 9.1 en sus diversos apartados. Esencialmente, los reproches que se hacen a este artículo pudieran resumirse como sigue:

- a) La determinación de los electores, en los apartados a), b) y c) supone una vulneración de los arts. 14 y 23 C.E. por cuanto excluye de esa categoría a profesionales agrarios que llevan a cabo actividades en el sector, bien porque emplean asalariados [con lo que no ejercerán actividades agrarias «de modo directo», como exige el art. 9.1 a)], bien porque no pueden cumplir el requisito consistente en estar afiliado al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.
- b) La concesión de sufragio activo a las personas jurídicas [art. 9.1 d)] supone una introducción de un sistema de voto plural, contrario al principio de igualdad reconocido en los arts. 14 y 23 C.E.

Sin necesidad de entrar en el problema de la aplicabilidad del art. 23 C.E. al tipo de elecciones de que se trata, en cuanto a la aducida vulneración del principio de igualdad, ha de partirse de que la Ley atribuye la condición de elector de los miembros de las Cámaras Agrarias de acuerdo con ciertos requisitos: ser profesional de la agricultura que ejerza actividades agrícolas de modo directo y personal, o familiar de profesional que trabaje de modo preferente y directo en la explotación familiar agraria o ser colaborador en este tipo de explotación y, en cualquier caso, estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Estas condiciones no pueden considerarse inapropiadas, o arbitrariamente diseñadas, si se interpretan a la luz de la finalidad perseguida por la ley, esto es, como indica en su preámbulo «regular la participación de los profesionales de la agricultura en los Organismos públicos que tengan prevista su consulta». Desde esta perspectiva es lo decisivo para la intelección de las previsiones legales que requieran una actividad ejercida «de modo directo y personal», la efectiva profesionalidad, esto es, el ejercicio profesional en el sector agrícola como actividad principal, independientemente de la cualidad o circunstancias específicas en que se lleve a cabo, del tamaño de la explotación, y de si se utiliza o no mano de obra remunerada. Por otra parte, la exclusión de quienes ejerzan esa actividad en forma parcial o secundaria, sin cumplir los requisitos señalados, es una opción del legislador para definir el sector representado por las Cámaras, y supone dar un tratamiento específico (derecho de elección de los miembros de las Cámaras) a situaciones específicas, con una base razonable.

Así interpretados, los términos en que se definen las condiciones para ser elector posibilitan una aplicación lo

suficientemente amplia como para no excluir a los que sean efectivamente profesionales agrarios y a sus familiares y colaboradores, ya que la inclusión, no solo de los afiliados al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, sino también de los acogidos al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos viene a hacer posible que tengan la condición de electores quienes utilicen el servicio remunerado de otras personas en la realización de actividades agrarias. Es, pues, la condición de profesional agrario lo que determina la condición de elector, independientemente de que se emplee o no a otras personas, y ello responde a un criterio razonable y no discriminatorio.

Se aduce en el escrito de los 56 Diputados que determinadas normas del ordenamiento (arts. 16 y 18 de la Ley de Arrendamientos Rústicos; art. 2.2 del Decreto de 23 Dic. 1972) impiden que puedan considerarse incluidos dentro de los supuestos del art. 9.1 a determinados grupos, que se verán así discriminados. Pero, como señala el Abogado del Estado, los preceptos de la Ley de Arrendamientos Rústicos referentes a la definición de «cultivador personal» son aplicables a los efectos de dicha Ley, y no resultan de aplicación en lo que se refiere a la definición de profesional agrario que efectúa la L.B.C.A., tal como se ha precisado, y que tiene sus propias características. En cuanto al art. 2.2 del Decreto de 23 Dic. 1972 se limita a establecer una presunción iuris tantum de carácter razonable, que impide la inclusión en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en caso de convivencia con titulares de un negocio mercantil o industrial, presunción que puede desvirtuarse en el supuesto de que exista una efectiva cualidad de profesional agrario. No es, por tanto, un obstáculo insalvable o irracional, y, si lo fuera, sería reprochable al Decreto en cuestión, y no a la ley que se estudia.

14. Se impugna igualmente el art. 9 de la Ley en su apartado 1 d), que confiere la calidad de elector a «toda persona jurídica que tenga por exclusivo objeto, conforme a sus Estatutos y que efectivamente ejerza la explotación agrícola, ganadera o forestal», por considerarse que introduce un supuesto de voto plural, contrario a las previsiones de los arts. 14 y 23, si un profesional agrario con derecho al voto es también miembro integrante de una persona jurídica del tipo mencionado. Frente a esa impugnación debe apreciarse, por un lado, que no resulta irrazonable integrar en el proceso electoral de las Cámaras Agrarias a empresas del sector, a efectos de dar una mayor amplitud a la representación obtenida y, en consecuencia, obtener una mayor base para la función asesora de la Administración Pública atribuida a las Cámaras Agrarias en el art. 4 de la Ley. Y, en cuanto al aducido «voto plural», es claro que el miembro de una persona jurídica (socio o accionista de una empresa agraria) toma parte en el proceso de formación de voluntad de la misma en sus diversas manifestaciones, pero no participa directamente, como tal miembro, en las elecciones a las Cámaras Agrarias; se trata de procedimientos distintos, y con distintas finalidades. Se aduce la posibilidad de que se emplee fraudulentamente el derecho de voto de las personas jurídicas para aumentar, de hecho, la capacidad de sufragio, haciendo coincidir, a estos fines, la cualidad de profesional con la de miembro de una o varias empresas agrarias creadas artificiosamente; pero una hipotética posibilidad de fraude obviamente no implica que la disposición estudiada sea inconstitucional. Cabe recordar aquí que este Tribunal ya ha señalado (como indica el Abogado del Estado) que «la mera posibilidad de uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí mismo motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas» (STC 58/1982, fundamento jurídico 2.º).

15. Se estima inconstitucional el art. 10 en cuanto que reduce el derecho de sufragio pasivo a las personas físicas «que reúnan alguna de las condiciones señaladas en el artículo anterior», por estimar que produce desigualdad, tanto respecto de las personas físicas excluidas del derecho de sufragio activo (que tampoco podrán ser candidatas) como de aquellas que ostenten cargos o posiciones directivas en las empresas agrarias, ya que se excluye a las personas jurídicas como candidatos. Con respecto a lo primero, la exclusión de los no profesionales de la agricultura resulta claramente razonable, dados los fines de las Cámaras; en cuanto a lo segundo, si los directivos o representantes de personas jurídicas son ellos mismos profesionales agrarios, podrán concurrir como candidatos. Si no lo son, el motivo de su exclusión queda justificado, y no supone una discriminación al pretenderse por la Ley una representación de los profesionales del sector agrario. Por ello, no cabe entender --como se afirma en el recurso de los 56 Diputados-- que los miembros de las asociaciones de empresarios agrícolas nunca podrán ser electores y elegidos. Ello dependerá de que reúnan o no las condiciones del art. 9, independientemente de que empleen mano de obra asalariada, o se integren como socios o miembros de cualquier tipo en una persona jurídica.

16. La constitucionalidad del art. 11 de la L.B.C.A. se ve cuestionada desde dos posiciones. Por un lado, se indica que, al suponer un desarrollo del derecho de asociación, debería asumir rango de ley orgánica,

conforme al art. 81 C.E.; por otro, se reprocha a la disposición impugnada el que discrimine entre organizaciones profesionales sin motivos razonables.

