**STC 22/1999, de 25 de febrero de 1999**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.335/90, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el art. 7, párrafos 1 [apartados a), b) y e)] y 2, y el art. 9, párrafo 2 [apartados a) y b)] de la Ley del Parlamento Vasco 6/1990, de 15 de junio, de Cámaras Agrarias (B.O.P.V. núm. 134, de 6 de julio). Han comparecido el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Ignacio López Carcamo, y el Parlamento Vasco, representado por su Letrado don Francisco Javier Blanco Herranz. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de octubre de 1990, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 7, párrafos 1 [apartados a), b) y e)] y 2, y el art. 9, párrafo 2 [apartados a) y b)] de la Ley del Parlamento Vasco 6/1990, de 15 de junio, de Cámaras Agrarias.

2. Los términos del recurso, según resultan de la demanda, se cifran en lo siguiente:

Comienza señalando el Abogado del Estado que la competencia asumida por el País Vasco en materia de Cámaras Agrarias ha de ejercerse respetando la normativa estatal básica (art. 10.21 E.A.P.V.). El Estado, en desarrollo del art. 149.1.18 C.E., ha dictado la Ley 23/1986, de 29 de diciembre, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias (en adelante, L.B.C.A.); dicha Ley se aprobó con la finalidad de establecer las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias en cuanto participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas. Tratándose de Corporaciones de Derecho Público (forma pública de personificación), toda su organización queda publificada. De ahí que el régimen de sus órganos, y especialmente el modo en que se constituyen o integran (procesos electorales), queda comprendido en las bases de su régimen jurídico administrativo (STC 76/1983, fundamento jurídico 8º). Y lo mismo sucede con aquella parte de su actividad en que las Cámaras actúan como agentes descentralizados de la Administración, ejerciendo competencias administrativas; naturalmente, en ese régimen jurídico administrativo básico pueden incluirse también las reglas fundamentales sobre las medidas económicas y personales de estas Corporaciones y algunas disposiciones relevantes que forman parte de su estatuto, así como las materias conexas con éstas.

El escrito de alegaciones se centra, a continuación, en el examen de la noción material de bases, recordando que la definición concreta de legislación básica realizada por el legislador no vincula a este Tribunal, que puede y debe someterla a examen con el fin de comprobar si la uniformidad básica establecida es o no consecuente con la finalidad perseguida al reservarse al Estado la competencia para fijar las bases en una determinada materia (SSTC 48/1988, fundamento jurídico 3º y 49/1988, fundamento jurídico 16). Por otro lado, la nota de estabilidad y generalidad de las normas básicas, así como su nivel de abstracción, no es tampoco una exigencia absoluta, sino dependiente de la materia o el sector social al que afecte, de las circunstancias aparentes del caso y de los objetivos perseguidos, cuyos criterios de elección y oportunidad no pueden discutirse al legislador (STC 99/1987, fundamento jurídico 2º). Pues bien - concluye el Abogado del Estado-, la STC 132/1989 ha confirmado la constitucionalidad de los preceptos de la Ley de Bases de Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, con la excepción de una parte de su art. 8.2, entendiendo que no tiene el carácter de básica la Disposición adicional segunda. La propia Sentencia pone de relieve el carácter de legislación básica del resto del articulado de la Ley, y especialmente de sus arts. 9 y 10.

El Abogado del Estado pasa a examinar, a continuación, cada uno de los preceptos impugnados en el presente recurso.

Art. 7.1 a). En él se dispone que "son electores y elegibles para los órganos de gobierno de las Cámaras Agrarias los profesionales del sector agrario, entendiéndose por tales: a) Toda persona natural, mayor de edad, que se ocupe de manera personal, efectiva y directa de una explotación profesional agraria, ejerciendo esta actividad en nombre propio y asumiendo el riesgo de la misma como propietario, arrendatario, aparcero o cualquier otro régimen o modalidad previsto por la ley o por el derecho consuetudinario". En opinión del Abogado del Estado, este artículo no recoge la determinación contenida en el art. 9.1 de la L.B.C.A., que, en su apartado a), exige que concurra en la persona natural otra circunstancia, a saber, que "como consecuencia de estas actividades esté afiliado al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o bien al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos".

Existe una clara omisión de uno de los requisitos que impone la Ley básica para que las personas naturales sean electores (o elegibles - art. 10.1 de la L.B.C.A.-). Dicha omisión, que contrasta con otros preceptos de la Ley recurrida en los que se delimita con precisión su respectivo alcance, genera un efecto de inseguridad jurídica, suficiente para declarar su inconstitucionalidad, como, en un supuesto análogo, se hizo ya en la STC 159/1989. Por su parte, en la STC 132/1989 se dio por buena la relación de condiciones impuestas a las personas naturales en la Ley de Bases de Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias.

Art. 7.1 b). Con arreglo a este precepto, se califica de electores y elegibles a "los familiares de los titulares de explotaciones profesionales agrarias, mayores de edad, que trabajen de modo directo, personal y con dedicación exclusiva en actividades agrarias dentro de la explotación familiar, siempre que estén dados de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o bien en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos". La Ley de Bases de Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias exige a los familiares (entendiendo por tales los que lo sean hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad) que sean mayores de edad y que trabajen de modo directo y preferente en la explotación familiar. Del contraste de ambos preceptos resulta evidente que la Ley impugnada ha restringido la posibilidad de ser electores y elegibles definida en la Ley de Bases de Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias.

Art. 7.1 e). En él se atribuye la condición de elector y elegible a "toda persona jurídica pública o privada que tenga por objeto principal, conforme a sus estatutos, la explotación agrícola, ganadera o forestal, siempre que sea titular de una explotación profesional. Estas ejercerán el derecho de sufragio a través de su representante legal". Para el Abogado del Estado, la inconstitucionalidad del precepto deriva de que tal condición no se ajusta a lo establecido, con carácter básico, en el art. 9.1 d) de la L.B.C.A., que exige a las personas jurídicas que tengan por exclusivo objeto, conforme a sus estatutos, la explotación agrícola, ganadera o forestal.

Art. 7.2. Conforme a este precepto, "a los efectos de la presente Ley serán consideradas explotaciones profesionales las que ocupen al menos 0,50 unidades de trabajo al año, determinadas con arreglo a lo establecido por la Comunidad Económica Europea para la realización de las estadísticas agrarias. El Gobierno publicará con anterioridad a la convocatoria de las elecciones las superficies, números de cabezas y otros parámetros pertinentes que para cada tipo de explotación corresponde a la unidad de trabajo al año". La inconstitucionalidad de este artículo traería causa del hecho de que reduce considerablemente el ámbito de aplicación de la Ley de Bases de Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias en el País Vasco. En opinión del Abogado del Estado, tal restricción se produce por cuanto el art. 7.2 de la Ley vasca sirve de referencia directa para determinar qué personas naturales o jurídicas son titulares de explotaciones profesionales agrarias y, por lo tanto, pueden ejercitar el derecho de sufragio. La Ley de Bases de Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias no utiliza el concepto de explotación profesional para determinar quiénes pueden ser electores o elegibles. El concepto básico que se emplea a estos fines viene establecido en el art. 9.1 a) y d) de la Ley estatal: "persona natural, mayor de edad, profesional de la agricultura, como propietario, arrendatario o aparcero o en cualquier otro concepto análogo reconocido por la Ley, que ejerza actividades agrícolas, ganaderas o forestales de modo directo y personal y reúna las condiciones que la Ley exige", o "persona jurídica que tenga por exclusivo objeto, conforme a sus estatutos, y que efectivamente ejerza la explotación agrícola, ganadera o forestal". Con arreglo a la Ley básica, cualquier persona que ejerza alguno de los tipos de actividad citados con los requisitos referidos es titular del derecho de sufragio.

Las condiciones previstas en el inciso primero del art. 7.2 impugnado son claramente limitativas del derecho de sufragio. Se permite, además, en el segundo inciso, que el Gobierno Vasco, al establecer las condiciones para que exista explotación profesional agraria, determine, mediatamente, quiénes son titulares de las explotaciones y pueden, por tanto, ejercitar el derecho de sufragio. Por todo ello, el precepto en cuestión es inconstitucional.