Por lo que atañe al primer aspecto, el art. 11 viene a precisar qué organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos tendrán la cualidad de «más representativas» a los efectos de ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas u otros organismos de carácter público. Ciertamente, la consideración de «más representativa» puede incidir en la actuación y funciones de una organización profesional como incide en las de las organizaciones sindicales (entre las que no pueden incluirse las de agricultores y ganaderos, según la LOLS, que las excluye de su ámbito, en forma estimada acorde con los preceptos constitucionales por nuestra STC 98/1985, fundamento jurídico 2.º). Y, al incidir en el ámbito del derecho de asociación, ha de comprobarse si el art. 11 de la Ley de Bases de Cámaras Agrarias es o no desarrollo del mismo (en el sentido del art. 81 de la C.E.).

En principio, no toda regulación referente a las asociaciones, su actividad y funciones puede considerarse como «desarrollo» del derecho de asociación, pues ello supondría una extensión desmesurada del ámbito de la Ley Orgánica al respecto. Ciertamente, cabe considerar que la regulación de determinados aspectos, esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas, son elementos necesarios del «desarrollo» normativo a realizar por Ley Orgánica. Pero, aparte de estos elementos esenciales y necesarios, la Ley Orgánica puede ampliar el contenido del derecho de que se trate, o bien puede remitir a leyes ordinarias la regulación de aspectos que no resulten decisivos o capitales en su configuración, o, finalmente, puede optar por no incluir en su «desarrollo» aquellos aspectos que el legislador orgánico estime innecesarios o accidentales. En cualquier caso, no es posible estimar que cualquier regulación que en alguna forma afecte al ejercicio de un derecho constituye forzosamente un «desarrollo» del mismo, y, en consecuencia, ha de responder a los requisitos del art. 81 de la C.E. En el presente caso, es claro que la representación ante administraciones públicas de organizaciones o asociaciones no es el elemento definidor o necesario del derecho de asociación; y que, en los términos en que ha de interpretarse el art. 9.1 de la Ley (según señalamos en el fundamento jurídico 13) no supone una restricción de ese derecho respecto de las organizaciones o asociaciones de profesionales del sector agrícola. En consecuencia, la regulación por una norma, en este aspecto, sectorial (en cuanto se refiere a unas organizaciones o asociaciones específicas del sector agrario) de una cuestión no esencial o definitoria del contenido del derecho, sino accidental al mismo, ni puede considerarse «desarrollo», en el sentido del art. 81 de la C.E., ni obviamente, se opone a Ley Orgánica alguna. Por ello, no puede exigirse, en la situación presente del ordenamiento, una reserva de Ley Orgánica para regular la materia objeto del art. 11 de la L.B.C.A.

17. Un segundo reproche de inconstitucionalidad que se dirige al artículo 11 de la Ley en cuestión es el referente a que vulnera el principio de igualdad del art. 14 de la Constitución, por cuanto que, al emplear como punto de referencia únicamente los resultados de las elecciones a Cámaras Agrarias Provinciales para determinar la mayor representatividad de las organizaciones profesionales, no tiene en cuenta aquellos resultados obtenidos en Cámaras de menor nivel territorial; los votantes en las correspondientes elecciones se verán así discriminados. Además, se señala que, como resultado de la normativa contenida en tal art. 11, resultan discriminadas las organizaciones agrarias con un ámbito no superior a una Comunidad Autónoma, frente a las organizaciones de nivel nacional.

Comenzando por este último punto, el que la Ley disponga la representación ante todas las Administraciones Públicas que la tengan prevista, de aquellas organizaciones de cierto nivel de implantación nacional, aun cuando no alcancen ese mismo nivel en todas las áreas, supone un reconocimiento del efecto de irradiación que en nuestra STC 98/1985 estimábamos acorde con los mandatos constitucionales, siempre que, de introducir diferencias entre organizaciones (en aquel caso sindicales, en éste profesionales), se encuentren justificadas. Pues bien, en el presente caso, la Ley prevé también la representación ante las Administraciones Públicas de organizaciones de ámbito territorial inferior al estatal; y el que se exija un mayor resultado electoral a estas organizaciones para ser consideradas más representativas refleja la intención del legislador de primar la constitución de organizaciones profesionales de amplio arraigo, que representen los intereses agrarios con mayor generalidad, evitando al tiempo una excesiva atomización de las organizaciones profesionales en la agricultura; y ha de tenerse en cuenta además (como se señala más adelante, en el fundamento jurídico 28) que la normativa estatal no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas prevean condiciones distintas para la presencia, en sus propios órganos, de organizaciones de

profesionales agricultores y ganaderos. La diferencia de trato aparece así justificada, por lo que, en este aspecto, no cabe apreciar que se dé la vulneración aducida del art. 14 C.E. y tampoco puede apreciarse en relación con el primer argumento reseñado. La exclusividad de las Cámaras Provinciales como punto de referencia para la determinación de la condición de mayor representatividad es consecuencia lógica de que, según lo dispuesto en la misma Ley en su artículo 6, son el único tipo de Cámara cuya existencia aparece garantizada en todo el territorio nacional, constituyendo, por tanto, un elemento homogéneo y común dentro del mismo, frente al carácter eventual y disponible de las Cámaras de otro ámbito distinto del provincial.

18. Finalmente, en este apartado general debe incluirse la impugnación de las Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la Ley, por vulneración del art. 33 de la Constitución, al disponer una privación ilegítima del patrimonio privativo de determinadas Cámaras Agrarias, así como del principio de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad del art. 9 de la C.E. A este respecto ha de señalarse que el escrito de los 56 Diputados no especifica las razones por las que la Disposición adicional primera vulnera el derecho de propiedad reconocido en el art. 33 de la Constitución; como ya se dijo anteriormente (fundamento jurídico 4.º) el legislador dispone de un ámbito de libertad para determinar las funciones de las Corporaciones Públicas que cree, y en el uso de ese ámbito de libertad puede llevar a cabo las exclusiones que estime adecuadas del campo de actividad de tales Corporaciones, en el presente caso, de «actividades económicas», que pasarán a ser ejercidas (Disposición adicional primera) por otras entidades. No cabe pues en este particular apreciar inconstitucionalidad alguna.

Tampoco cabe apreciarla, considerada en sí misma y aisladamente de las demás disposiciones, en la Disposición adicional tercera, que se limita a establecer vanas exenciones, excepciones y otras características respecto de las subrogaciones y adscripciones previstas en las Disposiciones primera y segunda, características que no son impugnadas en cuanto tales. En consecuencia, ha de concluirse que la inconstitucionalidad de esta Disposición adicional tercera, se predica por su conexión con la Disposición adicional segunda, que se refiere a la adscripción por la Administración del Estado de los bienes, derechos y obligaciones de cualquier naturaleza correspondientes a Cámaras Agrarias que resulten extinguidas en aplicación de la Ley, y que se estima contraria a los arts. 33 y 9 de la C.E., y (según el escrito de los 56 Diputados) a los arts. 96 y 10.2 de la misma, así como al art. 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Como se dijo, la vulneración del art. 33 se hace derivar de que las disposiciones impugnadas llevan a cabo una privación ilegítima de la propiedad de las Cámaras que resulten extinguidas. Ahora bien, a la luz de la naturaleza de las Cámaras Agrarias como Corporaciones de Derecho Público, no procede admitir esa argumentación. Como entidades cuya creación y disolución se producen como consecuencia de la decisión del poder público, tanto la determinación de sus fuentes de ingresos como el régimen de su patrimonio, y el destino de éste en los supuestos de desaparición quedan también sometidos a esa decisión, y, concretamente, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 52 de la Constitución, a lo que prevea la ley que regule este tipo de organizaciones profesionales. En el presente caso, y ante la eventual desaparición, por ministerio de la ley, de un conjunto de Cámaras Agrarias de nivel inferior (o superior) al provincial, se hace preciso precisar el destino de su patrimonio, y eso es precisamente lo que la Disposición adicional segunda efectúa. No hay pues privación de propiedad alguna, ni, por otra parte, puede aceptarse que los bienes de las Cámaras a extinguir constituyan una «propiedad colectiva». Ni en el recurso de los 69 Diputados (comisionado señor Camacho) ni en el de los 56 Diputados (comisionado señor Trillo Figueroa) se explica en qué puede consistir esta figura, quién sería el titular colectivo beneficiario, y en qué norma jurídica se basa tal calificación. Ha de rechazarse pues la inconstitucionalidad por vulneración del art. 33 de la C.E. y, en consecuencia, la inconstitucionalidad «conexa» por vulnerar, con el derecho de propiedad, los tratados internacionales que protegen este derecho.

19. Se afirma también que 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.

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 Pública un excesivo margen de 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 la Ley pueda dejar a la Administración un margen de actuación 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 Ene., 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» solo 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, con el interés agrario específico que se relacione 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 art. 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 C.E.

20. El tercer y último grupo de problemas suscitados en los distintos asuntos objeto de análisis lo constituyen las impugnaciones realizadas apelando, de una u otra manera, al reparto de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad entre Estado y Comunidades Autónomas. Dentro de este grupo cabe, a su vez, distinguir entre la impugnación realizada respecto de la Ley estatal 23/1986 y la dirigida contra la normativa autonómica (Ley 18/1985 del Parlamento de Cataluña, por una parte, y Decreto 32/1987 de la Junta de Galicia, por otra).

Antes de entrar a estudiar cada una de las distintas impugnaciones conviene realizar un breve planteamiento de la forma en que el bloque de la constitucionalidad fija las competencias en materia de Cámaras Agrarias. La Constitución no identifica de manera expresa como «materia» a las Cámaras Agrarias. Sin perjuicio de posibles conexiones más o menos indirectas o coyunturales con otros títulos, dos son los que aparecen más íntimamente relacionados con la regulación de las Cámaras; así, el título «agricultura y ganadería» del art. 148.1.7 de la Constitución posee una ligazón obvia con las Cámaras dadas su estructura y finalidad; por otro lado, el art. 149.118 reserva al Estado la competencia para fijar «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», título que, en cuanto que las Cámaras participan de esa naturaleza de Administración Pública, incide sobre la regulación de éstas. Ello queda puesto de manifiesto por la propia Ley de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, cuyo preámbulo se refiere a la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de agricultura y ganadería, y sobre Cámaras Agrarias de forma expresa, contando con el límite de la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Por su parte, algunos Estatutos de Autonomía se refieren también a las Cámaras Agrarias dentro de las competencias asumidas, mientras que otros guardan silencio al respecto.

A partir de lo expuesto puede ya abordarse la respuesta a las muchas cuestiones suscitadas.

21. En primer lugar, y como consecuencia obvia de las anteriores consideraciones, debe rechazarse el reproche general realizado por el Abogado del Estado en la impugnación de la Ley 18/1985 del Parlamento catalán. Se basa la impugnación general de dicha norma (recurso de inconstitucionalidad núm. 961/1985) en que la Comunidad Autónoma de Cataluña no posee competencia para regular las Cámaras Agrarias por no haberla asumido en su Estatuto de Autonomía. Ciertamente, el Estatuto catalán no se refiere en ningún momento a las Cámaras Agrarias; ahora bien, ese silencio no puede interpretarse de manera automática como equivalente a la falta de competencia en la materia. Este Tribunal ha señalado reiteradamente que la

determinación de lo que es una materia es una tarea sumamente complicada en ocasiones y sujeta a análisis caso por caso (STC núm. 125/1984, por ejemplo), si bien el mismo Tribunal ha efectuado alguna precisión al respecto, señalando, por ejemplo, que en una materia se incluyen el «conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social» (STC 123/1984).

Partiendo de esta idea, y tal y como se ha señalado, la conexión entre Cámaras Agrarias y el título competencial «agricultura», éste si asumido por Cataluña (art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía), resulta obvio ya que las Cámaras, en cuanto Administraciones, no son sino un instrumento que el poder público diseña para el desarrollo de determinadas funciones en si mismas carentes de sentido si no se las conecta con un sector de actividad. El Estatuto de Autonomía podía haber citado expresamente a las Cámaras Agrarias, como hace respecto de otras Corporaciones o como han hecho otros Estatutos; sin embargo, de su silencio no puede inferirse automáticamente una renuncia a asumir competencias sobre uno de los instrumentos administrativos de una materia asumida en exclusiva por Cataluña como es la agricultura. Una interpretación razonable de este título dentro del contexto del Estatuto conduce, pues, a entender que Cataluña ostenta competencias en materia de Cámaras Agrarias en virtud de lo dispuesto en el art. 12.1.4 del E.A.C. y, consecuentemente, y al configurarse las Cámaras como Entidades de consulta y colaboración con la Administración autonómica en materia de agricultura, resulta igualmente aplicable el título competencial derivado del art. 10.1.1 del E.A.C., esto es, el régimen jurídico de la Administración de la Generalidad y los entes públicos dependientes de ella, en el marco de la legislación básica del Estado, y en los términos que ésta establezca. No cabe, sin embargo, aceptar como título competencial habilitante al respecto el invocado por Cataluña de la organización de instituciones de autogobierno del art. 148.1.1 de la Constitución y del art. 9.1 de su Estatuto de Autonomía, pues, según reiterada doctrina de este Tribunal, tal título se extiende exclusivamente a la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma, sin afectar a la simple organización administrativa (STC 76/1983, fundamento jurídico 38), ni, en concreto, a las «Organizaciones Profesionales Agrarias». En consecuencia, el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de Cámaras Agrarias vendría definido, por un lado, por la asunción de competencias en materia de agricultura (art. 12.1.4 del E.A.C.) y de regulación de la propia Administración y Entes dependientes (art. 10.1.1) y, por otro, y negativamente, por los límites que el Estado establezca en virtud del art. 149.1.18 de la Constitución, en cuanto que las Cámaras se configuran, como ya se dijo, como Entidades corporativas que participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas.