Art. 9.2. Tras disponerse en él que "el Pleno estará constituido por 25 representantes de los profesionales del sector agrario del respectivo Territorio, elegidos por sufragio libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional", se establece la distribución en la elección de los representantes, señalando que: "a) En cada comarca agraria del Territorio serán elegidos por los electores de la propia comarca dos representantes, de entre los propuestos por las organizaciones profesionales de carácter general o por los electores que reúnan al menos el 5% del censo de la misma, debiendo pertenecer los candidatos a la propia comarca. b) El resto de los representantes, hasta completar la cifra de 25, serán elegidos por los electores del Territorio de entre los propuestos por las organizaciones profesionales agrarias de carácter general o por los electores que reúnan al menos el 5% del censo del Territorio, debiendo los candidatos pertenecer al mismo Territorio".

Para el Abogado del Estado, los apartados a) y b) del artículo contravienen claramente los arts. 9 y 10 de la L.B.C.A. en varios aspectos. El art. 6 de la L.B.C.A. determina que en cada provincia existirá una Cámara Agraria con ese ámbito territorial, sin perjuicio de que, con arreglo al art. 7 de la propia Ley estatal, las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan crear Cámaras Agrarias de distinto ámbito territorial. El art. 9 de la Ley vasca se refiere a las de ámbito provincial al regular la elección de los "órganos de gobierno y administración de las Cámaras Agrarias territoriales" (art. 9.1 de la Ley recurrida). Por su parte, los arts. 9 y 10 de la L.B.C.A. no exigen, para ser elector o elegible, la pertenencia a ninguna circunscripción territorial inferior a la provincia.

En la medida en que los apartados a) y b) del art. 9 de la Ley recurrida producen un fraccionamiento en el ámbito territorial de la circunscripción electoral provincial se contraviene el régimen previsto por la Ley de Bases de Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias. Así, mientras que en las Cámaras Agrarias provinciales del resto de España sus miembros podrán participar en la elección de todos sus representantes en el Pleno, en las de las provincias del País Vasco sus miembros sólo participarán en la designación de los dos representantes que correspondan a su comarca y del resto, hasta veinticinco, una vez descontados los correspondientes a las restantes comarcas que integran el Territorio. La violación de la Ley de Bases de Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias es así, para el Abogado del Estado, palmaria.

De otra parte, concluye el escrito del Abogado del Estado, los apartados a) y b) del art. 9.2 contravienen el art. 10.3 de la L.B.C.A., al establecer que bastaría para proponer candidatos que los electores que realizasen la propuesta reunieran al menos el 5 por 100 del censo, en tanto que la Ley del Estado establece que las agrupaciones de electores deberán reunir, para proponer candidaturas, las firmas autenticadas de un 10 por 100, al menos, del censo electoral. El distinto porcentaje exigido por la Ley vasca determina, también, la inconstitucionalidad de ambos apartados del art. 9.2.

En consecuencia, el Abogado del Estado interesa que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7, párrafo 1, apartados a), b) y e), y párrafo 2, y del art. 9, párrafo 2, apartados a) y b), de la Ley del Parlamento Vasco 6/1990, de 15 de junio, de Cámaras Agrarias. Asimismo, y por medio de otrosí, con invocación del art. 161.2 C.E., interesa la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados.

3. Por providencia, de 15 de octubre de 1990, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento Vascos, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados y publicar la incoación del procedimiento y la suspensión acordada en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Boletín Oficial del País Vasco", para general conocimiento.

4. Mediante providencia, de 7 de noviembre de 1990, la Sección acordó, accediendo a lo interesado por el Letrado del Parlamento Vasco en escrito registrado el día anterior, prorrogar en ocho días el plazo concedido para la formulación de alegaciones.

5. El escrito de alegaciones del representante procesal del Gobierno Vasco se registró en este Tribunal el 12 de noviembre de 1990. Comienza señalando el Gobierno Vasco que el presente recurso se fundamenta en la pretendida oposición de los preceptos impugnados a los arts. 9 y 10 de la Ley 23/1986, de Cámaras Agrarias, y en el carácter básico de éstos, según las declaraciones contenidas en la STC 132/1989. A la vista de este planteamiento, la cuestión central radica en determinar la significación de tales declaraciones, al objeto de verificar en qué medida está plasmada la competencia estatal ex art. 148.1.18 C.E. en tales artículos y si realmente existe o no oposición de las normas impugnadas a las bases estatales.

Con carácter previo, sin embargo, el Gobierno Vasco se extiende en una serie de consideraciones en relación con el alcance de la competencia del Estado sobre las Corporaciones de Derecho Público y, especialmente, sobre la organización de las mismas. En esta línea, se afirma que la doctrina del Tribunal al respecto se contiene en la STC 227/1988, en la que se completa la línea marcada por las SSTC 76/1983 y 20/1988 y se reitera la tesis sobre la determinación de lo básico en materia de organización de Corporaciones de Derecho Público utilizada en las SSTC 48/1988 y 49/1988. La lectura de la jurisprudencia del Tribunal en esta materia arroja como conclusión que la competencia del Estado sobre las bases se restringe cuando se proyecta sobre la organización de una entidad sobre la cual ostentan competencias específicas las Comunidades Autónomas. Para el Gobierno Vasco tal restricción se concreta en que, por un lado, sólo pueden considerarse normas básicas aquéllas que resulten imprescindibles para garantizar el cumplimiento de los principios y finalidades generales que el legislador estatal establece para el régimen jurídico de la materia, y, por otro, los aspectos materiales que abordan las normas básicas no son intocables para las Comunidades Autónomas con competencias específicas en la materia, las cuales pueden incidir en ellos desarrollando las normas básicas, adaptándolas a las características peculiares de su territorio, con el único límite del respeto estricto a los principios y objetivos generales que subyacen en las mismas.

Aun cuando las Sentencias antes citadas no tienen por objeto a las Corporaciones de Derecho Público, entiende el Gobierno Vasco, por un lado, que la STC 132/1989 da pie para utilizarlas como pauta de interpretación y como complemento de la doctrina constitucional y, por otro, que es incuestionable su aplicación en la determinación del alcance de la competencia estatal sobre tales Corporaciones, debiendo incluso avanzarse, en materia de Cámaras Agrarias, en la restricción que aquella doctrina implica. La regulación de las Cámaras Agrarias está indefectiblemente unida a la de la materia o actividad en la que tales instituciones se mueven (SSTC 49/1988, 132/1989). Por ello, la extensión del título competencial del art. 149.1.18 C.E. a estas formas concretas de organización administrativa, con la misma significación que cualquier competencia de bases sobre cualquier materia, resultaría atentatoria, no sólo contra la potestad de autoorganización que toda Comunidad Autónoma ostenta, sino también contra la misma competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, máxime cuando, como en este caso, es exclusiva (art. 10.9 E.A.P.V.).

A juicio del Gobierno Vasco, el legislador competente sobre una materia debe tener, por lógica, una amplia libertad en la organización de los medios que han de servir al cumplimiento de la política que plasma aquella competencia. Y aunque, por imperativo constitucional, tal libertad, en el caso del normador autonómico, encuentra un límite en la competencia estatal ex art. 149.1.18 C.E., el mismo debe ser todo lo liviano que exige dicha lógica, cuyo seguimiento es condición ineludible para asegurar el respeto a las competencias organizativas y sustantivas exclusivas de las Comunidades Autónomas. En definitiva, no puede tener el mismo alcance una competencia de bases estatal cuando se corresponde únicamente con su correlativa de desarrollo autonómico, sin más interferencias, que cuando, como en el presente caso, incide, amén de en aquella competencia correlativa, en otras tres de carácter exclusivo: la de Cámaras Agrarias, la de agricultura y la de organización de su propia Administración (STC 186/1988).