22. Despejada esa primera cuestión general, debe entrarse en la delimitación de las competencias que en materia de Cámaras Agrarias poseen Estado y Comunidades Autónomas. Para ello hay que comenzar señalando que el recurso planteado contra la Ley estatal por los 56 Diputados, registrado con el núm. 425/1987, confunde la uniformidad, intrínsecamente unida al concepto de bases, con la armonización. En efecto, pretente el Comisionado que la Ley estatal debería de ser de armonización, ya que solo así podría compaginarse con las leyes gallega y catalana. No obstante, se olvida al hacer este reproche de que la naturaleza de ambas Instituciones, bases y armonización son manifiestamente distintas. Esta última puede incidir, según lo dispuesto por el art. 150.3 de la Constitución, sobre competencias de las Comunidades Autónomas y se trata de una intervención normativa excepcional, según lo establecido por este Tribunal en su STC 76/1983, fundamento jurídico 3.º Por el contrario, la Ley de Cámaras se justifica en el ejercicio ordinario de una competencia estatal: La determinación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, siendo esto así, y con independencia de que se haya sobrepasado o no el ámbito básico constitucionalmente reservado al Estado, o de que las Comunidades Autónomas hayan sobrepasado o no sus competencias de desarrollo, nada hay que obligue a pensar que se está ante el ejercicio de una «armonización» normativa, sino solamente ante la determinación del núcleo básico uniforme que el art. 149.1.18 de la Norma fundamental proyecta sobre las Cámaras Agrarias.

23. El título competencial en el que fundamenta el Estado su intervención legislativa es el de «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas». Ninguno de los recursos planteados contra la Ley estatal cuestiona que éste sea el título que posibilita la actividad normativa del Estado, sino que impugnan el uso concreto realizado de la competencia reconocida en el citado precepto constitucional.

Dicho eso, hay que comenzar rechazando las afirmaciones generales en virtud de las cuales el Estado ha dictado bases «excesivamente amplias» para concluir, sin más razonamiento, que la Ley estatal es inconstitucional. El juicio sobre el alcance de las bases tiene una naturaleza eminentemente jurídica, lo que impide descalificaciones globales imprecisas, exigiendo, por el contrario, la fundamentación concreta de por

qué en cada caso debe entenderse vulnerado el bloque de la constitucionalidad.

Hecha esta advertencia, la primera cuestión específica que se ha planteado por varios de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 23/1986 es la de si es posible dictar bases en materia de Cámaras Agrarias cuando ya la Ley del Proceso Autonómico, tal y como fue interpretada en la STC 76/1983, de este Tribunal, ha fijado las bases sobre las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos. Desde esta perspectiva se entiende que la Ley estatal impugnada no supone a su vez sino el desarrollo de las bases ya establecidas en el citado precepto de la Ley del Proceso Autonómico, sin que quepa éste por parte del Estado, ni con carácter general ni sectorial, y chocando con la propia estabilidad a que debe tender la normativa básica.

Así resumida la cuestión, hay que señalar que tienen razón los recurrentes que indican la conveniencia de que la normativa básica que dicte el Estado en el ejercicio de sus competencias posea una cierta estabilidad; ello es así por la pura lógica de la función normativa sobre bases pero no pasa de ser una conveniencia fáctica y, si se quiere, de técnica legislativa, pero de ello no se deriva obligación jurídica alguna de inalterabilidad de tratamiento. Además, en el presente caso, no cabe apreciar que se haya producido una situación de inestabilidad de las bases estatales, por cuanto, precisamente, la Ley de que se trata viene a establecer, por primera vez, una normativa básica específica para las Cámaras Agrarias.

Dicho esto no puede aceptarse la tesis según la cual se está en presencia de una Ley de desarrollo de unas bases ya fijadas por el art. 15 de la Ley del Proceso Autonómico. El legislador estatal, en el ejercicio de su competencia, fijó en su día unas normas sobre Corporaciones de Derecho Público, representativas de intereses económicos, identificadas por este Tribunal como básicas en la ya citada STC 76/1983; ello no puede excluir, por sí mismo, que en un determinado momento se modifiquen o completen esas bases para todas o algunas de dichas Corporaciones, siempre que efectivamente se permanezca dentro de la fijación de los elementos comunes tendentes a garantizar la uniformidad impuesta por la Constitución en determinadas materias.

Por otro lado, nada hay en la Constitución que obligue a que las bases sobre Corporaciones de Derecho Público deban ser comunes a todas ellas, sin que esa exigencia pueda extraerse, como hace el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, de la regulación de los arts. 52 y 131.2 de la Constitución. Los elementos comunes que tienen las Corporaciones de Derecho Público podrían conducir a que la regulación básica posea una parte también común a todas ellas (como fue el caso del art. 15 de la Ley del Proceso Autonómico), pero las propias particularidades de las distintas Corporaciones pueden aconsejar el establecimiento de bases específicas, sin que ello atente por sí solo contra el concepto mismo de bases.

En conclusión, pues, no puede calificarse de inconstitucional el hecho de que el Poder Legislativo del Estado haya decidido dictar nuevas bases sobre un tipo específico de Corporaciones, las Cámaras Agrarias, sin que la norma fundamental exija en modo alguno una especial rigidez de la regulación de las bases, ni que la regulación estatal básica haya de ser necesariamente uniforme para una categoría genérica de Entidades administrativas (así, las Corporaciones de Derecho Público) independientemente de las diferencias entre ellas existentes. Por lo demás, la relación entre la Ley del Proceso Autonómico y la Ley de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias se regula por los criterios generales que el ordenamiento impone para articular dos textos normativos del mismo rango.

24. Procede ahora entrar en las impugnaciones específicas de preceptos que se entiende que han ido más allá de las competencias que sobre bases posee el Estado. El primero de ellos es, lógicamente, el art. 1, que atribuye el carácter de bases a las disposiciones establecidas en la Ley; y su adecuación o inadecuación al reparto constitucional y estatutario de competencias dependerá de la respuesta que se dé a cada una de las cuestiones concretas que se plantean en relación con tales disposiciones.

Se suscita así la cuestión relativa al carácter básico del art. 6 que establece como obligatoria la existencia en cada provincia de una Cámara Agraria con ese ámbito territorial: Exigencia que se configura como un mínimo, por cuanto el art. 7 de la misma Ley reconoce la posibilidad de que haya Cámaras Agrarias de distinto ámbito. Se oponen al carácter básico del precepto distintos argumentos: Se dice así que la uniformidad territorial no es elemento necesario para medir la representatividad de las Organizaciones profesionales de Agricultores a que se refiere el art. 11 de la Ley; se señala también que las relaciones de las Cámaras con los poderes públicos se realizarán a través de los órganos de las Comunidades Autónomas, sin que haya una relación directa de las Cámaras con los órganos generales del Estado, por lo que no es necesario que éste regule la demarcación de su ámbito territorial.

No obstante, la justificación y razonabilidad de la naturaleza básica de la previsión que se analiza no resulta dudosa. Tiene razón el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al indicar que una hipotética homogeneidad en la medición de la representatividad puede satisfacerse sin necesidad de una Cámara Agraria provincial, simplemente mediante la relación entre los votos emitidos en favor de una u otra Organización profesional agraria (en elecciones a una o varias Cámaras) y el total censado. Pero no es ésta la única finalidad de las Cámaras: La Ley les atribuye otras que justifican que el legislador estime elemento esencial del sistema el ámbito de actuación de las Cámaras sea, en todo el territorio nacional, de carácter provincial (sin perjuicio de que además, pueda haber otras Cámaras con otros ámbitos). Así, la función de asesoramiento [art. 4 a)], en la que resulta elemento sin duda relevante el ámbito en que los miembros de las Cámaras pueden recoger datos y opiniones y representar intereses; o las funciones que la Administración pueda delegar [art. 4, c)], en las que resulta también relevante el ámbito territorial en que se ejerzan.