El escrito de alegaciones del Gobierno Vasco se centra, a continuación, en el análisis de las declaraciones vertidas por el Tribunal en la STC 132/1989 en relación con los arts. 9 y 10 de la Ley 23/1986, de 29 de diciembre, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias. Se alega, así, que el Tribunal limitó el carácter básico a las condiciones de ejercicio del sufragio activo y pasivo, lo que excluye el punto 2º del art. 9 y los puntos 2º y 3º del art. 10. Esto aclarado, continúa el Gobierno Vasco, es preciso determinar si el art. 9.1 es básico en su totalidad o sólo en parte, concluyéndose en el escrito de alegaciones que del texto de la STC 132/1989 se infiere que lo único básico del art. 9.1 de la Ley 23/1986 es el requisito de la efectiva profesionalidad en el sector agrícola; sin que ello quede negado en razón del art. 149.1.1 C.E., pues, según reiterada jurisprudencia, este artículo no implica la uniformidad, sino que sólo representa un límite a la normativa autonómica en cuanto a los elementos esenciales para el ejercicio de los derechos constitucionales (STC 75/1990). Respetando tal requisito, entiende el Gobierno Vasco que es de la competencia de la Comunidad Autónoma la definición específica del mismo, no sólo para adaptarlo a su estructura agraria particular, sino, también, para construir una opción política propia respecto a un instrumento administrativo - las Cámaras Agrarias- de intervención en el sector agrícola. Así como en la composición de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro pueden las Comunidades Autónomas competentes introducir sectores sociales no contemplados en la normativa estatal, así también el País Vasco puede matizar, sin desvirtuarlo, el requisito de la profesionalidad agraria.

El escrito de alegaciones se ocupa, finalmente, de las concretas impugnaciones contenidas en la demanda. Sostiene el Gobierno Vasco que las letras b) y c) del núm. 1 de art. 7 de la Ley autonómica introducen unas modificaciones respecto a la regulación estatal que afectan a aspectos secundarios sin atentar a lo básico de la misma, pues no convierten en titulares del derecho de sufragio a quienes no son profesionales de la agricultura. Son modificaciones que, por un lado, plasman la adaptación del requisito básico de referencia a la propia estructura agraria y familiar del País Vasco y que, por tanto, expresan el mínimo que razonablemente integra una opción política propia en la configuración de las Cámaras Agrarias. Se puede decir, incluso, que son modificaciones que ayudan a cumplir los principios y objetivos subyacentes en la Ley estatal mejor que las propias normas de la misma al respecto, pues éstas, en esos aspectos secundarios complementadores del requisito básico de la profesionalidad, no tienen en cuenta las peculiaridades autonómicas, y su aplicación sin el tamiz de la norma de la Comunidad Autónoma podría convertir a las Cámaras Agrarias, en el territorio autonómico, en algo distinto de lo que aquellos principios implican. Por otro lado, es de señalar que no es frecuente que las personas jurídicas establezcan en sus estatutos un único objeto social, por lo que la aplicación de la norma estatal contenida en el apartado d) del art. 9.1 de la Ley 23/1986 supondría contradecir, en cierta medida, su propia finalidad, según la entiende el Tribunal en la STC 132/1989.

Los arts. 7.1 a) y 7.2 de la Ley impugnada requieren, para el Gobierno Vasco, un tratamiento conjunto. Se sustituye un requisito formal [la afiliación a los regímenes a que se refiere el art. 9.1 a) de la Ley 23/1986] que nada añade al principio general de referencia, por un criterio sustantivo, el del art. 7.2 de la Ley autonómica, inspirado en la normativa comunitaria en materia de estadística agraria, que remite a la efectiva ocupación en la actividad agrícola, siendo los parámetros que publicará el Gobierno con anterioridad a la convocatoria de elecciones datos para medir dicha ocupación y no elementos que puedan determinar, independientemente, la condición de elector o elegible.

La intención de la norma autonómica es excluir de las Cámaras Agrarias a quienes, por no tener una dedicación que se reputa razonable, no pueden considerarse profesionales de la agricultura. La titularidad de una explotación agraria no es un concepto que contradiga al de profesional de la agricultura, sino una forma objetiva de definir a éste en virtud de la efectiva ocupación en tal actividad.

La inscripción en los regímenes señalados puede deberse a finalidades -obtención de pensiones- que no guardan relación con la efectiva profesionalidad en el sector agrario, mientras que el parámetro del art. 7.2 de la Ley autonómica se dirige rectamente a determinar la misma. Para demostrar la razonabilidad de tal parámetro atendiendo a la estructura agraria autonómica se adjunta un estudio en el que, según el Gobierno Vasco, se pone de manifiesto que en los tres Territorios Históricos son más los agricultores que cumplen el requisito del citado art. 7.2 que los afiliados al Régimen Especial de la Seguridad Social.

En relación a la impugnación de las letras a) y b) del art. 9.2, alega el Gobierno Vasco que cabe distinguir, a efectos de análisis, entre el requisito de pertenencia a la comarca exigible a los candidatos que representan a los electores de la misma y el porcentaje del 5 por 100 que se requiere a las organizaciones profesionales para presentar candidaturas. Por lo que hace a lo primero, no estamos ante la determinación de las condiciones de ejercicio del sufragio pasivo, sino ante un aspecto de la regulación del régimen electoral, del procedimiento de elección de los miembros del Pleno de las Cámaras Agrarias; constatación que permite descartar la oposición de la norma autonómica respecto al art. 10.1 de la Ley 23/1986 y centrar el análisis en la determinación de lo básico en aquella materia y en la averiguación de si la regulación autonómica lo contradice.

La Ley estatal no aporta nada para tal empeño: no fija más normas sobre el tema que las previstas en los núms. 2 y 3 del art. 10, las cuales, además de que no han sido expresamente declaradas básicas en la STC 132/1989, no son en absoluto contradichas por el aspecto de la norma autonómica del que tratamos. Sí, en cambio, es provechosa la doctrina del Tribunal. De acuerdo con la STC 132/1989 y las SSTC 48/1988 y 49/1988, cabe afirmar que la norma impugnada no rebasa el ámbito competencial propio, pues, sin quitar un ápice a la representatividad y libertad del mecanismo de elección (principios básicos de todo régimen electoral), expresa la opción política consistente en permitir que las comarcas agrícolas del País Vasco participen en la configuración de las Cámaras, compensando de alguna forma la supresión de las Cámaras Agrarias Comarcales operada en el Parlamento Vasco al modificar en este punto el Proyecto del Gobierno. Por otro lado, aun colocándose, hipotéticamente, en el marco de los requisitos para ser elegible, la norma autonómica no haría sino añadir uno nuevo, sin desvirtuar los de la Ley del Estado; y esto es algo que entra dentro de su competencia.

En cuanto al porcentaje del 5 por 100, entiende el Gobierno Vasco que la argumentación debe seguir idéntica línea: aun cuando la norma autonómica se opone al art. 10.3 de la Ley 23/1986, no puede considerarse inconstitucional, pues la fijación del porcentaje que dicho artículo hace, ni ha sido declarada expresamente básica en la STC 132/1989, ni lo es materialmente, pues no constituye norma imprescindible para garantizar los principios básicos de libertad y representatividad. Que las agrupaciones de electores puedan concurrir con las organizaciones profesionales agrarias en la proposición de candidaturas es algo que entra dentro de lo básico y que la Ley autonómica respeta, porque afecta a la garantía de aquellos principios. Por el contrario, la fijación del porcentaje del censo electoral necesario para poder efectuar la propuesta, siempre que no se desvirtúe la posibilidad de concurrencia -lo que no es el caso-, debe encuadrarse en la competencia autonómica.

Por lo expuesto, se interesa del Tribunal que dicte Sentencia por la que se desestime en su totalidad el presente recurso y se declare la conformidad de los preceptos impugnados con el bloque de la constitucionalidad.