Por otro lado, el que las Comunidades Autónomas hayan asumido, en su totalidad, competencias en materia de agricultura no imposibilita que puedan existir relaciones entre las Cámaras Agrarias y los órganos de la Administración del Estado; la materia «agricultura» no está ni puede estar impermeabilizada y aislada radicalmente de otras materias competenciales reservadas al Estado.

Ello justifica también la opción legal de fijar el marco provincial como aquel en el que esa conexión entre el Estado y las Cámaras se desenvuelva cuando así corresponda. La conclusión, pues, es que la obligación legal de que existan Cámaras provinciales posee naturaleza básica por formar parte del núcleo mínimo uniforme de regulación de estas Corporaciones en cuanto participan de la naturaleza de Administraciones Públicas, lo cual no significa cercenar competencias autonómicas, como reconoce el art. 7 de la Ley impugnada, ni que la opción fuera la única posible desde el punto de vista constitucional.

25. El art. 7 de la Ley establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas regulen la creación, función y extinción de Cámaras Agrarias de ámbito territorial distinto al provincial con cargo a sus recursos propios «con respecto en todo caso a lo establecido en esta Ley y al ámbito competencial de las Entidades locales.»

En cuanto a este último recordatorio, el precepto en si mismo no puede reputarse contrario al orden constitucional de competencias. Sin embargo, en el recurso planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se suscita un problema competencial derivado de una posible lectura del inciso referido al origen de la financiación de las Cámaras que creen las Comunidades Autónomas. Dice el representante del Ejecutivo catalán que el precepto pretende crear dos tipos de Cámaras: Las provinciales, directamente financiadas por el Estado, y las demás, financiadas por las Comunidades Autónomas; esta duplicidad resulta, a su juicio, contraria a la Constitución ya que, aunque se puedan fijar bases sobre Cámaras por parte del Estado, la asignación de medios ha de corresponder necesariamente y en todo caso a la Comunidad Autónoma, ya que de otra forma la falta de autonomía financiera vaciaría de contenido la competencia sobre la materia. Pero este razonamiento es producto de una forzada lectura del precepto, realizada ad cautelam. El art. 7 no regula la financiación de las Cámaras Agrarias, ni la atribución de recurso a las mismas, materia que se encuentra en el art. 12 de la Ley, que se refiere genéricamente, y por lo que ahora importa, a las subvenciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Lo único que el precepto impugnado quiere decir es lo que expresamente dice: Que las Cámaras de ámbito distinto al provincial deben financiarse con recursos propios de las Comunidades Autónomas, sin que se prejuzgue la forma de financiación y gestión de los recursos de las Cámaras provinciales, que debe responder a los principios generales que sobre financiación y transferencia de recursos, en su caso, regulan las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

26. Del apartado 1 del art. 8 de la Ley estatal se impugna la determinación del número máximo de miembros de las Cámaras, que se fija en 25. Independientemente del acierto a la hora de establecer precisamente ese número, lo que en todo caso viene justificado según el Abogado del Estado por permitir, por una parte, la representación de distintos sectores sin que, por otra, se dificulte el funcionamiento de la Cámara al no ser un número excesivamente amplio, el problema fundamental es determinar el carácter básico o no de la norma misma, haciendo abstracción de su contenido. Ya se señaló por este Tribunal que dentro de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.18 debe incluirse «la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas» (STC 76/1983, fundamento jurídico 38). En la medida en que las Cámaras como Corporaciones de Derecho Público, participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas se ven también afectadas por esta competencia. Sentado lo anterior, la decisión de fijar un número máximo de miembros que compongan cada Cámara es una medida conectada con el propio diseño administrativo básico de dicha

Corporación, afectando al núcleo fundamental de su estructura organizativa y de funcionamiento, por lo que hay que concluir que dicha medida entra en el campo de las competencias básicas reservadas al Estado por el art. 149.1.18 de la Norma fundamental.

Esta misma argumentación debe ser aplicada a las previsiones de los arts. 9 y 10 de la Ley impugnados por el Gobierno Vasco. La determinación de las condiciones de ejercicio del sufragio activo y pasivo en las elecciones que han de configurar las Cámaras representa una parte del elemento común uniforme, tanto por su importancia como elemento constitutivo de la propia organización de las Cámaras en cuanto Administraciones Públicas, como exigencia de garantía de igualdad de disfrute y ejercicio de derechos en todo el territorio nacional (art. 149.1.1 de la Constitución).

27. Se cuestiona también el apartado 2 del art. 8, si bien en relación con este precepto la impugnación es doble: por una parte se entiende que su contenido supera el campo de lo básico y, por otra, se considera contraria a la Constitución la habilitación reglamentaria que para la regulación de determinados aspectos de las elecciones a Cámaras se hace al Gobierno. Comenzando por el primer reproche de inconstitucionalidad, no puede dudarse que el legislador estatal puede considerar básico, dentro de las previsiones del art. 149.1.18 de la C.E., el régimen electoral para la integración de las Cámaras Agrarias, al participar éstas, como se ha repetido, en la naturaleza de las Administraciones Públicas. Ahora bien, y evidentemente, la regulación de este régimen puede efectuarse con diversa intensidad: Y, habiendo asumido una Comunidad Autónoma las correspondientes competencias en la materia, la fijación de las bases estatales habrá de limitarse a los aspectos que efectivamente garanticen el mínimo común uniforme del sistema, sin privar a la Comunidad Autónoma de su ámbito de libre opción política en que consiste su autonomía.

En el presente caso se reserva al Estado la competencia sobre un amplio conjunto de aspectos del sistema electoral, que cubren prácticamente la integridad del mismo, y esa reserva se efectúa globalmente, sin dejar resquicio alguno a una posible intervención de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. Esta reserva global se lleva a cabo mediante una habilitación general al Gobierno, de manera que la determinación de la normativa electoral uniforme en todo territorio del Estado para las elecciones a Cámaras Agrarias se realizará, según la Ley, mediante normas reglamentarias reguladoras de la integridad del procedimiento. Ello exige examinar la constitucionalidad de esta fórmula, esto es, la adecuación de una remisión reglamentaria para la fijación, en su totalidad, de la normativa electoral considerada como elemento básico.

Es conocida la doctrina de este Tribunal en relación con el carácter formal o no del concepto de bases que la Constitución utiliza a la hora de especificar las competencias reservadas al Estado. En la definición de lo básico ha de garantizarse la suficiente certidumbre jurídica, permitiendo así a las Comunidades Autónomas «conocer con la mayor exactitud posible cuál es el marco normativo al que deben sujetarse en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de la legislación estatal básica» (STC 13/1989), sin perjuicio de las excepcionales intervenciones del Gobierno de la Nación para regular complementos necesarios para garantizar el fin perseguido por las bases en los supuestos en que la regulación mediante Ley supusiera una rigidez irrazonable, que impidiera la necesaria adecuación de la normativa a circunstancias cambiantes; debiendo, también en esos casos, calificar claramente la naturaleza básica de la norma o medida adoptada. La claridad normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son, pues, elementos determinantes de la forma que las bases han de adoptar.