6. El Parlamento Vasco presentó su escrito de alegaciones el 19 de noviembre de 1990. El Parlamento comienza señalando que, de acuerdo con la distribución competencial, las Cámaras Agrarias del País Vasco se rigen por la legislación básica del Estado (Ley 23/1986), por la propia Ley vasca 6/1990 y disposiciones que la desarrollen y por los propios estatutos de las Cámaras. Anticipando que el legislador autonómico ha respetado en su Ley 6/1990 las bases estatales contenidas en la Ley 23/1986, recuerda el Parlamento Vasco que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional (STC 48/1988), no pueden admitirse aquellas tesis que mantengan que todas sus prescripciones deben ser respetadas por los legisladores autonómicos por la sola razón de que el estatal las haya definido como básicas. Por ello, caso de ser impugnada una ley básica, corresponde al Tribunal revisar la calificación hecha por el legislador. No puede, por tanto, admitirse la tesis defendida por el Abogado del Estado en el sentido de que la STC 132/1989 ha confirmado la constitucionalidad de la Ley 23/1986, poniendo de relieve el carácter básico de su articulado con excepción de una parte de un artículo. Como es evidente, si la inconstitucionalidad de un texto legal sólo puede predicarse a partir del examen de cada uno de sus artículos, no puede, sensu contrario, predicarse la constitucionalidad entera de una ley sin verificar la totalidad de sus preceptos, circunstancia que no se ha realizado en la STC 132/1989 respecto de la Ley 23/1986, y aún menos desde la perspectiva que se plantea en el recurso. Sin dejar de reconocer el espacio que corresponde a las instituciones generales del Estado en la identificación y regulación de las bases, debe también subrayarse, como ha hecho el propio Tribunal, que el Estado no puede agotar la regulación de una materia sobre la que tenga competencia para dictar sus bases, sino que debe dejar espacio suficiente para realizar opciones propias, en función de una orientación política también propia y diferenciada (STC 137/1986).

El escrito de alegaciones se centra a continuación en el examen de cada una de las impugnaciones formuladas por el Abogado del Estado.

En relación con el art. 7.1 a), se alega que el hecho de que la Ley vasca 6/1990 no reproduzca en su integridad el art. 9.1 a) de la Ley 23/1986 y omita el inciso relativo al requisito de estar dado de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos no constituye motivo alguno de inseguridad jurídica y, por tanto, no supone divergencia alguna con la Norma fundamental. Para fundamentar esta posición se sirve el Parlamento Vasco de varias consideraciones. En primer lugar, advierte que la finalidad participativa de los profesionales agrarios perseguida por el legislador estatal al establecer las condiciones para ser electores no permite interpretar que la omisión denunciada sea contraria al orden constitucional. Lo determinante es que la cualidad de electores o elegibles está determinada por una condición objetiva que hace referencia a la nota de profesionalidad, es decir, al ejercicio efectivo de la profesión agrícola (STC 132/1989). El genérico elemento participativo se convierte en el aspecto principal perseguido por la Ley básica y el art. 7.1 a) de la Ley vasca respeta y se atiene a ese contenido esencial de la Ley del Estado.

Como segunda consideración en favor de la constitucionalidad del precepto señala el Parlamento Vasco que la finalidad de hacer posible que tengan la condición de electores quienes utilicen el servicio remunerado de otros en la realización de actividades agrarias es perfectamente alcanzable sin la inclusión del inciso que hace referencia a la afiliación al Régimen Especial Agrario o al de Trabajadores Autónomos. La afiliación, en efecto, responde a aquella finalidad (STC 132/1989, fundamento jurídico 13); el art. 7.1 a) se refiere a los titulares de explotaciones profesionales agrarias y no a los familiares [apartado b)] o a los colaboradores [apartado d)], por lo que, si la razón de exigir tal inclusión es la antes señalada, ello es perfectamente concordante con la previsión del art. 7.1 a). Y ello porque, en la normativa sectorial de la Seguridad Social agraria, quienes "utilizan el servicio remunerado de otras personas en la realización de actividades agrarias" reciben la denominación de "empresarios", que a su vez son titulares de las explotaciones agrarias (art. 7.1 del Decreto 3.772/1972, de 23 de diciembre). Por tanto, no puede afirmarse que el art. 7.1 a) imposibilite la participación como electores de los "empresarios" agrarios, y, en consecuencia, no puede admitirse que el inciso que exige la afiliación deba considerarse básico o esencial.

Una tercera consideración lleva al Parlamento Vasco a afirmar que el art. 7.1 a) no impide el cumplimiento de la exigencia legal de que los profesionales agrarios estén afiliados al Régimen Especial Agrario o al de Trabajadores Autónomos. Y no lo hace, ni podría hacerlo, porque es obvio, a su juicio, que el cumplimiento de tal requisito no es discrecional, sino obligatorio para todos los incluidos en su campo de aplicación (art. 5.1 del Decreto 2.123/1971, de 23 de julio). Por ello, el alcance del último inciso del art. 9.1 de la Ley 23/1986 no puede ser otro que un mero recordatorio de una obligación legal preexistente, con lo que no cabe admitir que su omisión produzca, como afirma el Abogado del Estado, inseguridad jurídica.

Por otro lado, continúa el Parlamento Vasco, la inscripción en el censo agrario es un acto jurídico registral por el que se establece la relación jurídica de aseguramiento, no constituyendo por sí misma la prueba del cumplimiento de una efectiva profesionalidad. Esta última constituye el criterio de referencia a los efectos de reunir las condiciones para ser elector e implica la obligación de inscripción en el correspondiente Régimen Especial de la Seguridad Social; pero no puede afirmarse que el mero acto de la inscripción sea prueba de la existencia de una profesionalidad efectiva.

Para el Parlamento Vasco cabe aún una última consideración sobre el particular, cifrada en la idea de que la exigencia de profesionalidad y la de afiliación son requisitos de distinta funcionalidad y eficacia, pese a que el Abogado del Estado parece confundirlos en su recurso. La finalidad básica perseguida por la Ley estatal no es otra, según se ha dicho, que conseguir la más amplia participación de todos los profesionales del sector agrario en orden a la consecución de fines y funciones de interés general perseguidos por las Cámaras. El art. 7.1 a) de la Ley vasca no se aparta de dicha finalidad -pese a la denunciada omisión-, sino que la resalta con mayor nitidez, siendo perfectamente incardinable en el marco sustantivo de la profesionalidad, y dicha circunstancia no restringe ni obstaculiza el cumplimiento de un requisito instrumental del principal, que es de obligado cumplimiento para todos los titulares de explotaciones agrarias en virtud de normas previas. Si una persona reúne la cualidad de profesional agrario debe afiliarse al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, y ello con independencia de que con el cumplimiento de esta obligación se adquiera o no la condición de elector. Ambas circunstancias no son recíprocas. Por ello no cabe sostener que el precepto impugnado es contrario al principio de seguridad jurídica. La exigencia de afiliación despliega sus efectos dentro de la concreta relación de aseguramiento que con ella se establece, y el hecho de cumplir esta exigencia impuesta por las normas que disciplinan la Seguridad Social no añade nada a la condición material de profesionalidad que, de manera precisa y en concordancia con la Ley del Estado, exige el art. 7.1 a) recurrido. Más aún, el concepto de profesional agrario contenido en el art. 7.1 a), puesto en conexión con el art. 7.2 -también impugnado-, supone una mayor seguridad jurídica, pues constituye una definición más objetiva que la que se contiene en la propia normativa de la Seguridad Social, pues la afiliación es una consecuencia, condición menor o subsumible en la más amplia y esencial de la profesionalidad.

En definitiva, concluye el Parlamento Vasco, si lo que se pretende con la exigencia de afiliación es garantizar la realidad y efectividad del ejercicio directo y personal de las actividades agrícolas, ganaderas o forestales, ese objetivo se satisface con lo dispuesto en el precepto recurrido.

Por lo que hace al art. 7.1 b), alega el Parlamento Vasco que carece de fundamento la impugnación del Abogado del Estado, basada en el hecho de que, en lugar de utilizar el término "preferente", emplee el de "dedicación exclusiva" para referirse a la actividad que deben desempeñar los familiares de los titulares de las explotaciones profesionales agrarias a fin de poder ser electores. Es cierto, explica el Parlamento Vasco, que la dedicación "preferente" no equivale exactamente a la "exclusiva", pero también parece que la "preferencia", en cuanto criterio básico, debiera ser considerada, en todo caso, como un elemento mínimo a respetar, lo que no debería impedir que el País Vasco, en su legislación de desarrollo, entienda que tal actividad preferencial deba definirse con mayor intensidad para todos los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del art. 7.1 b).

Además, el espacio que existe a efectos terminológicos entre la "preferencia" y la "exclusividad" se reduce considerablemente cuando se verifica la concreta actuación que encierra cada uno de estos términos, no de forma aislada, sino en el contexto que ofrece la legislación. En este sentido, el art. 9.1 b) de la Ley 23/1986 tiene una evidente conexión con el art. 6 del Decreto 3.772/1972, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, en el que se establecen las condiciones que deben reunir el cónyuge y los parientes del titular de una explotación agraria para quedar incluidos en dicho Régimen. Entre tales condiciones figura la de "que con el rendimiento que se derive de su actividad en la explotación familiar agraria contribuyan, en proporción adecuada, a constituir el medio fundamental de vida de la familia campesina de la que forman parte". La expresión "medio fundamental de vida" integra, a la luz el contexto normativo, dos notas primordiales: una actividad profesional y una actividad agraria, permanente y significativamente lucrativa. Estas notas no se señalan arbitrariamente, sino que sirven, a juicio del Parlamento Vasco, para situar correctamente el análisis del problema, habida cuenta que el art. 9.1 b) de la Ley 23/1986 requiere la afiliación al Régimen Especial Agrario, y dichas notas son las que configuran los presupuestos básicos que dan lugar a esa afiliación. Por tanto, si el término "preferencia" ya indica, en una de sus generales acepciones, "elección de una cosa entre varias", podría afirmarse: a) que elegir la actividad agraria sobre cualquier otra ya supone una renuncia implícita y práctica a su compatibilidad con otras posibles actividades profesionales; y, b) que si, además, la normativa de la Seguridad Social agraria requiere, para poder estar afiliado, que dicha actividad principal, preferente o predominante sea suficiente o significativamente lucrativa, no puede estimarse extravagante, y sí muy acorde con la realidad agraria vasca, que el legislador autonómico haya optado por definir esa situación empleando el término "dedicación exclusiva", pues debiera comprenderse que una actividad profesional agraria, para que sea suficientemente lucrativa, requerirá, en la inmensa mayoría de los casos, la sola dedicación a esas labores. Por tanto, "preferencia" y "exclusividad", si bien divergentes en el campo de la semántica, vienen a reunir un significado muy próximo en el contexto normativo.

En relación con el art. 7.1 e), alega el Parlamento Vasco que no puede admitirse la objeción del Abogado del Estado en el sentido de que la utilización del término "objeto principal" en lugar del de "exclusivo objeto" suponga ampliar, con vulneración de la Ley básica, la posibilidad de actuar a las personas jurídicas como electores y elegibles. Quiere entender el Parlamento Vasco, en primer lugar, que la denunciada "extralimitación" no se postula porque el legislador autonómico haya huido de la reproducción literal del precepto correspondiente de la Ley estatal, sino seguramente porque se entiende que la Ley vasca diverge irrazonablemente de la Ley 23/1986. De otro lado, de atenerse a la única razón opuesta por el Abogado del Estado, debería replicarse, con la misma generalidad con la que se impugna el precepto, que el intento de ampliación participativa sería en todo caso acorde con una de las principales lecturas extraíbles de la STC 132/1989: lograr la más amplia participación de los profesionales de la agricultura en los correspondientes procesos electorales.

El art. 7 de la Ley 6/1990, continúa el escrito de alegaciones, evidencia que la nota de profesionalidad se convierte en el elemento determinante a la hora de establecer quiénes son electores y elegibles. El precepto reúne garantías amplias para preservar el núcleo esencial de lo básico, y por tanto indisponible para el legislador autonómico, que no puede ser otro que el de la profesionalidad o ejercicio activo y profesional de actividades agrícolas, ganaderas o forestales, tal y como se reclama, en idénticos términos, en el art. 9.1 d) de la Ley estatal. La opción efectuada por el legislador autonómico en favor de esta concreta modulación ("objeto principal") en el ejercicio de su competencia estatutaria responde a criterios objetivos y razonables, si se tiene presente que en el conjunto de una explotación agraria la actividad agrícola, ganadera o pecuaria debe reunir la suficiente entidad como para que la explotación sea autosuficiente, en lo que a la función básica de su destino se refiere; es decir, en que el índice de la actividad agrícola, ganadera o forestal debe ser principal o predominante.

Tampoco ha de obviarse la circunstancia, continúa el Parlamento Vasco, de que la previsión contenida en el art. 7.1 e) ("objeto principal") supone conectar igualmente con los criterios contenidos tanto en la legislación sectorial de Seguridad Social agraria como en la jurisprudencia laboral a la hora de establecer los requisitos que deben reunir las actividades agrarias para que los trabajadores de empresas o cooperativas agrícolas puedan quedar incluidos dentro del campo de aplicación del Régimen Especial Agrario. De otro lado, la previsión del art. 7.1 e) tiene su encaje en la existencia de una amplia tipología de empresas agrarias, algunas de las cuales vienen a realizar usualmente, junto a actividades estrictamente agrícolas, ganaderas o forestales, otras conexas, instrumentales o auxiliares de apoyo y servicio a la principal, cuya naturaleza no las hace encuadrables dentro de dicha actividad principal. En consecuencia, la aplicación del art. 7.1 e) lleva a excluir del sufragio a todas aquellas personas jurídicas cuyos fines sean mucho más amplios que los específicamente ligados a las labores agrarias, pero posibilita, sin embargo, la participación electoral de aquellas entidades que de manera principal o predominante desarrollen efectivamente actividades profesionales agrarias. Y esto es acorde con la definición de "efectiva profesionalidad" contenida en la STC 132/1989.

En relación con el art. 7.2, afirma el Parlamento Vasco que en él se desarrolla el concepto genérico de "explotación profesional" contenido en el art. 7.1, en aras a hacer posible la correcta aplicación de la Ley 6/1990. De su lectura se desprende que el legislador autonómico introduce, a efectos de la evaluación o medición de las estructuras de las explotaciones agrarias, un criterio tan convencional como el de Unidades de Trabajo al Año (U.T.A.), cuyo objeto es computar el grado de ocupación de una persona, y equivale al trabajo que realiza una persona a tiempo completo a lo largo de un año.

De acuerdo con las correspondientes tablas establecidas por disposiciones de la Comunidad Económica Europea (Reglamento CEE núm. 449/92, del Consejo, de 15 de febrero de 1982, Decisión núm. 83/460, de la Comisión, de 4 de julio de 1983), la expresión "0,50 Unidades de Trabajo al Año", que se contiene en el art. 7.2, equivale a un número mínimo 1.112 horas y a un máximo de 1.664 horas; a un número de jornadas entre 139 y 208 y a un tiempo entre el 50 por 100 y el 75 por 100. Todo esto significa que el art. 7.2 traduce en datos el concepto de "explotación profesional", para asimilarlo a aquella unidad en la que, como mínimo, se realiza la actividad agrícola, ganadera o forestal con carácter principal o predominante: dicho de otro modo, las 0,50 U.T.A. objetivan el hecho concreto del ejercicio de la actividad agrícola con carácter principal.

De otro lado, continúa el escrito de alegaciones, atendiendo a que las 0,50 U.T.A. es un criterio mínimo, el art. 7.2 permite entender también como "explotación profesional" aquélla en la cual se ejerce una actividad agrícola con carácter de "dedicación exclusiva", que en términos de los parámetros utilizados por la Ley vasca equivaldría a 1 U.T.A., o, lo que es lo mismo, al 100 por 100 de tiempo, a más de 2.220 horas y a más de 275 jornadas.

El Parlamento Vasco califica de retórica la alegación del Abogado del Estado en el sentido de que el art. 7.2 reduce considerablemente el ámbito de aplicación de la Ley estatal en el País Vasco y establece condiciones claramente limitativas del derecho de sufragio. A su juicio, con el art. 7.2 se llega a un resultado sustancialmente equivalente al propugnado por la Ley estatal. Si ésta se apoya principalmente en el ejercicio efectivo de las actividades agrícolas, ganaderas o forestales de modo directo y personal para fijar las condiciones que deben reunir las personas naturales y jurídicas para ser electores o elegibles, la Ley 6/1990 respeta escrupulosamente este principio. Esto se evidencia a partir del examen del art. 7.1 a), b) y c), en relación con sus correspondientes de la Ley del Estado [art. 9.1 a), b) y d)].