A partir, pues, de esta doctrina, debe analizarse la habilitación del art. 8.2 de la Ley que, por su generalidad, constituye más bien una deslegalización. De todas las materias que se remiten a la normativa gubernamental, y sin perjuicio de hipotéticas actuaciones puntuales que por razones coyunturales puedan producirse y que en cada momento debe de juzgarse si se consideran invasoras de las competencias autonómicas, solamente una puede justificar esa remisión a la regulación por parte del Gobierno: La determinación de la fecha de convocatoria de las elecciones a Cámaras Agrarias. La propia periodicidad de las elecciones, unido al carácter de ejecución que en sí mismo posee la convocatoria de unas elecciones justifican que dicha medida se adopte por el Gobierno, sin que para ello sea necesaria la intervención del legislador en cada caso. Por otra parte, la necesaria coordinación de todo el proceso electoral para elección de las Cámaras justifica materialmente el carácter simultáneo y, en consecuencia, básico de la convocatoria.

El resto del precepto, sin embargo, incluye un conjunto de materias que, independientemente de si deben o no considerarse básicas o de hasta qué punto deban de considerarse básicas, poseen una naturaleza que no solo permite, sino que aconseja, su regulación de manera estable: Procedimiento de organización,

coordinación, vigilancia y elaboración de censos, causas de inelegibilidad e incompatibilidad, régimen jurídico de las Juntas Electorales, sistema de votación y escrutinio, presentación de documentación y recursos electorales, y duración del mandato. Ese carácter estable excluye una intervención normativa de carácter general del Gobierno, debiendo ser el legislador quien regule lo que pueda haber de básico en esas materias, sin perjuicio, hay que insistir en ello, de que situaciones coyunturales o cualquier otra circunstancia pueda justificar en casos concretos una actuación del Ejecutivo con carácter básico. No aparece, pues, justificada, en materias que no exigen la regulación reglamentaria por su variabilidad y necesidad de frecuente revisión la remisión reglamentaria para la fijación de normas básicas. En consecuencia, tales normas básicas (si se consideran necesarias) habrán de ser determinadas por el legislador, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 C.E.

28. Las siguientes impugnaciones que hay que estudiar son las del art. 11 de la Ley, referente a la consideración de «más representativas» de las organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos. Como el propio Abogado del Estado reconoce, este precepto se justifica, más que en la relación con la regulación de las bases de las Cámaras Agrarias, en el hecho de haberse adoptado como criterio de medición de la representatividad los resultados electorales que en éstas se produzcan. El título competencial en que se funda esta regulación es, entre otros, el contenido en el art. 149.1.18, en tanto en cuanto, como señala el apartado 2 del citado art. 11, las organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos más representativas ostentan representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras Entidades y organismos de carácter público.

Así situada la cuestión, los dos primeros apartados del art. 11, que se circunscriben a regular la mayor representatividad en el ámbito estatal, son perfectamente constitucionales, sin que pueda a ello oponerse la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería de las Comunidades Autónomas. Como ya se ha visto, y el art. 148.1.7 de la Constitución y correspondientes de los Estatutos de Autonomía establecen, la asunción de competencias en materia de agricultura y ganadería se realiza de «acuerdo con la ordenación general de la economía». Ello hace que la participación institucional de las organizaciones profesionales de agricultores y ganaderos se extienda más allá del marco estricto de cada Comunidad Autónoma, proyectando su participación institucional en el ámbito estatal en tanto en cuanto se entre en ese margen general económico de competencia estatal, o incluso, en actividades enmarcables en otros títulos competenciales reservados al Estado.

El problema mayor surge con respecto al apartado 3 del precepto por cuanto regula la condición de organizaciones más representativas en ámbitos territoriales infraestatales. Debe señalarse a este respecto, en primer lugar, que esta normativa supone un mínimo que no excluye ni puede excluir que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su competencia, regulen la materia ampliando la condición de organizaciones más representativas dentro de su ámbito a efectos de su consulta por los organismos propios a aquellas que cumplan las condiciones que la norma autonómica considera convenientes, tal y como ya se señalara en el caso de las organizaciones sindicales (STC 98/1985, fundamento jurídico 16) y en el de las asociaciones empresariales (STC 57/1989, fundamento jurídico 1.º). En aquel caso el título competencial estatal para esa regulación era el referente a la legislación laboral, mientras que en el presente, la fijación, como condición de mayor representatividad con efectos infraestatales de un 20 por 100 de los votos obtenidos en el proceso electoral para miembros de las Cámaras Agrarias Provinciales puede justificarse como elemento básico mínimo en el intento de garantizar un mínimo de uniformidad en la participación de las organizaciones en todo tipo de Administraciones Públicas (art. 149.1.18 de la Constitución) asegurando así un mínimo de homogeneidad en el disfrute de derechos (art. 149.1.1 de la Constitución) y en el ejercicio de las funciones de ese tipo de organizaciones, cuya existencia como medio de participación se encuentra reconocida por el art. 52 de la Constitución.

Estos contenidos, junto a la propia amplitud del requisito exigido, justifican, pues, el contenido básico del precepto y los posibles efectos de «irradiación» que puedan producirse, consistentes en la posibilidad de que haya de consultarse a organizaciones no implantadas en un ámbito territorial preciso. En este sentido ya ha señalado el Tribunal respecto de las asociaciones empresariales, y es perfectamente predicable de las asociaciones profesionales de agricultores y ganaderos que los intereses generales representados encuentran «cobertura competencial en el título que le reserva el art. 149.1.18 de la Constitución (al Estado), dado que, en definitiva, la determinación legal de las asociaciones que, con carácter general y obligatorio, deban participar en los órganos de las Administraciones Públicas, en representación de los intereses que les son

propios, constituye norma básica del régimen jurídico de dichas Administraciones» (STC 57/1989, fundamento jurídico 1.º), aunque no es idéntico el supuesto de las asociaciones empresariales y el de las contempladas en el art. 11 de la L.B.C.A., la relevancia que poseen estas últimas justifica la aplicación de la doctrina transcrita. En ningún caso puede entenderse que la normativa sobre organizaciones de mayor representatividad con relación a ámbitos territoriales infraestatales se agote en éste precepto, pudiendo las Comunidades Autónomas con competencia para ello regular esa mayor representatividad ante sus propios órganos como estimen conveniente, respetando, claro está, los límites constitucionalmente exigibles.

29. Las siguientes impugnaciones a considerar, realizadas por vulneración de la distribución de competencias hecho por el bloque de la constitucionalidad, son las que afectan al proceso de extinción de Cámaras, y más en concreto, a lo previsto por las Disposiciones adicionales segunda y cuarta de la Ley estatal. La primera de estas normas establece como competencia estatal la realización de atribuciones patrimoniales y las adscripciones de medios, garantizando su aplicación a fines y servicios de interés general agrario. Por su parte, la Disposición adicional cuarta autoriza al Gobierno a proceder a la extinción de Cámaras de ámbito distinto al provincial, sin perjuicio de las competencias contempladas en los Estatutos de Autonomía.

En tanto en cuanto la aprobación de un nuevo régimen jurídico para las Cámaras Agrarias puede suponer la extinción de algunas de las existentes, las medidas que deben de adoptarse han de regularse mínimamente, pudiendo, incluso, tener carácter básico alguna de ellas por deberse realizar de manera homogénea en todo el territorio nacional. Así, tiene naturaleza básica la finalidad que se asigna con carácter general al patrimonio y medios de las Cámaras que se disuelven, estableciéndose que debe de 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.

Ahora bien, el resto de la Disposición adicional segunda se refiere a actos de ejecución de esa extinción que, en sí mismos, no exigen uniformidad alguna, por lo que no pueden considerarse básicos. En consecuencia, el proceso de extinción de Cámaras Agrarias cuyo ámbito territorial sea igual o inferior al de la Comunidad Autónoma corresponde desarrollarlo a ésta, con el límite establecido en dicha Disposición, in fine: Aplicar a fines y servicios de interés general agrario el patrimonio y los medios de las Cámaras que se extingan.

La Disposición adicional cuarta autoriza al Gobierno a «proceder a la extinción de las Cámaras de ámbito diferente a las previstas en el art. 6» (provinciales), incluidas sus federaciones y Confederación Nacional de Cámaras Agrarias. Este precepto comienza salvando las competencias de las Comunidades Autónomas al establecer que dicha autorización se entiende «sin perjuicio de las competencias sobre Cámaras Agrarias contempladas en los Estatutos de Autonomía». Al haberse declarado que el proceso de extinción de Cámaras no posee carácter básico, con excepción de la determinación genérica de los fines a que debe aplicarse patrimonio y fines resultante de la extinción, la Disposición adicional cuarta es perfectamente constitucional, ya que al salvar las competencias de las Comunidades Autónomas debe aplicarse solamente a aquellas Cámaras de ámbito supracomunitario.

30. Se impugna en varios de los recursos la Disposición final segunda de la Ley por cuanto supone una ampliación de las bases al permitir al Gobierno dictar «las disposiciones reglamentarias que fueran precisas para el cumplimiento» de la Ley. Ya se señaló previamente que, según reiterada doctrina de este Tribunal, la determinación del núcleo básico por el Estado debe de realizarse mediante Ley, permitiéndose, no obstante, que excepcionalmente una norma de carácter reglamentario, o incluso un simple acto singular, puedan tener carácter básico en ciertos supuestos. Uno de esos supuestos es precisamente el de la adopción de medidas necesarias para hacer cumplir la normativa básica general, que es lo que prevé la Disposición final segunda impugnada.

De acuerdo con la anterior doctrina, esta norma no puede considerarse en sí misma inconstitucional ni ha de interpretarse automáticamente como una especie de prórroga del ámbito de lo básico; se trata de una simple habilitación para que, si así fuera necesario, se adopten medidas para el cumplimiento de la Ley que, en cada caso, habrán de determinar su naturaleza básica, pudiendo, si así se instara, controlarse por este Tribunal el respeto al reparto de competencias por parte de cada una de esas medidas.

31. Despejadas las cuestiones competenciales suscitadas en torno a la L.B.C.A., procede ahora abordar las planteadas en relación con normas autonómicas, comenzando por el conflicto de competencias suscitado por el Abogado del Estado contra el Decreto de la Junta de Galicia 32/1987, de 5 Feb., por el que se autoriza la adquisición a título gratuito o lucrativo, a favor de la Comunidad Autónoma, del derecho a usar inmuebles

propiedad de las Cámaras Agrarias Gallegas para finalidades de actuación administrativa de orden exclusivamente agrario.

En el conflicto sustanciado por la representación del Gobierno se plantean varias cuestiones, la mayoría de las cuales se reducen a problemas de estricta legalidad del Decreto, tales como la adecuación de ésta a la Ley gallega 3/1985, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, o la competencia del Consejero de Agricultura para la gestión de bienes y derechos patrimoniales según esa misma Ley. Desde el punto de vista del reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, ámbito en el que debe moverse la fiscalización de este Tribunal en el conflicto de competencias, la única cuestión suscitada es la de la invasión por el Decreto impugnado de lo establecido en la Disposición adicional segunda de la L.B.C.A.

Centrada así la cuestión, el conflicto no puede prosperar, en congruencia con lo dicho previamente en relación con la citada Disposición adicional segunda. Se ha señalado que dicha norma solo es básica, y en consecuencia competencia del Estado, en cuanto se fija la finalidad de los medios y patrimonios que resulten de la extinción de Cámaras, constituyendo ejecución la adopción de las medidas concretas para llevar a cabo esa extinción. Eso hace que sea competencia de las Comunidades Autónomas la extinción de Cámaras, salvo las de ámbito supracomunitario y las provinciales. En consecuencia, decae la argumentación del Abogado del Estado, fundamental para su pretensión, en el sentido de que la disposición gallega «impide que la Administración del Estado pueda efectuar las atribuciones y adscripciones previstas en la Disposición adicional segunda L.B.C.A., o al menos dificulta o perturba su realización», por cuanto que, como se dijo, no puede apreciarse que sean competencia de la Administración del Estado esas distribuciones y adscripciones referidas a Cámaras de ámbito infraprovincial. Por otra parte, la disposición gallega no supone menoscabo alguno de la exigencia (ésta si de naturaleza básica, y que debe interpretarse en los términos del fundamento jurídico 19) de que el patrimonio y medios de las Cámaras que eventualmente se disuelvan se apliquen a fines y servicios de interés general agrario, ya que el Decreto impugnado determina expresamente que el uso de los inmuebles propiedad de las Cámaras debe ser para «finalidades de actuación administrativa de orden exclusivamente agrario.»

32. El Abogado del Estado recurrió en su día la Ley 18/1985 del Parlamento de Cataluña sobre Cámaras Agrarias, recurso que se centra, de forma principal, en la falta de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Sobre este aspecto del recurso ya nos hemos pronunciado en el fundamento jurídico 21, reconociendo la competencia de Cataluña para regular las Cámaras Agrarias respetando las bases estatales en materia de bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Ello hace que deba entrarse en las impugnaciones concretas que, de manera subsidiaria, se realizan en el recurso y que son básicamente dos.

La primera, a la que ya se ha hecho referencia, es la que atañe al establecimiento de la afiliación obligatoria a las Cámaras (art. 12.1), cuya inconstitucionalidad se proyecta a juicio del Abogado del Estado sobre lo dispuesto en los arts. 13.1 f) y 19.1 h) de la Ley catalana. En esta parte de la Sentencia solo habría que determinar la competencia o no de Cataluña para regular la materia, ya que previamente se han resuelto las impugnaciones basadas en otros argumentos. El Abogado del Estado fundamenta la alegada incompetencia de la Generalidad en los títulos competenciales del Estado derivados de los apartados 1.1 y 1.18 del art. 149 C.E. Al respecto es evidente que el primero (regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales) no constituye aquí un título competencial autónomo, pues se integra o subsume en el segundo (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas). Desde esta perspectiva, cabría preguntarse si la regulación catalana constituía o no un desarrollo de las bases estatales entonces vigentes (Real Decreto 1.336/1977), o incluso si tales bases existían, o si el Real Decreto 1.336/1977 habría resultado derogado por la Constitución. Pero tal análisis no resulta necesario. Por un lado, el precepto de que se trata (art. 12.1 de la Ley catalana), ha sido ya considerado inconstitucional y nulo (fundamento jurídico 12). Por otro, la regulación catalana se ha visto desplazada por la concreción de las bases en la Ley estatal, en lo referente a la no obligatoriedad de la afiliación; por lo que resulta ocioso proceder ahora a examinar la adecuación a unas bases ya inexistentes de una normativa declarada nula.

33. La otra impugnación realizada de la Ley catalana es la del párrafo primero de la Disposición derogatoria que establece: «Por la presente Ley queda sin vigencia en Cataluña el Real Decreto del Gobierno del Estado 1.336/1977... y las disposiciones que lo complementan y desarrollan». A este respecto ha de señalarse que la norma catalana, si bien se incluye en una disposición derogatoria, emplea respecto a la norma estatal la expresión «queda sin vigencia» que no equivale a la derogación. No obstante y como resulta de su misma

dicción literal, lo que la norma impugnada pretende es determinar los efectos que la Ley 18/1985 del Parlamento de Cataluña produce sobre la norma estatal preexistente. Pues bien, es cierto que cuando el legislador autonómico regula materias de su competencia sobre las que existe normativa estatal viene a desplazar tal normativa, aplicándose con preferencia en cada Comunidad Autónoma las disposiciones propias; pero ello no supone ni que la Comunidad Autónoma (la de Cataluña en este caso), sea competente para establecer la derogación o no de normas estatales (STC 5/1981, fundamento jurídico 23), aunque ello se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad, ni, más genéricamente, para determinar los efectos que sus normas producen sobre el Derecho estatal preexistente, pues la vigencia y aplicabilidad de éste será la que resulte de las normas constitucionales que regulen la relación entre el ordenamiento estatal y el autonómico (así, el art. 149.3 C.E.), y no lo que establezca el legislador autonómico. Por lo que hay que concluir que la disposición que se impugna excede de las competencias de la Comunidad Autónoma.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

- 1.º Declarar inconstitucionales el art. 12.1 y la Disposición derogatoria primera de la Ley 18/1985, de 23 Jul., de Cámaras Profesionales Agrarias, del Parlamento de Cataluña.
- 2.º Declarar inconstitucional el art. 8.2 de la Ley 23/1986, de 24 Dic., de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, salvo en lo que se refiere a la determinación de la fecha de convocatoria.
- 3.º Declarar que los arts. 9.1 y 11.3, y la Disposición adicional segunda de la Ley 23/1986 no vulneran los mandatos constitucionales, interpretados en el sentido de los fundamentos jurídicos 13, 28 y 19, respectivamente.
- 4.º Declarar que la Disposición adicional segunda no tiene carácter básico, en cuanto confiere a la Administración del Estado competencia para la atribución de bienes, derechos y obligaciones de cualquier naturaleza correspondientes a Cámaras Agrarias de ámbito territorial infraautonómico que resulten extinguidas en aplicación de la Ley; y en consecuencia, declarar inconstitucional el art. 1 de la Ley 23/1986, en cuanto declara básica la Disposición adicional segunda.
- 5.º Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia controvertida en el conflicto núm. 504/1987.
- 6.º Desestimar los recursos acumulados en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado.»

Dada en Madrid, a 18 Jul. 1989.

VOTO PARTICULAR

que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia dictada en los Recursos de Inconstitucionalidad núms. 961/85, 174/87, 398/87, 407/87, 410/87 y 425/87 acumulados

En uso de la facultad que me otorga el art. 90.2 de nuestra Ley Orgánica, expongo a continuación las razones por las que discrepo de la decisión que declara inconstitucional el art. 12.1 de la Ley 18/1985 del Parlamento de Cataluña, de Cámaras Profesionales Agrarias.

El muy riguroso sistema de control utilizado por el Tribunal en este caso, que es el aplicado por algunos Tribunales extranjeros únicamente en relación con determinados derechos fundamentales o en aquellos supuestos en los que la norma sometida a control utiliza un criterio de diferenciación expresamente prohibido o jurisprudencialmente considerado sospechoso, se apoya principalmente en dos valoraciones, la del grado de limitación o menoscabo que el derecho fundamental sufre por obra de la norma sometida a control, en primer término y, en segundo lugar, la de la indispensabilidad de tal limitación para alcanzar el fin perseguido por la norma.

A mi juicio, la decisión de la que discrepo ha prescindido por entero de la primera de estas valoraciones y no ha realizado adecuadamente la segunda y como consecuencia de ello ha negado infundadamente la libertad de configuración del legislador catalán para establecer en el ámbito de Cataluña un sistema que, en lo esencial,

existía en ese momento en el resto de España, en donde solo fue suprimido por la Ley 23/1986, cuya constitucionalidad también ha sido examinada en la presente Sentencia.

En lo que al amparo de los puntos antes señalados respecta, se debió tener en cuenta, en mi opinión, que la Ley catalana 18/1985, al imponer la incorporación de todos los profesionales agrarios a las Cámaras Agrícolas no les echa encima otra obligación que la de contribuir al sostenimiento de tales Cámaras mediante el pago de una cuota cuya cuantía ellos mismos han de determinar [art. 19.1 h)]. Esta obligación no constituye, a mi juicio, una limitación u obstáculo sensible a su libertad de asociación o sindicación (en rigor, no constituye limitación u obstáculo alguno), y en consecuencia no permite considerar constitucionalmente ilegítima la norma anulada.

Pero es que, además de ello, esta adscripción de los profesionales agrarios a una Corporación de Derecho Público es probablemente la fórmula más respetuosa con su libertad de asociación y por tanto, si se quiere, la técnica indispensable, en cuanto menos limitativa de la libertad, para conseguir las finalidades perseguidas por la norma. Estas finalidades, en efecto, sobre cuya licitud e importancia no existe naturalmente duda alguna, no pueden alcanzarse, como es claro, mediante la relación separada de la Administración con cada uno de los profesionales de la agricultura. Para hacer oír su opinión, recibir información, elaborar documentación y estadística, etc., para no decir nada de la posibilidad de ejercer competencias delegadas de la Administración [art. 13.1 c)], es claro que los agricultores están obligados a asociarse. Tan claro que incluso en la Ley estatal, animada de una manifiesta hostilidad hacia las estructuras corporativas, se concede a estructuras asociativas (organizaciones profesionales agrarias o sus federaciones), la facultad de proponer listas cerradas y bloqueadas para la elección de las Cámaras Agrarias Provinciales (art. 10.2 de la Ley 23/1986), una facultad que en la práctica monopolizan, pues es evidente que la posibilidad de que, en un colectivo tan disperso como el de los agricultores, se constituyan agrupaciones respaldadas por el 10 por 100 del censo sería muy remota aun si tal censo estuviese perfectamente definido, e inexistente cuando no lo está. Inevitablemente, pues, hay una cierta compulsión a la asociación, una limitación de la libertad de no asociarse, que quizás es más grave cuando, en lugar de obligar al pago de una cuota corporativa, lleva a la adscripción a una asociación con finalidades más amplias y, eventualmente, mayores poderes sobre sus miembros.

Madrid, a 20 Jul. 1989.