Por otra parte, el controvertido término "explotaciones profesionales" que figura en los apartados a), b) y e) del art. 7.1 no añade otra nota sustantiva al contenido de estos mismos preceptos que la de reiterar que el grado de ocupación o dedicación a la actividad agraria debe ser al menos predominante, preferente o principal, por lo que no puede comprenderse, para el Parlamento Vasco, cómo, cuándo y por qué se produce la limitación del derecho de sufragio de la que habla el Abogado del Estado. En cuanto al último inciso del art. 7.2, el Abogado del Estado realiza, en opinión del Parlamento Vasco, un puro juicio de intenciones. Tal inciso alude a que el Gobierno Vasco publicará determinados datos extraídos de acuerdo con las normas que regulan las estadísticas agrarias comunitarias; en dicha normativa, y dentro de las convencionales unidades de medida de las explotaciones agrarias, se encuentran tanto la superficie, expresada en áreas y hectáreas, como el número de cabezas, que se obtiene aplicando un coeficiente -previamente conocido para la confección de estadísticas agrarias- a cada especie y tipo de ganado, con el objeto de agregar en una unidad común diferentes especies.

En relación con la impugnación del art. 9.2 a) y b), alega el Parlamento Vasco que la función de los arts. 9.1 y 10.1 de la Ley 23/1986 no es la de autorizar o no circunscripciones electorales inferiores a la provincial, pues por pura sistemática legislativa dichos preceptos tienen su concreta funcionalidad en la determinación de las condiciones de ejercicio del sufragio activo y pasivo. Por tanto, en modo alguno esta circunstancia puede ser relevante para deducir de ella la clara contravención de dichos preceptos de la Ley estatal por los que aquí impugna el Abogado del Estado.

El art. 9.2 de la Ley vasca reproduce en su integridad las previsiones del art. 8.1 de la Ley del Estado (número máximo de miembros de las Cámaras y características del sufragio), por lo que se ajusta a las bases estatales. Otros aspectos electorales que pudieran tener alguna relación con el art. 9.2 impugnado no se establecen en la Ley estatal, a excepción de los que se contienen en el segundo apartado del art. 8, declarado inconstitucional. En la STC 132/1989 no se ha afirmado que dichas materias sean básicas, aunque tampoco se ha pronunciado el Tribunal en sentido contrario. Siguiendo la doctrina allí sentada, es precisamente sobre la base de la asunción por el País Vasco de competencias en materia de Cámaras Agrarias por lo que se puede ejercer, a través de una ley autonómica, la libre opción política en que consiste su autonomía, regulando aspectos no declarados básicos por la Ley estatal, como el de la configuración de dos circunscripciones electorales -una provincial y otra local-, de manera que los electores de las comarcas agrarias puedan elegir 14 miembros de la Cámara provincial y el conjunto de electores de cada Territorio Histórico pueda elegir 11, permitiéndose con ello la representación de distintos sectores y adaptándose el procedimiento a las características específicas de la agricultura en el País Vasco. El legislador vasco ha elegido, de entre una variada gama de soluciones posibles, y sin exceder los límites constitucionales, un concreto diseño ante la realidad de una irregular distribución de la población agraria en las distintas comarcas y la necesidad de garantizar la presencia en los órganos provinciales de representantes de las comarcas, ámbito territorial en el que se manifiestan distintos problemas y realidades.

En definitiva, concluye el Parlamento Vasco, al no estar disciplinado este aspecto en la Ley del Estado, el legislador autonómico ha actuado con arreglo a sus competencias. Cuando el legislador estatal regule y determine lo que puede haber de básico en esta materia será el momento procesal oportuno para verificar el ajuste a dichas bases de la Ley 6/1990, pero, no dándose ahora esa circunstancia, no procede admitir la existencia de contravención alguna.

Desde otro punto de vista, el proceso electoral a órganos de gobierno de las Cámaras tiene una función instrumental en la medida en que la proporción de votos obtenidos debe permitir la concreción de cuáles son las organizaciones profesionales más representativas de los agricultores para permitirles la participación institucional que les corresponda de acuerdo con la Constitución, la Ley del Estado y la Ley autonómica. Esta otra función indirecta de medición del grado de representatividad de las organizaciones profesionales agrarias implica la exigencia de garantizar como elemento básico dicho carácter representativo, y ello con independencia del procedimiento seguido en la elección de los órganos de gobierno, que en todo caso, y respetando el núcleo también básico diseñado por el art. 8.1 de la Ley 23/1986, puede ser adoptado por el País Vasco.

En conclusión, la preocupación del Abogado del Estado no puede ser compartida, pues con la Ley vasca no se introducen divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin básico perseguido por las Cámaras Agrarias respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio. No pueden primarse los criterios abstractos, unitaristas a ultranza y cargados de generalidad, pues, lejos de distinguir debidamente entre las diferentes Comunidades Autónomas por el régimen de la competencia sobre las Cámaras Agrarias que ofrezca cada Estatuto, el recurrente despacha su observación con la comparación entre las provincias vascas y las provincias del resto de España; evidentemente, éste no puede ser el nivel de discusión ni el procedimiento adecuado para el análisis de la cuestión, máxime cuando ni siquiera se aduce una infracción del art. 149.1.1 C.E.

En atención a todo lo expuesto, el Parlamento Vasco interesa del Tribunal que dicte Sentencia desestimatoria del recurso y declare que los preceptos impugnados son plenamente conformes al orden constitucional.

7. Mediante Auto, de 12 de marzo de 1991, el Pleno del Tribunal acordó levantar la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados acordada por providencia de 15 de octubre de 1990.

8. Por providencia de 23 de febrero de 1999 se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 25 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto detenidamente en los antecedentes, en este proceso constitucional el Abogado del Estado impugna diversos párrafos de los arts. 7 y 9 de la Ley 6/1990, de 15 de junio, de Cámaras Agrarias, del Parlamento Vasco [concretamente los párrafos 1, apartados a), b) y e) y 2 del art. 7, y 2 del art. 9] porque a su juicio contravienen las normas básicas contenidas en los arts. 9 y 10 de la Ley 23/1986, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias -en adelante L.B.C.A.-.

La representación procesal del Estado reconoce que la Comunidad Autónoma está competencialmente habilitada para regular la materia objeto de conflicto en virtud de su competencia exclusiva sobre Cámaras Agrarias (art. 10.21 E.A.P.V.), pero advierte que, confirmado por la STC 132/1989 el carácter básico ex art. 149.1.18 C.E. de los referidos artículos de la L.B.C.A., las omisiones y contradicciones apreciables entre estos preceptos y los impugnados deben llevar a la declaración de inconstitucionalidad propugnada.

Por su parte, tanto el Parlamento como el Gobierno vascos aceptan que el Estado puede dictar normas básicas en la materia en virtud de su competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, pero disienten, en primer lugar, de la extensión atribuida por el Abogado del Estado a la declaración de normas básicas llevada a cabo por la STC 132/1989 respecto de los preceptos de la Ley estatal invocados y, como consecuencia de esta precisión, discrepan de la realidad de las contradicciones señaladas en el recurso.

La cuestión, así planteada, no se refiere, pues, a cuáles son los títulos competenciales aplicables al caso, sobre los que coinciden todas las partes, sino a la exacta delimitación del contenido básico de la normativa estatal y a la existencia o no de contradicción entre esa legislación básica y los preceptos impugnados.

2. Aun cuando, según se ha dicho, las partes no discuten los títulos competenciales en los que se integran los preceptos enjuiciados, debemos delimitar el alcance de los mismos en el ámbito concreto que resulta afectado por la presente controversia constitucional.

A tal efecto debe recordarse, en primer lugar, que la Constitución no menciona expresamente a las Cámaras Agrarias entre las materias reservadas al Estado por el art. 149.1 C.E.; sí lo hace, en cambio, el E.A.P.V. que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las mismas (art. 10.21). Sin embargo, en la STC 132/1989 se precisó que el silencio que la Constitución guarda respecto de las Cámaras Agrarias no debe interpretarse como exclusión del Estado en la regulación de esta materia, ya que esas Corporaciones de Derecho Público, en la medida en que participan de la naturaleza de las Administraciones Públicas, "se ven también afectadas" por la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, desde la que el Estado puede establecer "la regulación básica de la organización de todas las Administraciones Públicas".

Con todo, siendo indudable que, como se dijo en la referida STC 132/1989, el Estado puede dictar normas básicas relativas a las Cámaras Agrarias ex art. 149.1.18 C.E., debemos precisar ahora que la extensión e intensidad que pueden tener esas bases es ciertamente mucho menor que cuando se refieren a Administraciones públicas en sentido estricto. En efecto, debe advertirse que las Cámaras Agrarias son Corporaciones de afiliación voluntaria, que sólo de modo parcial participan de la naturaleza propia de las Administraciones públicas, sin que, por lo demás, deba olvidarse que se trata de Corporaciones vinculadas a la Administración de las Comunidades Autónomas, no a la Administración estatal. Por todo ello, como queda dicho, la posibilidad, de penetración en esta materia de lo básico ex art. 149.1.18 C.E. es aquí ciertamente reducida.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el hecho de que la competencia autonómica sobre Cámaras Agrarias sea exclusiva y no se ciña a las funciones de desarrollo legislativo y ejecución, implica que la Comunidad Autónoma no está únicamente habilitada para desarrollar las bases establecidas por el Estado y ejercer las funciones ejecutivas, sino que en este caso dichas bases operan tan sólo como límite al ejercicio de la competencia autonómica.

Debe destacarse, finalmente, que, junto a la competencia sobre Cámaras Agrarias, la Comunidad Autónoma también tiene competencia exclusiva en materia de agricultura (art. 10.9 E.A.P.V.). Desde este título competencial la Comunidad Autónoma puede, por ejemplo, fijar políticas agrarias propias, establecer el concepto de explotación agraria o delimitar comarcas agrícolas, y estas opciones deben poder tener repercusión en la organización de las Cámaras Agrarias que dependen de la Administración autonómica. No en vano, como señala la STC 132/1989, "la conexión entre Cámaras Agrarias y el título competencial agricultura (...) resulta obvi(a) ya que las Cámaras, en cuanto Administración, no son sino un instrumento que el poder público diseña para el desarrollo de determinadas funciones en sí mismas carentes de sentido si no se las conecta con un sector de la actividad" (fundamento jurídico 21).

3. Hechas estas precisiones y antes de entrar a enjuiciar la existencia o no de contradicción entre la legislación básica y los preceptos impugnados, debemos analizar las alegaciones formuladas por el Parlamento y, el Gobierno vascos en relación con el alcance de las normas básicas establecidas por el Estado en los arts. 9 y 10 de la L.B.C.A. y sobre la confirmación de su constitucionalidad por la STC 132/1989.

Ciertamente, debe reconocerse que, en aquel proceso constitucional, en respuesta a "afirmaciones generales" acerca del carácter "excesivamente amplio de las bases" contenidas en los preceptos recurridos (fundamento jurídico 23), este Tribunal se limitó a declarar, sin mayores precisiones, la constitucionalidad de los arts. 9 y 10 de la L.B.C.A. con el escueto argumento de que "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 la garantía de igualdad de disfrute y ejercicio de derechos en todo el territorio nacional (art. 149.1.1 de la Constitución)" (fundamento jurídico 26).

Pues bien, atendiendo a la delimitación de los títulos competenciales efectuada en el fundamento jurídico 2º de la presente Sentencia y, muy especialmente, a la limitada penetración de las bases dictadas ex art. 149.1.18 C.E. en un tipo de entidades como las Cámaras Agrarias, así como el carácter de mero límite que dichas bases poseen respecto de la competencia autonómica exclusiva, a los fines del presente proceso debemos precisar ahora el alcance de la declaración como básicos de los arts. 9 y 10 de la L.B.C.A. efectuada en la STC 132/1989. En efecto, teniendo en cuenta la finalidad de la ley - según se dispone en el preámbulo de la misma- de "regular la participación de los profesionales de la agricultura en los Organismos públicos que tengan prevista su consulta", y en el ámbito que aquí importa, lo básico o, más precisamente, lo que el legislador estatal puede considerar básico, es el principio conforme al cual los electores y elegibles deben ser profesionales del sector agrario, así como las reglas en las que se establezcan los requisitos fundamentales para ser elector y elegible que resulten indispensables para garantizar el referido principio de profesionalidad. Más allá de lo anterior, las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva sobre Cámaras Agrarias y agricultura, gozan de un amplio ámbito para establecer los requisitos que estimen convenientes para ser titular del derecho de sufragio activo y pasivo, siempre que no vulneren el límite establecido por el Estado desde su título sobre bases de las Administraciones públicas.

4. Establecida esta precisión, respecto del art. 9 de la L.B.C.A. no cabe duda de que el legislador estatal, para garantizar la condición de profesionales de la agricultura de los electores de los miembros de las Cámaras Agrarias, puede atribuir carácter básico a la previsión de que para que una persona natural pueda ser titular del derecho de sufragio activo deba ser "mayor de edad, (...) profesional de la agricultura, como propietario, arrendatario, aparcero o en cualquier otro concepto análogo reconocido por la Ley, ejerza actividades agrícolas, ganaderas o forestales de modo directo y personal" [art. 9.1 a)]. Sin embargo, la exigencia de una condición específica como es la afiliación al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o bien al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, en la medida en que se limita a abundar en la delimitación de profesional de la agricultura, no constituye un elemento indispensable para garantizar el carácter de profesional de la agricultura de las personas naturales titulares del derecho de sufragio activo en las elecciones de los miembros de las Cámaras Agrarias.

Sentado cuanto precede, ningún reproche cabe hacer desde la perspectiva aquí enjuiciada al art. 7.1 a) de la Ley 6/1990, la cual dispone que son electores y elegibles para los órganos de gobierno de las Cámaras Agrarias los profesionales del sector agrario, entendiendo por tales a: "Toda persona natural, mayor de edad, que se ocupe de manera personal, efectiva y directa de una explotación agraria, ejerciendo esta actividad en nombre propio y asumiendo el riesgo de la misma como propietario, arrendatario, aparcero o cualquier otro régimen o modalidad previsto por la ley o por el derecho consuetudinario".

Para el Abogado del Estado este precepto vulnera las bases establecidas por el legislador estatal al omitir la exigencia establecida en el art. 9.1 a) de la L.B.C.A. de que, además de los requisitos citados concurra en la persona natural la circunstancia de que "como consecuencia de estas actividades esté afiliado al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o bien al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos". Sin embargo, declarado que la exigencia enjuiciada no puede ser considerada básica, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede hacérsele desde la perspectiva de la referida afiliación al precepto aquí examinado.

5. Lo mismo cabe decir en relación al requisito dedicación preferente a las actividades agrarias exigido por el art. 9.1 c) L.B.C.A. a los familiares de las personas naturales antes citadas. Nada se opone a que el legislador estatal considere básica la previsión de que dichas personas puedan ser electoras si trabajan de modo directo en la explotación familiar y con una dedicación suficiente como para que puedan ser efectivamente consideradas profesionales de la agricultura. Sin embargo, la exigencia de que esta dedicación sea "preferente" no es la única condición capaz de garantizar la profesionalidad agraria de estas personas, con lo que, en tanto que condición excluyente, no puede atribuírsele naturaleza de regla básica ex art. 149.1.18 C.E.

Por ello, debe rechazarse la pretensión de inconstitucionalidad de la letra b) del art. 7.1 de la Ley de Cámaras Agrarias del Parlamento vasco. En efecto, en este precepto se dispone que son electores y elegibles "los familiares de los titulares de explotaciones profesionales agrarias, mayores de edad, que trabajen de modo directo, personal y con dedicación exclusiva en actividades agrarias dentro de la explotación familiar, siempre que estén dados de alta en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social o bien en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos". Pues bien, en la medida en que la exigencia de dedicación exclusiva también se garantiza la profesionalidad agraria de los familiares, ninguna vulneración de reglas básicas cabe atribuir al precepto enjuiciado.

6. En cuanto a la exigencia de que las personas jurídicas para ser titulares del sufragio activo deban no sólo ejercer efectivamente la explotación agrícola, ganadera o forestal, sino también tener este exclusivo objeto conforme a sus Estatutos [art. 9.1 d). L.B.C.A.], debe advertirse que este segundo requisito no puede reconocérsele carácter básico. No lo tiene, como queda dicho, la exigencia de exclusividad, puesto que no cabe atribuírsele carácter indispensable para preservar la finalidad básica y este dato queda corroborado en el presente caso si se advierte la limitada trascendencia práctica que posee el requisito formal de que dicha exclusividad figure en los "Estatutos" (término éste al que, por otra parte, en el contexto del presente precepto no puede atribuírsele un significado técnico específico, sino que abarca todo convenio o acto negocial, documentado o no mediante el cual se haga nacer o se modifique una persona jurídica y se establezcan reglas para su funcionamiento).

Por ello, tampoco puede compartirse la alegación de que el art. 7.1 e) de la Ley 6/1990, al atribuir el sufragio activo y pasivo a "toda persona jurídica pública o privada que tenga por objeto principal, conforme a sus estatutos, la explotación agrícola, ganadera o forestal, siempre que sea titular de una explotación profesional", conculque base estatal alguna, ya que, como hemos dicho, el requisito de que ese objeto estatutario sea exclusivo [art. 9.1 d) L.B.C.A] y no principal, carece de naturaleza básica.

7. A tenor de cuanto llevamos dicho, nada cabe oponer, desde la perspectiva de enjuiciamiento propia de este proceso, a que la Comunidad Autónoma, desde sus competencias exclusivas en materia de Cámaras Agrarias y de agricultura establezca, en el art. 7.2 de la Ley de Cámaras Agrarias que "a los efectos de esta Ley serán consideradas explotaciones profesionales las que ocupen al menos 0,50 unidades de trabajo al año, determinadas con arreglo a lo establecido por la Comunidad Económica Europea para la realización de las estadísticas agrarias. El Gobierno publicará con anterioridad a la convocatoria de las elecciones las superficies, número de cabezas y otros parámetros que para cada tipo de explotación corresponde a la unidad de trabajo al año". Se trata de un procedimiento que puede estimarse perfectamente razonable como mecanismo para determinar quiénes son profesionales del sector agrario en la Comunidad Autónoma del País Vasco a los efectos de concurrir a las elecciones de las Cámaras Agrarias de esta Comunidad Autónoma y en nada vulnera los límites establecidos por las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas fijadas por el Estado.

8. En cuanto a la regulación de los requisitos para ser titular del derecho de sufragio pasivo, es decir, para ser elegible, regulado en el art. 10 de la L.B.C.A. debe admitirse de entrada que cuestiones como el carácter cerrado de las listas, el ámbito territorial de las Organizaciones Profesionales Agrarias que puedan elaborar y presentar listas, o el porcentaje de firmas requeridas para que las agrupaciones de electores puedan concurrir a los procesos electorales, sólo muy indirectamente pueden considerarse "condiciones de ejercicio del sufragio pasivo", expresión, que, como se ha dicho, constituyó la ratio decidendi de la STC 132/1989; no obstante, dejando al margen esta cuestión, lo relevante para enjuiciar el precepto impugnado es que de la razón de decidir, establecida en el fundamento jurídico 3º de esta Sentencia, se desprende que la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas puede alcanzar, si lo estima necesario el legislador estatal, el establecimiento de las condiciones elementales para poder ser elegibles, pero no faculta a ese legislador para regular el carácter abierto o cerrado de las listas, el ámbito territorial de actuación de las Organizaciones Profesionales que pueden presentar listas o el porcentaje de firmas que requieren las agrupaciones de electores para poder concurrir a los procesos electorales.

A la luz de esta precisión debemos analizar el art. 9.2 de la Ley 6/1990, último de los preceptos impugnados, en el que, tras disponer que "el Pleno estará constituido por 25 representantes de los profesionales del sector agrario del respectivo Territorio, elegidos por sufragio libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional", establece la distribución territorial de los representantes, señalando que: "a) En cada comarca agraria del Territorio serán elegidos por los electores de la propia comarca dos representantes, de entre los propuestos por las organizaciones profesionales de carácter general o por los electores que reúnan al menos el 5% del censo de la misma, debiendo pertenecer los candidatos a la propia comarca., b) El resto de los representantes, hasta completar la cifra de 25, serán elegidos por los electores del Territorio de entre los propuestos por las organizaciones profesionales agrarias de carácter general o por los electores que reúnan al menos el 5% del censo del Territorio, debiendo los candidatos pertenecer al mismo Territorio".

Para el Abogado del Estado, en la medida en que estas previsiones producen un fraccionamiento en el ámbito territorial de la circunscripción electoral provincial se contraviene el régimen previsto por la L.B.C.A. De otro lado, a su juicio, los apartados a) y b) del art. 9.2 contravienen el art. 10.3 de la L.B.C.A., al establecer que es suficiente para proponer candidatos que los electores que realicen la propuesta "reúnan al menos el 5% del censo", en tanto que la Ley del Estado establece que las agrupaciones de electores deberán reunir, para proponer candidaturas, las firmas autenticadas de un 10 por 100, al menos, del censo electoral.

La Ley vasca 6/1990 se atiene, desde luego, a lo dispuesto en el art. 6 de la L.B.C.A., conforme al cual debe existir en cada provincia una Cámara Agraria con ese ámbito territorial; exigencia cuya naturaleza básica hemos declarado expresamente en la STC 132/1989, con el argumento de que forma "parte del núcleo mínimo uniforme de regulación de estas Corporaciones en cuanto participan de la naturaleza de Administraciones Públicas" (fundamento jurídico 24), lo cual -según decíamos a continuación- no significa cercenar competencias autonómicas, como reconoce el art. 7 de la L.B.C.A., que permite la creación autonómica de Cámaras Agrarias de distinto ámbito territorial, ni que la opción elegida por el legislador del Estado fuera la única posible desde el punto de vista constitucional. También se atiene la Ley vasca al límite máximo de veinticinco miembros por Cámara establecido en el art. 8.1 de la L.B.C.A. e igualmente tenido por básico en la STC 132/1989 (fundamento jurídico 26). Las divergencias denunciadas por el Abogado del Estado se reducen, así, a la previsión autonómica de que en cada una de las siete comarcas existentes en cada provincia se elegirán dos representantes, eligiéndose los once restantes por los electores del conjunto del Territorio Histórico; de otro lado, y a efectos de la presentación de candidaturas, se rebaja en un 5 por 100 el porcentaje mínimo del censo electoral exigido por la Ley del Estado. Sin embargo, establecido que no puede atribuirse carácter básico a la exigencia de concretos porcentajes sobre el censo electoral para que las organizaciones profesionales agrarias puedan presentar candidatos a las elecciones, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede oponerse, desde la perspectiva aquí analizada, a este precepto de la Ley de Cámaras Agrarias del Parlamento vasco.

En efecto, la normativa vasca respeta los límites definidos por el Estado, pues las Cámaras Agrarias disciplinadas en la Ley 6/1990 tienen un ámbito territorial provincial y están compuestas por un número de miembros igual al máximo permitido por la Ley 23/1986, elegidos por sufragio también libre, igual, directo y secreto, como quiere la Ley estatal, atendiéndose a criterios de representación proporcional. El hecho de que, respetado este mínimo común, el legislador autonómico pretenda, además, dar cabida en el régimen de integración de las Cámaras Agrarias al hecho de la realidad de las comarcas agrícolas, específica de la Comunidad Autónoma, y, a estos fines, arbitre una fórmula de distribución de una parte de los representantes entre las distintas comarcas agrícolas, no afecta al núcleo del modelo básico diseñado por el Estado. Las Cámaras Agrarias vascas -esto es lo relevante- siguen teniendo, como las de toda España, un ámbito territorial provincial, constan de un número de representantes igual al permitido por el legislador del Estado y éstos son elegidos por medio de un sufragio que responde a los principios exigidos por la Ley básica. A partir de estas premisas, en nada afecta al modelo en su configuración básica el hecho de que la Comunidad Autónoma, que ostenta competencia exclusiva en materia de Cámaras Agrarias, acomode ese modelo, en su proyección sobre la realidad agraria del País Vasco, a las comarcas. Así, pues, ninguna regla que pueda considerarse básica ha sido conculcada por el art. 9.2 a) y b) de la Ley de Cámaras Agrarias del Parlamento vasco.

### F A L L O

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve.