



# BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

## GACETA DE MADRID

Depósito Legal M. 1 - 1958

Año CCCXXI

Sábado 28 de noviembre de 1981

Suplemento al núm. 285

### SUMARIO

#### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 814/1981. Sentencia de 16 de noviembre de 1981.

Corrección de errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 277, de fecha 19 de noviembre de 1981.

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27597

Pleno.—Recurso de inconstitucionalidad número 814/1981.—Sentencia de 16 de noviembre de 1981.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad número de Registro 184/1981, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías, en el que han comparecido el Gobierno y el Parlamento Vasco, representados por la Abogada doña Margarita Uria Echevarría, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente.

#### I. ANTECEDENTES

1. El día 19 de junio de 1981, el Abogado del Estado en la representación que ostenta, presentó escrito ante este Tribunal interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías, publicada en el «Boletín Oficial» del País Vasco, de 21 de marzo de 1981. En dicho escrito se solicita que se admita a trámite la demanda y documentos que se acompañan, y teniendo por promovido recurso de inconstitucionalidad se dicte sentencia, por la que se declaren inconstitucionales y nulos los artículos 6; 18, apartados f) g) y l); 19, apartados e), f), g), h) e i); 22, apartados f) y g); 24, 25-1, 28, 29, 34 y 35, así como declarar nulos por conexión o consecuencia los artículos 25-2, 26 y 27 y los demás preceptos de dicha Ley que el Tribunal estime existente esa relación de conexión o consecuencia y se anulen cuantos actos y disposiciones se hubieran dictado en ejecución de la Ley recurrida, decretando, por invocación del artículo 161.2 de la Constitución, la suspensión de la vigencia y aplicación de la impugnada Ley y de cuantos actos y disposiciones pudieran haberse dictado en ejecución de la misma, comunicándolo a los Presidentes del Parlamento y Gobierno vascos y sus publicaciones en los boletines oficiales del Estado y del País Vasco.

2. La Sección 3.ª del Pleno de este Tribunal, por providencia de 22 de junio de 1981, acordó admitir a trámite el recurso,

dar traslado del mismo al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno vascos, por conducto de sus respectivos Presidentes, para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas. Asimismo se dispuso la comunicación a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento vascos de la suspensión de la vigencia y aplicación de los artículos 6, 18, apartados f), g) y l); 19, apartados e), f), g), h) e i); 22, apartados f) y g); 24, 25-1, 28, 29, 34 y 35, de la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero, producida desde la fecha de su impugnación, 19 de junio, al haber invocado el demandante el artículo 161.2 de la Constitución y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 30 de la LOTC, sin perjuicio del pronunciamiento que en su día haga el Tribunal en orden al levantamiento o ratificación de dicha suspensión y la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco de la formalización del recurso y la suspensión indicada.

3. Con fecha 14 de julio último, la Abogada doña Margarita Uria Echevarría, en nombre del Gobierno Vasco, presentó escrito conteniendo las alegaciones en el que solicitó la desestimación en todas sus partes y pretensiones de la demanda, declarando la improcedencia del recurso interpuesto contra la Ley 3/1981, de 12 de febrero, aprobada por el Parlamento Vasco, por ajustarse en todos sus términos a la Constitución, y en la misma fecha presenta otro escrito la mencionada Abogada en nombre del Parlamento Vasco por el que, en cuanto a la formulación de alegaciones se asumen íntegramente las efectuadas por el Gobierno Vasco, remitiéndose a las mismas en evitación de reiteración.

4. Los motivos y alegaciones del escrito de interposición formulado por el Abogado del Estado y los que sirven de fundamento a la oposición al recurso, contenidos en el escrito del Gobierno Vasco, a los que se adhiere el Parlamento Vasco, pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

Primero: Extensión territorial de la competencia en materia de transportes.

A) Según la Abogacía del Estado, la Ley es inconstitucional porque se refiere a ofertas de transporte «con origen en Euzkadi», cuando debería limitarse a los de origen y destino en dicha Comunidad Autónoma. Artículos impugnados 25-1.

Infracción del artículo 149-1-21, de la Constitución, en relación con los artículos 137, 147-2-b y 148-1-5, de la Constitución, y 2-2, 10-32, 12-9 y 20-8, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

B) Alegaciones de la Abogacía del Estado.

En el artículo 25-1, de la Ley, se establece la cesión de «ofertas de transporte», con origen en el País Vasco, aunque no tengan en él su destino. La Abogacía del Estado considera que la

competencia de la Comunidad Autónoma se limita a los transportes que tengan su origen y destino en el País Vasco.

Según la Abogacía del Estado la autonomía se limita a los «propios intereses», y ello conlleva necesariamente una limitación territorial (artículos 137, 147-2-3, de la Constitución Española, y 20-6 del Estatuto vasco). De acuerdo con el artículo 149-1-21, de la Constitución Española, es competencia del Estado el transporte que transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

De acuerdo con el artículo 10-32 del Estatuto vasco, son de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma los «transportes terrestres del País Vasco». Hay que entender que se trata de aquellos que tengan su origen y destino en el País Vasco, porque el artículo 12-9 limita las competencias «ejecutivas—meramente ejecutivas— de la Comunidad Autónoma precisamente a los transportes terrestres que tengan su origen y destino en el País Vasco, y si una competencia meramente ejecutiva tiene ese límite, con mayor razón ha de tenerlo la competencia legislativa. La competencia en materia de Centros de Contratación se da porque y en la medida en que exista la competencia en materia de transporte, y no puede tener mayor extensión territorial que ésta.

#### C) Alegaciones del Gobierno vasco.

En el escrito de la Abogado del Gobierno vasco —que señala el hecho de que la Abogacía del Estado hable erróneamente de «propios intereses» allí donde la Constitución Española habla de «respectivos intereses»— se afirma que el concepto de interés no puede construirse a partir de la «naturalidad de las cosas», ni tampoco a partir del órgano que lo gestiona, sino que el adjetivo «respectivos» con que la Constitución Española lo modifica alude al ámbito territorial, de modo que la referencia al interés de la Comunidad Autónoma significa tan sólo una limitación de la eficacia y la validez territoriales de las mismas.

Según el escrito de alegaciones, el artículo 10-32 del Estatuto vasco no puede interpretarse a partir del 12-9, sino del 10-29. El artículo 12-9 se refiere tan sólo a una parcela concreta del sector transporte: al anexo y vicisitudes de la condición de transportista y la coordinación entre los transportes terrestres, lo que no es, en absoluto, el caso del artículo 10-32 del Estatuto vasco, en su referencia a la Ley recurrida, cuyos artículos 3 y 5 se remiten a la legalidad vigente precisamente en la materia que caería bajo el artículo 12-9.

De acuerdo con el escrito del Gobierno vasco la competencia del inciso final del artículo 10-32 —Centros de Contratación y Terminales de Carga en materia de transportes— no hace más que explicitar la competencia del artículo 10-29 para establecer y regular «centros de contratación de mercancías». La Comunidad Autónoma se ha limitado a establecer Centros de contratación en el ámbito propio de la misma conforme al artículo 20-6 de su Estatuto.

Segundo: Imposición de deberes «ex lege» a las partes contratantes.

A) Según la Abogacía del Estado, la Ley es inconstitucional porque, al imponer deberes «ex lege» a los contratistas, vulnera la libertad de Empresa, introduce desigualdades entre los españoles y limita la libre circulación de bienes. Artículos impugnados 25-1, 28 y 29. Por conexión o consecuencia 25-2, 26 y 27, y las palabras «sin perjuicio, del artículo 4». Infracción de los artículos 14 y 139-1, de la Constitución Española, en relación con los artículos 38 y 149-1, de la misma Constitución, y del artículo 9-1, del Estatuto vasco; subsidiariamente, artículos 139-2 y 149-5-6, de la Constitución Española.

#### B) Alegaciones de la Abogacía del Estado.

En los artículos 25-1, 28 y 29 se imponen deberes «ex lege» a las partes intervinientes; en concreto, se imponen la cesión de un porcentaje de la carga que las Agencias de Transportes contratan en el mercado y la cesión de la carga que rebase la capacidad asignada a un transportista y que no haya sido puesta a disposición de las Agencias. Se admite, además, la posibilidad de imponer un determinado transportista al cargador. Por último, se establece el deber de dejar la carga dos horas a disposición del Centro de Contratación.

Según la Abogacía del Estado, los preceptos de la Ley contienen una «intervención» legislativa en el derecho fundamental del artículo 38 de la Constitución, libertad de Empresa, y obliga, «velis nolis», a ceder cargas y a aceptar, en su caso, transportistas.

Tales preceptos son inconstitucionales porque:

1.º En la Ley recurrida hay una violación del principio de igualdad del artículo 139, según el cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio de Estado», que garantiza la identidad de posiciones jurídicas fundamentales. Según el Abogado del Estado, no se trata sólo de que no puedan establecer diferencias entre los naturales de la Comunidad Autónoma y los demás españoles, sino de que, además, sean iguales las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles. Y la Ley vasca sujeta a los cargadores y transportistas vascos a limitaciones más intensas que aquellas a las que están sometidos los cargadores y transportistas del resto del país.

2.º Además, aunque esta argumentación no fuera correcta, los preceptos serían inconstitucionales por contener una limitación a la libre circulación de bienes, promovida por el ar-

tículo 139 de la Constitución Española. Una Ley que establece deberes legales respecto del transporte de mercancías para un círculo parcial de destinatarios casi por necesidad envuelve un obstáculo a la libre circulación.

3.º Por último, los preceptos recorridos constituyen «legislación mercantil», y ésta es de competencia estatal exclusiva, según se dice en el artículo 149-1,6 de la Constitución. Esos preceptos inciden sobre la regulación mercantil del contrato de transportes, en cuanto introducen elementos de heteronomía en la constitución de la relación jurídico-mercantil, ya que el deber impuesto contradice los artículos 281 y 289 del Código de Comercio: Se puede producir la constitución forzosa de una relación mercantil de transporte por determinación de una Autoridad administrativa y puede resultar la variación del destinatario de una oferta de contrato de transporte sin conocimiento y consentimiento del oferente.

#### C) Alegaciones del Gobierno vasco.

En el escrito de alegaciones no se niega que los artículos 25, 28 y 29 impongan deberes «ex lege» a las partes contratantes, y en tal sentido, regulen el contrato, pero sí se niega que ello sea inconstitucional, porque no se acepta ninguno de los tres argumentos de la Abogacía del Estado.

1.º No se viola el principio de igualdad entre los españoles del artículo 139-1, porque, al decir del Gobierno vasco, éste no impide que los derechos y obligaciones varíen según las partes del territorio del Estado, no obliga a que cualquier español tenga la misma situación jurídica en cualquier parte del territorio, sino que obliga tan sólo a que en cualquier parte del territorio todos los españoles sean iguales en derechos y obligaciones, aunque éstos podrían ser distintos de los que tendrían en otra parte del territorio. En otras palabras, no se excluye que haya diferencias entre unos territorios y otros, sino que haya diferencias entre españoles en un territorio.

La norma incide en la libertad de Empresa, pero esto es admisible, porque no hay un EINGRIFF (el escrito de alegaciones utiliza doctrina alemana, como el de la Abogacía del Estado, ...) porque no se opera sobre un derecho previamente delimitado al que se ataca posteriormente con un límite, sino que la libertad de Empresa es un derecho cuya delimitación corresponde al legislador, sin que haya de excluirse al legislador de las Comunidades Autónomas.

La Comunidad Autónoma sólo quedaría excluida de la regulación de la materia si efectivamente nos hallásemos ante una posición jurídica fundamental, porque entonces operaría el límite del artículo 149-1-1. Según el Gobierno vasco no ocurre así, ya que la competencia estatal de dicho precepto se refiere a las «condiciones básicas», y con un sentido finalista, «garantiza la igualdad de los españoles». Ni se ajustan las condiciones mínimas ni se altera el principio de igualdad, y tales expresiones han de entenderse como límite a la posibilidad de que el Estado intervenga en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. No hay una posición jurídica fundamental, ni una situación que requiera de una regulación de las Cortes Generales.

2.º Tampoco se viola el principio de libre circulación de bienes del artículo 139, porque se trata de legislación que no tiene por finalidad restringir la libre circulación, ni de ello resulta el estancamiento de mercados.

3.º Tampoco se viola la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de legislación mercantil. Según el escrito del Gobierno vasco hay que remitirse al moderno concepto de derecho mercantil, que es, según la definición que se recoge de Garrigues, «el que regula el Estatuto profesional de los titulares de las Instituciones de producción económica, características del sistema capitalista, los Empresarios mercantiles, así como el tráfico que éstos realizan para colocar en el mercado los bienes producidos», sin que ello signifique que todo el derecho del comercio y mucho menos todo el derecho de la economía sea el derecho mercantil. Lo que mantiene es que la Ley, si bien regula una actividad de comercio, no es derecho mercantil, ni modifica la legislación mercantil en materia de contratos. Mantener la oferta durante dos horas no implica una limitación de la libertad del oferente.

#### Tercero: Reserva de Ley tributaria.

A) Para la Abogacía del Estado la Ley es inconstitucional porque el canon que en ella se prevé no respeta la reserva de Ley tributaria.

Artículos impugnados: 6, 19-g y 35.

Infracción de los artículos 30 (1 y 3) y 133-2 de la Constitución Española.

#### B) Alegaciones de la Abogacía del Estado.

Los artículos 6, 19-g y 35, de la Ley vasca prevén un canon de servicio que fijará el Gobierno vasco, a propuesta del Departamento de Transportes. El importe y forma de pago serán fijados en el Reglamento correspondiente.

Según la Abogacía del Estado nos hallamos ante una tasa de las que se contemplan en el artículo 7-1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que, en opinión de la Abogacía del Estado, corresponde a la potestad del País Vasco. Sin embargo, la Abogacía del Estado considera que los preceptos recurridos vulneran los principios que la Cons-

titución impone en materia de reserva de Ley tributaria, porque la Ley no establece ni el hecho imponible del canon del servicio, ni los sujetos pasivos, ni la base, ni el tipo de gravamen, ni el devengo ni los demás elementos integrantes de la deuda tributaria.

### C) Alegaciones del Gobierno vasco.

Según el escrito del Gobierno vasco no hay inconstitucionalidad porque no nos hallamos ante tasas, sino ante una «tarifa» que no está sometida a la reserva de Ley tributaria. En el escrito se afirma que se trata de una tarifa por la prestación de un servicio público, similar a otras tarifas del Estado, cuya cuantía se fija por Orden ministerial.

Cuarto: Establecimiento y regulación de un Seguro de Transportes.

A) Para la Abogacía del Estado la Ley es inconstitucional porque en ella se establece y se regula un Seguro de Transporte.

Artículo impugnado: 34.

Infracción de los artículos 149-1-6, de la Constitución Española, y 14 y 139-1, de la misma Constitución (en relación con los artículos 38 y 149-1-1, de la Constitución Española, y 9-1, del Estatuto vasco), así como 139-2 de la Constitución Española.

### B) Alegaciones de la Abogacía del Estado.

Según la Abogacía del Estado, el artículo 34 de la Ley vasca es inconstitucional porque en él se establece un Seguro de Transporte, que, a diferencia del de Responsabilidad Civil, que se prevé en el artículo 95, del Reglamento de Ordenación de Transportes Mecánicos por Carretera, tiene, indudablemente, indole jurídico-mercantil. La diferencia entre ambos tipos de seguro resulta con nitidez de los artículos 54 y 73 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, sobre contrato de seguro, y consiste, fundamentalmente, en que en el caso del Seguro de Transporte lo asegurado es la carga, lo que no ocurre en el de Responsabilidad Civil, del artículo 95, del Reglamento citado. En opinión de la Abogacía del Estado, el contenido del precepto es imponer al transportista el deber legal de tomar un seguro de transporte por cuenta ajena (con una póliza mínima que, tratándose de un seguro de transportes es una novedad), y el deber del asegurado de pagar un hipotético «exceso» en la prima de un seguro, que pueda haberse contratado sin indicaciones expresas suyas, exceso de imposible fijación por no poder servir de base la cuantía mínima del Seguro de Responsabilidad Civil. Según la Abogacía del Estado, el precepto es inconstitucional por los mismos motivos por los que lo son los preceptos examinados en el punto 2.º, a saber:

a) Porque la Comunidad Autónoma es radicalmente incompetente en materia de legislación mercantil, y a ese ámbito pertenece el seguro a que alude el artículo 34 impugnado.

b) Porque el contenido del precepto implica una limitación a la libertad de Empresa que garantiza el artículo 38 de la Constitución Española.

c) Porque contiene una limitación anticonstitucional a la libre circulación de bienes.

C) Las alegaciones del Gobierno vasco se dirigen a negar la diferencia de naturaleza entre el seguro del artículo 34 de la Ley recurrida y el de Responsabilidad Civil del Reglamento de 1949; por cuanto también éste, y el del artículo 73, de la Ley 50/1980, mencionan la carga, de modo que su inclusión en el seguro de la Ley vasca no significa que éste tenga una naturaleza distinta del Seguro de Responsabilidad Civil. Se afirma también que el rechazo de esta tesis por el Tribunal —y la consiguiente calificación del seguro como mercantil— no significaría la inconstitucionalidad del precepto, ya que son reproducibles aquí los argumentos del punto segundo.

Quinto: Régimen administrativo y presupuestario del Centro de Contratación, en cuanto Organismo autónomo.

A) Para la Abogacía del Estado la Ley vasca es inconstitucional porque al regular el régimen del Centro de Contratación como Organismo autónomo —lo que corresponde a la competencia del País Vasco— no tiene en cuenta, como debería haberlo por imperativo del artículo 140-1-18, de la Constitución Española, y la transitoria 7 del Estatuto vasco, la legislación estatal sobre bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios y el procedimiento administrativo común. En concreto, no se respetan los correspondientes preceptos de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, Ley General Presupuestaria, Ley de Patrimonio del Estado, Ley General Tributaria y Estatuto del Personal al Servicio de los Organismos Autónomos.

Artículos impugnados: 18 (f, g y i), 19 (e, f, h, i), 22 (f y g) y 24.

Infracción del artículo 149-1-18, de la Constitución Española, en relación con la Disposición transitoria 7.ª del Estatuto vasco.

B) La exposición comparativa y pormenorizada de las alegaciones da el siguiente cuadro:

1.º En el artículo 18, letra f, de la Ley recurrida, se establece como competencia del Consejo General del Centro de Contratación la aprobación de presupuestos de ordenación de ex-

acciones, censura de cuentas, operaciones de crédito, cobros y pagos y cualquier clase de compromisos económicos, según el ordenamiento vigente.

a) Según la Abogacía del Estado, la aprobación de presupuestos debería corresponder al Parlamento vasco, ya que el artículo 44 del Estatuto vasco establece que «Los Presupuestos Generales del País Vasco... serán elaborados por el Gobierno vasco y aprobados por el Parlamento vasco», y el artículo 50 de la Ley General Presupuestaria dispone que «integran los Presupuestos Generales del Estado (en este caso, del País Vasco): b) El presupuesto de los Organismos autónomos».

En las alegaciones del Gobierno vasco se dice que el artículo 18-f, de la Ley, no infringe ni el artículo 44 del Estatuto vasco, ni el 50 de la Ley General Presupuestaria, y como «prueba» se aporta certificación de la Intervención, Departamento de Economía y de Hacienda, en la que se acredita que en el Presupuesto General de la Comunidad Autónoma vasca se contienen dos partidas presupuestarias para el Centro de Contratación.

b) La ordenación de exacciones sólo puede llevarse a cabo cumpliendo la reserva de Ley, según afirma la Abogacía del Estado, que se remite aquí a las alegaciones ya realizadas respecto de este problema.

Respecto de este punto nada se dice en las alegaciones del Gobierno vasco.

c) Según la Abogacía del Estado la reglamentación ordenadora debe corresponder al Gobierno vasco, y no al Consejo General. La Abogacía del Estado alega, para fundamentar su tesis, el artículo 29 del Estatuto vasco, en el que se dice que el Gobierno vasco ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco; el artículo 11 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, que dispone la modificación de las tarifas corresponde al Consejo de Ministros, y el artículo 6, de la Ley General Tributaria, según el cual «la potestad reglamentaria en materia tributaria corresponde al Consejo de Ministros».

En sus alegaciones, el Gobierno vasco no niega que existan tales exigencias, pero afirma que quedan satisfechas desde el momento en que la Disposición adicional 5.ª de la Ley recurrida «se autoriza al Gobierno vasco para dictar las normas necesarias para el desarrollo de la presente Ley», de forma que es a dicho Gobierno a quien corresponde la reglamentación ordenadora a que se refiere la Abogacía del Estado.

d) Según la Abogacía del Estado, los Organismos Autónomos no pueden tener libertad para aprobar operaciones de crédito, porque lo impiden los artículos 135, de la Constitución Española, y 45 del Estatuto vasco (que atribuye a la Comunidad Autónoma la potestad de emitir deuda pública), y, en concreto, por imperativo de los artículos 101-1 y 102-4, de la Ley General Presupuestaria, según los cuales la Deuda Pública podrá ser emitida por el Estado o por sus Organismos autónomos (artículo 101-1), pero también, en este segundo caso «la cuantía, características y finalidades de cada emisión serán establecidas por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda».

En las alegaciones del Gobierno vasco se dice, simplemente, que el propio artículo 18-f dispone que las operaciones de crédito han de ajustarse al ordenamiento vigente.

e) En cuanto a la censura de cuentas, la Abogacía del Estado afirma que, «bajo ningún concepto», puede corresponder al Consejo General, sino que ha de ser necesariamente competencia del Tribunal de Cuentas, porque así lo disponen los artículos 136 de la Constitución Española, y 122 y 123-1, de la Ley General Presupuestaria, según los cuales los Organismos autónomos quedan sometidos al régimen de contabilidad pública en los términos previstos en la Ley (artículo 122), lo que conlleva la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas del Reino.

Las alegaciones del Gobierno Vasco reproducen lo dicho en el punto anterior: el propio precepto impugnado establece esa exigencia al remitirse al ordenamiento vigente.

2.º Según la Abogacía del Estado la legislación de funcionarios civiles y, en concreto, la de los funcionarios al servicio de los Organismos Autónomos desconoce la figura de la «restitución», «reposición» de empleados a que se refiere el artículo 18, letra i. En este mismo orden de cosas, aunque en un punto distinto de las alegaciones de este apartado, la Abogacía del Estado afirma que el artículo 19, letra i) es inconstitucional porque en él se atribuye a la Comisión ejecutiva el «nombramiento y jubilación de empleados del Centro sujetos a legislación laboral», siendo así que, dice la Abogacía del Estado, si se parte de la contraposición de «empleados» y «obreros», sólo estos últimos están sujetos a esa legislación, mientras que «empleados» son funcionarios.

La Abogacía del Estado añade que resulta extraña la «jubilación» de un trabajador acordada administrativamente y lo es también que se denomine «nombramiento» a la perfección de un contrato de trabajo.

En las alegaciones del Gobierno Vasco se dice que en virtud del artículo 10-4 del Estatuto Vasco en relación con el 149-1-18 de la Constitución española es posible contratar funcionarios de empleo, de carácter eventual o interino hasta que no se promulguen las bases del Estatuto de Funcionarios de la Comunidad Autónoma, de forma que tal modo de contratación es correcto, de acuerdo con el Estatuto de Personal de Organismos Autónomos, cuyo artículo 70 admite que los funcionarios eventuales sean nombrados o separados libremente por el Director o Presidente del Organismo. En resumen, la Ley no presupone que los empleados estén sujetos al régimen le-

boral, sino tan sólo que hay funcionarios eventuales e interinos que pueden ser nombrados y jubilados por la Comisión Ejecutiva.

En otro punto se dice también que nada se opone a la existencia de contratados laborales, porque así lo admite la Ley de funcionarios en su artículo 7, aplicable subsidiariamente a los Organismos Autónomos.

3.º Según la Abogacía del Estado, se desconoce qué cosas sean las «autorizaciones de servicios complementarios» a que se refieren los artículos 18-g y 19-h de la Ley recurrida.

En las alegaciones del Gobierno Vasco no se dice nada sobre este extremo.

4.º Según la Abogacía del Estado, se desconoce qué son las «bases de ejecución» del presupuesto a que se refieren los artículos 19-e) y 22-g) de la Ley recurrida.

En las alegaciones del Gobierno Vasco se dice que tales bases son «los artículos que integran la Ley de Presupuestos en los que se establecen los principios para la aplicación de las mismas» y que, en consecuencia, no se ajusta la normativa vigente en materia presupuestaria.

5.º Para la Abogacía del Estado el artículo 19-j, en el que se declara atribución de la Comisión Ejecutiva «la resolución de los expedientes relativos a la disposición de cualquier título de bienes y derechos del Centro cuya cuantía no exceda del 10 por 100 del presupuesto del mismo ni dure la cesión menos de cinco años», desconoce radicalmente el artículo 84 de la Ley del Patrimonio del Estado, que señala que «los bienes inmuebles propiedad de los Organismos Autónomos, integrados por ende en sus respectivos patrimonios, que no sean necesarios para el cumplimiento directo de sus fines, se incorporarán al Patrimonio del Estado».

El Gobierno Vasco reconoce en sus alegaciones que efectivamente el texto de la Ley vasca no ha tenido en cuenta el precepto.

6.º Para la Abogacía del Estado la exigencia del artículo 22-f) de la Ley, según el cual se ha de formar Memoria, balance y cuenta de explotación, desconoce que los Organismos Autónomos, sujetos al régimen de contabilidad pública, no forman Memoria, balance y cuenta, uso que sólo hacen las sociedades estatales.

En las alegaciones del Gobierno Vasco se afirma que la exigencia de esa documentación no es inconstitucional ni afecta a la seguridad jurídica, que el artículo 127 de la Ley General Presupuestaria dice que «la contabilidad pública se llevará en libros, registros y cuentas según los procedimientos técnicos que sean más convenientes por la índole de las operaciones» y que, por último, que el artículo 74-2 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas exige la presentación al Ministerio de una Memoria.

7.º Para la Abogacía del Estado la facultad que se concede en el artículo 24 al Consejero de Transportes para suspender los acuerdos del Consejo General y de la Comisión Ejecutiva es inconstitucional porque carece de toda base en la Ley de Entidades Estatales Autónomas que no la atribuye con carácter general al Ministro de tutela.

Según el Gobierno Vasco tal facultad no es inconstitucional porque el artículo 6-2 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas establece que «los Organismos Autónomos se regirán por sus disposiciones peculiares en cuanto estén conformes con las normas que para ellos se establecen en la presente Ley». Y porque tal facultad resulta posible a la vista del artículo 14-1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado que regula las facultades de los Ministros. Además el artículo 76 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas faculta al Ministro del Departamento a que estén adscritos para resolver los recursos de alzada y revisión contra los actos administrativos y disposiciones generales de los Organismos Autónomos.

5. Por resolución de 22 de septiembre último el Pleno señaló para la deliberación y votación el día 8 de octubre siguiente, y en resolución de 15 de octubre amplió el plazo para dictar sentencia hasta el máximo permitido por el artículo 34.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.º El primer punto a dilucidar es, como se señala en los antecedentes (4 primero) el de la competencia o incompetencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para dictar una disposición de la naturaleza y alcance de la impugnada. Los argumentos utilizados en uno y otro sentido, ya resumidamente expuestos, arrancan de una diferencia de opinión en cuanto al contenido preciso que deba atribuirse a la expresión «intereses respectivos» que utiliza el artículo 137 de la Constitución. En tanto que para la representación del Gobierno la vinculación a esos «intereses respectivos» (o «propios») de la Comunidad Autónoma incapacita a ésta para adoptar disposiciones o medidas cuyos efectos hayan de extenderse más allá de su propio ámbito territorial, para la representación de la Comunidad Autónoma, con razones más bien oscuras, el acento debe ponerse sobre todo en el adjetivo («respectivos»), que remite al ámbito territorial en que se gestiona el interés, «pero no a los posibles alcances extrajurídicos de un juicio de valor» (sic). Esta polémica resulta, sin embargo, en cierto sentido superflua en cuanto ignora la muy diversa función que un concepto indeterminado o abierto como es el de los «intereses respectivos» juega en las consideraciones «de lege ferenda» y en la interpretación «de lege data». Como tantos otros conceptos de la misma naturaleza en nuestro texto constitucional,

el de los «intereses respectivos» de las Comunidades Autónomas, de los municipios o de las provincias, cumplen sobre todo la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisos para gestionarlos. Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión.

Para el intérprete de la Ley, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la Ley misma (en este caso el Estatuto de Autonomía del País Vasco) como repertorio concreto de competencias. La determinación, en caso de conflicto, del contenido de éstas, ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando la propia definición legal lo exija, a la noción del interés respectivo, pues de otro modo se provocaría una injustificada reducción del ámbito de los intereses propios de la entidad autónoma definido por el legislador y se transformaría esta noción del interés propio o respectivo en una apelación a la «naturaleza de las cosas», mediante la cual la decisión política se traslada del legislador al Juez. Es claro, por consiguiente, que el criterio para resolver la cuestión que en este apartado analizamos ha de ser construido a partir de la norma legal, sin reducir su alcance mediante una nueva conexión entre su significado literal y la noción de «interés de la Comunidad Autónoma». La norma en cuestión es, muy precisamente, la contenida en el artículo 10, apartado 32, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, a tenor del cual esa Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en las siguientes materias, entre otras: «ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y servicios meteorológicos del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149, 1, 20.º de la Constitución, Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes».

Sin entrar en el sentido marcadamente equivoco con el que el adjetivo «exclusivo» se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía hasta ahora promulgados, por no ser ello necesario en este punto de nuestro razonamiento, es evidente que la salvedad expresa que a la competencia «exclusiva» del País Vasco se establece en este punto mediante la referencia al apartado 1, 20, del artículo 149 de la Constitución, afecta sólo a los puertos, aeropuertos y servicio meteorológico, que son las únicas materias mencionadas simultáneamente en ambos preceptos. Sin necesidad de mención expresa alguna y en razón simplemente de la primacía de la Constitución sobre cualquier otra norma de nuestro ordenamiento, ha de entenderse también que la atribución de competencia exclusiva al País Vasco sobre ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable sólo cabe en la medida en que esos ferrocarriles y transportes no trasciendan, además de sobre el territorio del País Vasco, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (artículo 149, 1, 21 de la Constitución). Ninguna salvedad, ni explícita ni implícita, se hace sin embargo en la atribución de competencia para la creación y regulación de los Centros de Contratación y terminales de carga en materia de transporte, cuyo establecimiento y regulación no forma parte de la ordenación del transporte de que habla el artículo 12.9 del Estatuto de Autonomía, que no puede ni debe ser tenido en cuenta, en consecuencia, para restringir la competencia que el artículo 10.32 atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Es bien cierto que la competencia de los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se entiende siempre referida, salvo disposición expresa en contrario (en este caso inexistente), al ámbito territorial del País Vasco, como declara el artículo 20.6 de su Estatuto de Autonomía, pero esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ellos a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación.

Precisamente es esta posibilidad, siempre abierta, de que los actos válidamente realizados por los poderes públicos de las Comunidades Autónomas dentro de su propio territorio y respecto de relaciones jurídicas que en él se establecen puedan producir consecuencia fuera del territorio de la Comunidad, la que, junto con otras razones, somete la potestad normativa de las Comunidades Autónomas a determinadas limitaciones (esencialmente, necesidad de asegurar la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, e interdicción de cualquier medida que directa o indirectamente pueda obstaculizar la libertad de circulación de personas o bienes o la libertad de establecimiento de aquéllas (artículo 139, C.E.)), también supuestamente vulneradas por la presente Ley, según las alegaciones ya expuestas y de cuyo análisis nos ocupamos en los puntos siguientes.

2.º Se aduce, en segundo término, de acuerdo con la argumentación que se resume en el punto 4 segundo de los antecedentes, que la imposición de un deber «ex lege» a las partes en el contrato de transporte (fundamentalmente por obra de los preceptos contenidos en los artículos 25.1, 28 y 29 de la Ley

impugnada y, por conexión, en los artículos 25.2, 26 y 27) viola la libertad de empresa garantizada por la Constitución (artículo 38), rompe la necesaria igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles (artículo 139) y obstaculiza la libre circulación de los bienes dentro del territorio nacional («ibid.»).

Aunque ciertamente se trata de argumentos estrechamente interrelacionados entre sí, así como con los que después analizaremos en el punto tercero de estos fundamentos, es necesario tratarlos separadamente en aras de la claridad del razonamiento.

Las obligaciones que la Ley impugnada impone se concretan en las siguientes: la que sobre las agencias de transporte se echa de poner a disposición del Centro de Contratación de Cargas o de las Oficinas de Distribución y Control un porcentaje (a determinar por el Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos del Gobierno Vasco) de la carga que ellos contratan en el mercado (artículo 25.1, a, y 2); la que pesa sobre los transportistas de poner a disposición del Centro o de la Oficina la carga que no puedan transportar por exceder de su capacidad de contratación, siempre que no se haya puesto previamente a disposición de las agencias de transporte (artículo 25.1, b); la de mantener durante dos horas a disposición del Centro u Oficina la carga que, con carácter voluntario o en virtud de las obligaciones anteriores, le haya sido presentada para contratar su transporte (artículo 28) y, por último, la de aceptar el transportista propuesto por el Centro u Oficina, salvo por motivos fundados, que apreciará el Director Gerente, cuya decisión puede ser recurrida ante el Consejo Ejecutivo del Centro (artículo 29). Son, pues, estas obligaciones «ex lege» las que, a juicio de la representación del Gobierno, vulneran, como antes se dice, la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la Constitución y entrañan consecuencias (desigualdad y obstaculización de la libre circulación dentro del territorio español) contrarias a los principios consagrados en su artículo 139.

Es evidente, para comenzar, que las dos últimas obligaciones señaladas en la anterior enumeración tienen un carácter meramente instrumental respecto de las dos anteriores, que quedarían muy debilitadas si los ofertantes de carga para el transporte no estuvieran constreñidos a mantener esta oferta durante un tiempo mínimo, o pudiesen rechazar «ad libitum» el transportista propuesto por el Centro u Oficina. Es claro que esta obligación de mantener la carga durante dos horas a disposición del Centro u Oficina y aceptar, salvo objeción motivada, el transportista propuesto, pesa también sobre quienes, voluntariamente, recurren a estas instituciones para contratar, pero es igualmente claro que en este caso no puede hablarse de obligación «ex lege», sino de libre aceptación de las condiciones en que se presta un determinado servicio. Respecto de quienes han de presentar necesariamente sus cargas al Centro u Oficina en razón de lo que preceptúa el artículo 25.1, a) y b), esta otra supuesta «obligación» que resulta de los artículos 28 y 29 no es en modo alguno una obligación independiente, sino sólo accesoria de las que aquellos artículos imponen. Es a estas, pues, a las que debe ceñirse en primer lugar nuestro examen para contrastar su admisibilidad o inadmisibilidad desde el punto de vista de los artículos 38 y 139 de la Constitución, cuya lesión se invoca.

Antes de entrar en tal examen es forzoso precisar, en la medida estricta aquí necesaria, el contenido del precepto constitucional cuya lesión se aduce en primer término, esto es, del artículo 38 de nuestra Ley Fundamental en cuanto reconoce «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado». Como es obvio, tal precepto, en muy directa conexión con otros de la misma Constitución y, señaladamente, con el 128 y el 131, en conexión con los cuales debe ser interpretado, viene a establecer los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. El mantenimiento de esos límites como el de aquellos que definen los demás derechos y libertades consagrados en el capítulo segundo del título primero de la Constitución está asegurado en ésta por una doble garantía, la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer, de un contenido esencial (artículo 53.1 de la Constitución). No determina la Constitución cuál sea este contenido esencial de los distintos derechos y libertades y las controversias que al respecto puedan suscitarse han de ser resueltas por este Tribunal al que, como intérprete supremo de la Constitución (artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), corresponde en último término y para cada caso concreto llevar a cabo esa determinación. No es, sin embargo, un problema de este género el que el presente recurso suscita, pues no se sostiene en él que la Ley del Parlamento Vasco que con él se impugna no respete el contenido esencial de la libertad de empresa, sino sólo que tal Ley vulnera la garantía formal de tal libertad, esto es, la reserva de ley establecida en el artículo 53.1 de la Constitución. El legislador vasco, se dice en el escrito de la Abogacía del Estado, opera mediante ella una intervención «en la libertad de empresa de las agencias de transporte, transportistas y cargadores, más intensa que la que soportan agencias, transportistas y cargadores en el resto de España, produciendo una ruptura de la igualdad de la posición jurídica fundamental reconocida en el artículo 38 de la Constitución en forma igual para todos ellos». No se niega, en consecuencia, la licitud de una intervención de esta naturaleza en el ámbito de la libertad reconocida en el artículo 38, pero se sostiene que esa intervención «sólo puede ser estatal,

en el doble sentido de que es competencia reservada al Estado «ex» artículo 149.1, 1 de la Constitución y de que debe abarcar «todo» el territorio nacional precisamente porque incide en un derecho fundamental».

No hay, pues, lugar a entrar en el análisis de qué es lo que haya de entenderse por libertad de empresa o cuál sea el contenido esencial de esta libertad, que en todo caso ha de ser compatible con el principio declarado en el apartado 1 del artículo 128.1 y con las habilitaciones específicas que al legislador confieren tanto el apartado segundo de este mismo artículo como el apartado 1 del artículo 131, sino sólo en la precisión de cual sea el alcance de la reserva de Ley que la garantiza. Pese a la cita del artículo 149.1, 1, y la referencia a la «ruptura de la igualdad en la "posición jurídica fundamental" reconocida en el artículo 38», el argumento que en este punto de su escrito hace el recurrente está basado en una interpretación del artículo 53.1 de la Constitución que identifica el concepto genérico de Ley con el más restringido de Ley general o Ley emanada de los órganos generales del Estado. Tal interpretación se conjuga difícilmente con otros preceptos constitucionales, de una parte, y vendría a restringir muy acentuadamente, de la otra, el ámbito competencial que conceden a las Comunidades Autónomas sus respectivos Estatutos. Si toda Ley que regula el ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere el artículo 53.1 de la Constitución hubiera de ser Ley del Estado (utilizando ahora este concepto en su sentido más restringido, como conjunto de las instituciones generales), carecería de todo sentido, en efecto, que el artículo 149.1, primera, reservase a la competencia exclusiva del Estado (en este mismo sentido restringido) «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». De otro lado, y como antes se apunta, una interpretación de este género vendría casi a vaciar muchas de las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas, pues son muchas las materias cuya regulación legal ha de incidir directa o indirectamente sobre el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de deberes garantizados por la Constitución.

La interpretación del artículo 53 de la Constitución en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados.

Esta atribución de competencia y con esa implicación existe inequívocamente en el presente caso, pues es evidente que si el Estatuto de Autonomía del País Vasco (artículo 10.32) confiere a éste competencia exclusiva sobre «Centros de Contratación y terminales de carga en materia de transporte», instituciones a donde concurren, en el ejercicio de su actividad específica, los empresarios de transporte, la regulación de esos Centros no puede hacerse sin afectar de uno u otro modo a las condiciones de ejercicio de esa actividad. La alegada inconstitucionalidad no derivará, pues, en su caso, de que la norma impugnada afecte a las condiciones en que se ejerce la libertad de empresa, sino que se producirá sólo cuando esa afección conlleve una modificación de las condiciones básicas en que es ejercida por el resto de los empresarios españoles.

Es a la luz de estas consideraciones como deben analizarse la cuestionada validez constitucional de las obligaciones legales a que antes nos hemos referido.

La primera de tales obligaciones, la que se impone a las agencias de transporte, se reduce en substancia, habida cuenta de las consideraciones que después hacemos respecto del artículo 28 y de la decisión que sobre él se toma, a la obligación de dar publicidad, a través de un determinado servicio público, a una parte de sus ofertas de contrato y a concertar éste con quien a través de ese servicio se le presente como aceptante de una o varias de esas ofertas, si no tuviera objeciones fundadas que oponer.

El alcance de esta obligación no aparece claramente delimitado en el precepto que la impone, pues no sólo se remite la fijación concreta del porcentaje de carga contratada que las agencias de transporte han de poner a disposición del Centro o de sus oficinas a un acuerdo ulterior del Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos, sino que no se establecen las precisiones necesarias para poder juzgar con exactitud cuál pueda ser el contenido concreto de ese acuerdo y su significado real. Nada se dice, por ejemplo, de cuál es el «mercado» (¿el territorio del País Vasco?, ¿el territorio nacional?, ¿todo el territorio a que se extienda la actividad de la agencia?, ¿el territorio que abarca la circunscripción de la Oficina de Distribución y Control?) que se ha de tener en cuenta para la fijación del porcentaje, ni cuál es el tratamiento que a este respecto ha de darse a los contratos de transporte que tienen un punto de conexión exterior a dicho mercado (por ejemplo, los llamados fletes de retorno). Esta indeterminación

sitúa a esta norma en el límite de lo admisible desde el punto de vista de la reserva de ley y abre quizá la posibilidad de que la aplicación concreta del precepto pueda dar lugar a disposiciones o actos contrarios a la Constitución, pero el vicio de inconstitucionalidad de esos actos o disposiciones no deriva necesariamente del contenido del artículo 25. 1. a), de la Ley impugnada que no afecta en modo alguno a las condiciones básicas del ámbito de libertad en el que esa actividad se lleva a cabo en el resto de España.

Las mismas consideraciones son válidas «mutatis mutandis», respecto de la segunda de las obligaciones mencionadas, esto es, la que se impone a los transportistas de poner a disposición del Centro u oficinas la carga que ellos no puedan transportar por exceder de su capacidad de contratación, cuando no haya sido previamente puesta a disposición de las agencias de transporte. La intelección de este precepto ofrece serias dificultades, pues no resulta evidente que el transportista a quien se ofrece una carga pueda disponer de ella en ningún sentido cuando se ve obligado a rechazar su transporte por exceder el mismo de su capacidad de contratación. No es competencia de este Tribunal, sin embargo, la de velar por la perfección técnica de las Leyes, sino sólo la de conocer de los asuntos que enumera el artículo 2.º de su Ley Orgánica para asegurar el sometimiento del poder a la Constitución, cuyo intérprete supremo es, y no parece que ésta resulte vulnerada por el precepto que ahora comentamos. Las condiciones básicas de ejercicio de la actividad del transportista, desde el punto de vista de la libertad, no sufren alteración alguna porque a éste se le imponga la obligación de ofrecer al Centro de Contratación o a las oficinas de Distribución y Control el transporte de cargas que él no puede asumir, pues, aparte otras consideraciones, esta obligación se le impone sólo para el caso de que esa carga no haya sido puesta a disposición de una agencia de transportes.

Si no hay en los preceptos estudiados, por consiguiente, lesión de la libertad que consagra el artículo 38 de la Constitución es forzoso pasar a contrastarlos con los principios que enuncia el artículo 139, cuya vulneración también se aduce.

El primero de tales principios es el de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional. Es obvio, sin embargo, que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del derecho privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resultante así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente de nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional. Es cierto que, esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (artículos 53 y 149.1, 1. de la Constitución), cuyas normas, además, son las únicas aplicables en las materias sobre las que las Comunidades Autónomas carecen de competencia legislativa, prevalecen en caso de conflicto, y tienen siempre valor supletorio (149.3). En cuanto que la Ley impugnada y, en concreto, los artículos que ahora sometemos a examen no afectan, como veíamos, a ninguna posición jurídica fundamental de los ciudadanos y no establecen discriminación alguna entre los vecinos de los distintos lugares del territorio nacional, no se percibe violación del principio que prohíbe esta discriminación.

Tampoco resulta de estos preceptos obstaculización alguna en la libre circulación de personas y bienes en todo el territorio español (artículo 139.2). Ciertamente, cualquier normativa local que, dentro de su ámbito competencial propio, establezca un ente de esta naturaleza (municipio, provincia o Comunidad Autónoma) respecto del transporte o de la carga y descarga de mercancías, o sobre la concurrencia de ofertas y demandas de transporte, puede incidir sobre la circulación de personas y bienes, pero no toda incidencia es necesariamente un obstáculo. Lo será sin duda cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación, pero en contra de lo que argumenta la representación del Gobierno vasco, no sólo en ese caso, sino también en aquellos otros en los que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquéllas persiguen. No es esta, sin embargo, la situación en el presente caso, pues ni la obligación de mantener la oferta al Centro de Contratación durante un tiempo de dos horas, ni la dilación que eventualmente pueda sufrir la conclusión del contrato de transporte por las objeciones que el cargador haga al transportista que se le propone constituyen obstáculos graves o desproporcionados con la finalidad que la norma persigue.

Concluido el análisis del apartado 1 del artículo 25, cuyos párrafos a) y b) imponen la obligación principal, es preciso pasar al de los artículos 28 y 29, que crean, respectivamente, las obligaciones accesorias de mantener durante dos horas a disposición del Centro o de sus oficinas la carga para la que

se solicita transportista, y de aceptar, salvo motivo justificado, el transportista que el Centro u oficina proponen.

La primera de estas dos obligaciones no implica manifiestamente modificación alguna de las condiciones básicas en las que los empresarios españoles llevan a cabo su actividad, pues toda oferta de contrato debe ser mantenida, de acuerdo con los usos del comercio, durante el tiempo razonablemente necesario para que pueda ser conocida por aquellos a quienes se dirige. La concreción de este tiempo en el breve plazo de dos horas, que cuenta con precedentes en otros sistemas, no puede ser considerada como una alteración básica de lo que la legislación mercantil y los usos del comercio ya imponen.

Otro es el caso en lo que concierne a la obligación impuesta por el artículo 29 de aceptar el transportista facilitado por el Centro, salvo cuando se justifique el rechazo por motivos cuya validez quede a la discreción del Director Gerente, cuyo acuerdo al respecto puede ser revisado por el Comité Ejecutivo. No sería, en efecto, alterar las condiciones básicas en que se desarrolla el ejercicio de la actividad de estos empresarios imponer al ofertante la carga de justificar el motivo del rechazo, pues en un contrato como el de transporte los poderes públicos pueden lícitamente solicitar la información necesaria para garantizar que la situación de desigualdad en la que eventualmente pueden encontrarse las partes no es aprovechada por una de éstas para imponer a la otra condiciones contrarias a las Leyes (por ejemplo, la realización del transporte a precio inferior al de las tarifas establecidas); pero el artículo 29 de la Ley impugnada no se agota en esta imposición de la carga de justificar el rechazo, ni se limita a precisar que se considerará injustificado el que se funde en motivos contrarios a la Ley, sino que deja por entero a la discrecionalidad del Director Gerente el juicio acerca de la admisibilidad de esos motivos y hace «de obligado cumplimiento» su decisión. Es claro que esta amplísima discrecionalidad de un órgano administrativo (tanto mayor cuanto que la Ley impugnada no contiene norma alguna en orden a determinar cuál será el criterio a seguir para asignar las cargas a los transportistas que acudan al Centro, pues no puede considerarse tal la referencia que el artículo 32 hace al «turno riguroso», invalidada por la salvedad que le sigue: «Sin perjuicio de los criterios que se establezcan en la reglamentación correspondiente») para desechar las objeciones legítimas, basadas en razones técnicas o económicas, anula la libertad de opción del cargador y, en consecuencia, afecta a las condiciones básicas de ejercicio de su actividad colocándolo en una situación sustancialmente distinta de aquella en que se encontraría si la llevara a cabo en cualquier otra parte de España.

No cabe aducir que, en este caso, como en el del artículo 25.1, a), la decisión lesiva, de producirse, no sería derivación necesaria del precepto legal, sino fruto sólo de la interpretación contraria a la Constitución que de él se haga en el momento de aplicarlo, pues el precepto mismo no se reduce como en aquel caso a imponer la obligación de dar publicidad a la oferta de carga a través de un servicio público, sino que habilita a la Administración para obligar a concertar un contrato determinado, forzando la voluntad de uno de los contratantes. Es inevitable considerar, por tanto, que el inciso final del párrafo inicial de este artículo («... quien adoptará la decisión que a su juicio corresponda en cada caso, la cual resultará de obligado cumplimiento»), así como, por conexión, el párrafo final («El acuerdo del Gerente podrá ser revisado ante el Comité Ejecutivo»), en cuanto imponen a la libertad de actuación del ofertante de la carga unas limitaciones que no existen en el resto del país y que afectan básicamente al ejercicio de su actividad privándole de la posibilidad de optar entre alternativas, son contrarios a la Constitución.

3.º La inconstitucionalidad de los artículos 25.1, 28 y 29 de la Ley impugnada (y por consecuencia necesaria, de otros varios que también se precisa) resultaría también, a juicio de la Abogacía del Estado, de la contradicción entre su contenido y el mandato concreto de los párrafos primero y sexto del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución, que reservan a la legislación general del Estado, respectivamente, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, entre otras, la legislación mercantil.

Al primero de estos argumentos ya se ha dado respuesta en el anterior apartado de estos fundamentos, en donde queda claro que, a juicio de este Tribunal, los preceptos contenidos en los artículos mencionados, con la excepción del 29, no modifican las condiciones básicas de libertad en el ejercicio de la actividad empresarial y, por tanto, ni quiebran en modo alguno la igualdad que predicen los artículos 14 y 139.1 de la Constitución, ni, por consiguiente, implican una intromisión en la reserva de competencia exclusiva del Estado definida en el artículo 149.1, 1.º

La cuestión acerca de la congruencia o incongruencia de los artículos 25.1, 28 y 29 (según veremos después, también del 34) de la Ley impugnada con la reserva establecida en el artículo 149.1, 6, de la Constitución no tiene, a primera vista, respuesta fácil, porque el contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento no es en modo alguno preciso y la referencia a estos sectores como criterio de delimitación competencial hace depender tal delimitación de la opción que se tome dentro de una polémica doctrinal siempre viva. Como es obvio, toda la actividad económica y, dentro de ella, la actividad

que, en el sentido más amplio, podemos designar como actividad mercantil, aparece disciplinada hoy en las sociedades que siguen el modelo de la economía de mercado, por un conjunto de normas en donde se mezclan de manera inextricable el derecho público y el derecho privado, dentro del cual hay que situar sin duda el derecho mercantil. En efecto, aquellas concepciones del mismo que lo definen como «la parte del derecho patrimonial privado que regula el Estatuto profesional de los titulares de las Instituciones de producción económica características del sistema capitalista, los empresarios mercantiles, así como el tráfico que éstos realizan para colocar en el mercado los bienes y servicios producidos», o, más sucintamente, «el derecho privado de la actividad económica desarrollada por los empresarios», que cuentan sin duda entre los más autorizados de nuestra doctrina, trasladan en último término el problema de la delimitación conceptual del derecho mercantil, al menos en la dimensión que ahora nos importa, al de la delimitación entre derecho privado y derecho público.

No es necesario, para dar solución a la controversia aquí planteada, entrar en posteriores precisiones acerca de cuál sea el criterio adecuado para trazar los límites entre la legislación mercantil y la legislación correspondiente a otras ramas del derecho, pues es claro que sea cual fuere el criterio que se adoptase, aquélla habrá de incluir en todo caso la regulación de las relaciones jurídico-privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales. Sólo a través de sus órganos centrales puede el Estado determinar cuál es el ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil y sólo la legislación emanada de esos órganos centrales puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esa actividad puede dar lugar y el contenido necesario de aquéllos y éstas. Los artículos 25.1 y 28 de la Ley impugnada, que no modifican, como ya antes veíamos, las condiciones básicas de ejercicio que la legislación estatal fija para la actividad empresarial libre, no modifican tampoco la regulación vigente del contrato de transporte, pues, como es obvio, éste no se ve afectado por el hecho de que haya de concertarse a través de un servicio público cuyas finalidades específicas son las que al Centro de Contratación asignan los artículos 3.º y 7.º de la Ley impugnada. La creación de dicho Centro se ha efectuado, por consiguiente, como el artículo 10.29 del Estatuto Vasco preceptúa explícitamente respecto de los Centros de Contratación de Mercancías y como implícitamente exige el artículo 10.32 respecto de los Centros de Contratación de Cargas, de conformidad con la legislación mercantil.

El artículo 29, que ya hemos considerado contrario a la Constitución en la medida en que habilita a la Administración para imponer, de manera forzosa, la celebración de un determinado contrato de transportes, invade también, por razones conexas, el terreno de la legislación mercantil y, por ende, el ámbito reservado al Estado por el artículo 149.1, 6.º, de la Constitución. No sólo no prevén las normas generales, en efecto, ninguna forma de contrato forzoso para el transporte de mercancías por vía terrestre, de manera que la simple introducción de esta figura altera sustancialmente la legislación mercantil, sino que, de rechazo, esta introducción hace inaplicable a las agencias de transporte así obligadas a contratar con un transportista frente al que tienen reparos, la norma del artículo 379 del Código de Comercio, que subroga al comisionista, frente al cargador, en las obligaciones y derechos del porteador, pues esa norma carece manifiestamente de fundamento si el comisionista no puede elegir el porteador.

La pretendida invasión por el artículo 34 de la Ley impugnada del ámbito reservado al Estado (legislación mercantil) se argumenta en virtud de las siguientes razones: La imposición al transportista de la obligación de asegurar la carga ignora la diferencia entre el seguro de transportes y el de responsabilidad civil (artículos 54 y 73 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre), viola el artículo 56 de la misma y constituye, por tanto, un típico precepto jurídico mercantil. Además de esta argumentación, la representación del Gobierno utiliza otra, basada en la supuesta infracción de los artículos 14 y 139.1 en relación con los artículos 38 y 149.1, 1, todos de la Constitución, y 9.1 del Estatuto Vasco, que después analizaremos.

La obligación de los transportistas (en general a todos los titulares de servicios de los transportes por carretera) de mantener en vigor una póliza de seguros que ampare su responsabilidad civil por daños a personas y cosas transportadas durante la carga y descarga, acarreo y almacenaje, incluso extravíos, está impuesta por el Reglamento de 9 de diciembre de 1949, de ordenación de los transportes por carretera (artículo 95). Sin entrar en el análisis de la naturaleza de esta norma, es claro que, dado su carácter general, en la medida en que el precepto dictado por el Parlamento Vasco se limitase a reiterarla, ninguna objeción de inconstitucionalidad cabría sostener en su contra. Hay en este precepto, no obstante, otros elementos cuya posible exorbitancia del ámbito competencial atribuido por el Estatuto es preciso examinar. A diferencia, en efecto, de la técnica seguida por el Reglamento de 1949, en el que el mínimo de los daños a asegurar se establece por referencia a la capacidad del vehículo (en términos, dicho sea de paso, manifiestamente inadecuados a la realidad actual), según el artículo 34 de la Ley 3/1981, del Parlamento Vasco la obligación de asegurar ha de cumplirse de acuerdo con la declaración de valor que se indique en la carta de porte, siendo de cuenta del usuario el importe de la póliza en lo que exceda

del mínimo fijado por la Ley. Como este mínimo no puede referirse sino al del seguro obligatorio establecido por el artículo 95 del Reglamento de 1949 (lo que ratifica la identificación entre estas dos formas de seguro), la obligación que surge del artículo 34 de la Ley Vasca 3/1981 se resuelve en una obligación del transportista de contratar, por cuenta del cargador, un seguro de transporte cuya prima (en lo que exceda del mínimo fijado por el Reglamento de 1949) está obligado a pagar el cargador (asegurado).

Si se considera que estas obligaciones, la del cargador asegurado y la del transportista-tomador del seguro, son una modificación del contenido típico del contrato de transporte, su creación «ex lege» implica, sin duda, una modificación de la legislación mercantil, sustraída al legislador de la Comunidad Autónoma y, por tanto, constitucionalmente ilegítima. A la misma conclusión de ilegitimidad constitucional se llega si, prescindiendo de la cuestión acerca de la naturaleza mercantil o no de la norma, se la conceptúa como una pura y simple regulación del transporte por carretera que se origine en el País Vasco, aunque salga fuera de él; pues el artículo 149.1, 21, de la Constitución atribuye a la competencia exclusiva del Estado la regulación de los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

4.º Como ya se señala en los antecedentes (punto 3.º), la representación del Gobierno impugna la constitucionalidad de los artículos 6, 19, g), y 35 de la Ley 3/1981 del Parlamento Vasco por infracción de la reserva de Ley tributaria establecida en los artículos 31.3 y 133 de la Constitución.

En los mencionados artículos se crea, en efecto, un canon de servicio con el cual se financiarán tanto el Centro de Contratación como la Oficina de Distribución y Control; la fijación de dicho canon, el establecimiento de su importe y forma de devengo se harán mediante Reglamento dictado por el Gobierno Vasco a propuesta del Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos, previa consulta al Consejo General del Centro de Contratación de Cargas (artículo 8.º), aunque, según el artículo 18, g), es la Comisión Ejecutiva del Centro de Contratación el órgano competente para proponer (no se precisa si directamente al Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos o sólo al Consejo General, cuando éste hubiere de evacuar la consulta que le hiciera aquel Departamento) el importe y forma de pago. Prescindiendo de estas imperfecciones técnicas, si es evidente, en todo caso, que la Ley se limita a otorgar una habilitación al Gobierno Vasco para que éste determine todos los elementos de una tasa que, como canon por la prestación de un servicio, percibirán el Centro de Contratación y las oficinas que de él dependan.

Esa habilitación constituye una deslegalización, una simple transferencia al Gobierno de la atribución del Parlamento Vasco para crear tributos (y entre ellos tasas) de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Que la Comunidad Autónoma Vasca posee competencia para la creación de tasas, pese a la redacción restrictiva del artículo 42, b), de su Estatuto, es cuestión que ofrece pocas dudas, pues esa competencia deriva necesariamente de la que también tiene para crear instituciones y organizar servicios públicos dependientes directamente de la propia Comunidad Autónoma y no sólo mediadamente, a través de los distintos territorios históricos. La competencia debe ser ejercida, sin embargo, conforme a la Constitución y las Leyes y la Constitución (artículos 31.3 y 133.2) exige que el establecimiento de tributos se haga precisamente con arreglo a la Ley, lo que implica la necesidad de que sea el propio Parlamento Vasco el que determine los elementos esenciales del tributo, siquiera sea con la flexibilidad que una tasa de este género requiere, de manera que aunque su establecimiento concreto quede remitido a una disposición reglamentaria, ésta haya de producirse dentro de los límites fijados por el legislador. La Ley impugnada, que se limita a hacer una remisión en blanco al correspondiente reglamento, según antes se señala, no respeta, ciertamente, esta reserva constitucional. No puede aducirse para justificar la técnica utilizada el argumento de que el modo de fijación del importe y modo de devengo del canon, cuya propuesta ha de hacerse por órganos colegiados de los que forman parte los representantes de los posibles usuarios del servicio, asegura la justicia del mismo, pues como ya ha declarado este Tribunal (sentencia de 13 de febrero de 1981, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 24 de febrero de 1981, recurso número 189/80), la remisión a una «prescripción autonómica» sólo es admisible en la medida en que «se refiera sólo a cuestiones de detalle que no afecten a la reserva de Ley». Tampoco es razón bastante para modificar el juicio adverso sobre la constitucionalidad de los preceptos que ahora nos ocupan las consideraciones que la representación del Gobierno Vasco hace en su escrito acerca de la subsistencia de tarifas (tengan o no el carácter de tasas) fijadas simplemente por orden ministerial, al amparo de la habilitación conferida, a su vez, por una simple norma reglamentaria (en concreto el artículo 135 del Reglamento de 9 de diciembre de 1949), pues aunque se dieran tales situaciones, sobre las que este Tribunal no ha sido llamado a pronunciarse, es obvio que la existencia de una o varias normas inconstitucionales no puede servir de excusa para producir otras.

Por último, y en lo que toca a la precisión concreta de la inconstitucionalidad que afecta a los artículos 6, 19 g) y 35, hasta ahora examinados en su conjunto, hay que señalar que la inconstitucionalidad de los dos últimos se produce simplemente por su conexión con el primero. Si éste precisara en la

medida exigida por la Constitución y sin mengua de la flexibilidad de una tasa de este género, que la representación del Gobierno Vasco califica de precio de tarifa los elementos necesarios del tributo podría quedar a salvo la validez del artículo 19 g). No así la del artículo 35, pues anulado el seis, su subsistencia podría ser entendida, de nuevo, como una habilitación a la Administración para establecer, por vía reglamentaria y sin restricción alguna, el importe y modo de percepción del canon.

5.º La última parte (apartado V) del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/1981 del Parlamento Vasco denuncia la contradicción existente entre determinados preceptos de dicha Ley y otros, que también se concretan, de Leyes generales (Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958; Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977; Ley del Patrimonio del Estado, de 15 de mayo de 1964, y Estatuto de Personal de los Organismos Autónomos de 23 de julio de 1971), que era necesario observar de acuerdo con lo que prevén el artículo 149.1, 18 de la Constitución, y la disposición transitoria séptima, 2, del Estatuto vasco. La precisión de los preceptos supuestamente contradictorios y las razones por las que se entiende existente la contradicción se han resumido ya en el punto quinto de los antecedentes.

El deber de sujeción del legislador comunitario a las bases y principios del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios ha sido ya analizado por este Tribunal en su sentencia de 28 de julio de 1981, número 193, «Boletín Oficial del Estado» de 13 de agosto de 1981. A partir de la doctrina establecida en dicha sentencia (especialmente apartados quinto, sexto y séptimo de los Fundamentos Jurídicos) hemos de estudiar ahora las inconstitucionalidades denunciadas.

Algunas de ellas (así las que se predicen de los artículos 18, apartados g) y l); 19, apartados e), h), i), y 22 g), se fundan en defectos terminológicos, que o bien hacen el precepto ininteligible, o bien podrían conducir a interpretaciones no concordes con la que resultaría admisible desde el punto de vista de las bases y principios del régimen jurídico de las Administraciones Públicas vigentes en todo el ámbito estatal. A los primeros pertenecen los que se denuncian en los artículos 18 g) y 19 h); a los segundos, aquellos de que adolecen, de una parte, los artículos 19 e) y 22 g), y de la otra, los artículos 18 l) y 19 l). Efectivamente, no resulta posible precisar que sean las autorizaciones de servicios (artículo 18 g) o de servicios complementarios (artículo 19 h), fórmulas cuya ininteligibilidad denuncia la Abogacía del Estado, sin que la representación del Gobierno Vasco haya dado respuesta alguna. Es claro, sin embargo, que en esta situación, el mismo principio de conservación de la Ley antes invocado impide hacer una declaración de invalidez de tales preceptos, sin perjuicio de que los mismos puedan ser atacados si en su concreción (a través de las pertinentes disposiciones reglamentarias o a través de actos de aplicación) fueren interpretados y aplicados en un sentido contrario a la Constitución. Otro tanto cabe decir de las «bases de ejecución del presupuesto» a que se refieren los artículos 19 e) y 22 g). Si tales «bases de ejecución» son, como afirma la representación del Gobierno Vasco, que paladinamente reconoce la profunda imperfección técnica de que adolecen los artículos que en este apartado estudiamos, las normas que habitualmente incluyen las Leyes de presupuestos, nada hay en la fórmula que se oponga a la Constitución y en esta interpretación conforme puede ser mantenida. Frente a las fórmulas utilizadas en los artículos 18 l) y 19 l), por último, opone la Abogacía del Estado, por una parte, que la destitución y reposición de empleados son figuras desconocidas en nuestro ordenamiento (en el cual, además, los empleados de los Organismos autónomos son propiamente funcionarios) y, de la otra, que es absolutamente inadecuado hablar de «nombramiento y jubilación» de los «empleados» sujetos a contratación laboral, que por la razón antedicha deben ser calificados además de obreros, de acuerdo con lo indicado en el artículo 79 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas. Sin necesidad de entrar en el tema de la incorrección terminológica que pueda existir, es lo cierto, en todo caso, que de la misma no puedan deducirse interpretaciones contrarias a la Constitución, tanto más si se tiene en cuenta que, como señala la representación del Gobierno vasco, la remisión que el artículo 18 k) hace a las disposiciones vigentes no puede entenderse sino como remisión a las disposiciones pertinentes de la Ley de Entidades Estatales Autónomas y al Estatuto de Personal de los Organismos Autónomos, cuya distinción entre personal funcionario y obrero es un principio organizativo básico en el régimen jurídico de nuestras Administraciones Públicas.

El motivo de la contradicción de otros preceptos con las exigencias constitucionales se encuentra en la atribución a los órganos rectores del Centro de Contratación de competencias que, de acuerdo con los mencionados principios organizativos, han de atribuirse a otras instancias; señaladamente se daría esta circunstancia en los artículos 18 (párrafo f) y 19 (párrafo f). Respecto del primero de ellos, aduce en sus alegaciones el representante del Gobierno vasco que la remisión al ordenamiento jurídico vigente salva la posible inconstitucionalidad, argumento que, en efecto podría ser tenido en cuenta para entender, de conformidad con la Constitución, que la facultad que allí se concede al Consejo General del Centro de Contratación respecto de la aprobación de presupuestos y de operaciones de crédito es una simple facultad de propuesta, de manera que la aprobación definitiva de los presupuestos hubiera de corres-

ponder al Parlamento Vasco, de acuerdo con lo previsto en los artículos 50 de la Ley General Presupuestaria y 44 del Estatuto Vasco y que las operaciones de crédito hubieran de ser autorizadas igualmente por Ley de este origen (artículo 135 de la Constitución). No es posible, sin embargo, esta interpretación conforme respecto de la facultad para la ordenación de exacciones, cuyo sistema ya hemos considerado antes contrario a la Constitución, ni respecto de la competencia para la censura de las propias cuentas, que en modo alguno le corresponde, ni siquiera a título de propuesta (artículo 136 de la Constitución y artículos 122 y 123, 1, de la Ley General Presupuestaria).

La razón de la inconstitucionalidad aducida del artículo 19, f) radica en el olvido que el mismo hace de la norma contenida en la Ley de Patrimonio del Estado (artículo 84), de acuerdo con la cual deben incorporarse a éste los bienes inmuebles propiedad de los organismos autónomos que no sean necesarios para el cumplimiento de sus fines. La omisión, reconocida también sin ambages por la representación del Gobierno vasco no conduce, sin embargo, necesariamente a la declaración de inconstitucionalidad, que puede ser obviada si se entiende que el citado precepto no hace referencia a este género de bienes.

No parecen, por último, suficientemente fundadas las objeciones que se oponen a la constitucionalidad de los artículos 22, f) y 24, que, respectivamente, imponen al Director-Gerente del Centro la obligación de someter a la Comisión Ejecutiva la Memoria, balance y cuenta de explotación de cada ejercicio y conceden al Consejero del Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos del Gobierno Vasco la facultad de suspender los acuerdos del Consejo General y de la Comisión Ejecutiva. Es bien cierto que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley General Presupuestaria, la Administración de los Organismos Autónomos queda sometida al régimen de la contabilidad pública, y que el hecho mismo de que la aprobación del presupuesto del Centro de Contratación haya de ser hecha por el Parlamento Vasco y el Control de sus cuentas corresponda al Tribunal de Cuentas, hacen ineludible el cumplimiento de esta obligación. Nada impide, sin embargo, que, como obligación complementaria, se imponga al Director-Gerente del Organismo autónomo la presentación de Memoria, balance y cuenta de explotación. Tampoco puede considerarse contrario a las bases y principios de nuestras Administraciones la atribución a la autoridad de tutela de la facultad de suspender los acuerdos de Organismos autónomos, pues aunque la Ley de Entidades Estatales Autónomas no prevé esta facultad con carácter general, su artículo 8 atribuye a los Departamentos ministeriales a que cada Organismo esté adscrito, además de las funciones que en la misma se mencionan, «las que le correspondan según las disposiciones de carácter general por las que cada uno de ellos se rijan».

#### 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 la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 6, 34 y 35 de la Ley 3/1981, del Parlamento Vasco sobre Centros de Contratación de Cargas de Transporte Terrestre de Mercancías, así como la de la parte final del artículo 29, que dice: «... quien adoptará la decisión que a su juicio correspondiere en cada caso, la cual resultará de obligado cumplimiento. El acuerdo del Gerente podrá ser revisado ante el Comité Ejecutivo», y la de la referencia a la censura de cuentas y ordenación de exacciones contenida en el artículo 18, f).

2.º Declarar que no son contrarios a la Constitución los artículos 18, f) (en la parte no afectada por la declaración anterior), 19, e), f) y g), 22, f) y g), 25, 1, a) y b) en cuanto no sean interpretados en contradicción con la doctrina de la presente sentencia.

3.º Desestimar el recurso en el resto de sus peticiones.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 18 de noviembre de 1981.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Firmados y rubricados.

*Voto particular que formula el Magistrado don Luis Díez Picazo a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 184/81, de fecha 18 de los corrientes, al que se adhieren los Magistrados don Manuel Díez de Velasco Vallejo y don Plácido Fernández Viagas*

El origen del actual artículo 38 de nuestra Constitución se encuentra en el artículo 32 del Anteproyecto donde se decía que «se reconoce el derecho a la libre iniciativa económica-privada». En virtud del debate y especialmente de la enmienda del partido mayoritario, según la cual «el Estado reconoce el derecho a la libre iniciativa privada y reconoce un sistema de economía social de mercado» pasó a tener el texto actual. Re-

cordamos todo ello para señalar que el precepto ha tratado y trata de introducir, por lo menos parcialmente, lo que se ha llamado una constitución económica. El concepto de constitución económica designa el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica o, dicho de otro modo, para el orden del proceso económico. En ella se definen el orden económico en sus fundamentos esenciales y se establecen normas que sirvan de parámetros para la acción de los operadores económicos. Así entendida, la constitución económica contenida en la constitución política no garantiza necesariamente un sistema económico ni lo sanciona. Permite el funcionamiento de todos los sistemas que se ajustan a los parámetros y sólo excluye aquellos que sean contradictorios con las mismas. Por ello, nos parece que la norma del artículo 38 y la referencia a la libre empresa en el marco de la economía social de mercado permite un sistema económico de economía plenamente liberal, una economía intervenida y una economía planificada por lo menos a través de una planificación indicativa.

Al reconocer la libre empresa en el marco de economía de mercado y situarse en la línea de lo que antes llamamos constitución económica, el artículo 38 establece los parámetros del orden económico, pero no reglas jurídicas de libertad de actuación de las empresas en los concretos aspectos de la actividad económica. A nuestro juicio, no hay razón alguna para que los empresarios se encuentren en situación privilegiada respecto del resto de los ciudadanos a quienes se reconocen ámbitos de libertad concreta, pero no un ámbito de libertad total. De este modo, nosotros creemos que no todas las modificaciones de la concreta libertad de los empresarios se tienen que situar en el marco del artículo 38 de la Constitución, sino que se ubican en aquellos campos especiales a los que se refiera cada tipo de actividad.

Interpretamos en el mismo sentido el artículo 53 de la Constitución cuando estatuye que el ejercicio de los derechos y libertades consagrados en el título I tiene que regularse por medio de Ley, que en todo caso ha de respetar su contenido esencial. En relación con el artículo 38, ello no significa, ni puede significar, que en cada una de las situaciones concretas en que pueda resultar limitada la libertad de actuación de un empresario, tenga que producirse una Ley, ni que en cada

limitación de la concreta libertad empresarial haya necesariamente una reserva de Ley.

Si la llamada libertad de empresa es un principio inspirador de las líneas del orden económico, sólo puede hablarse de un «contenido esencial» de la libertad de empresa para aludir a un determinado contenido más allá del cual se adopta un sistema económico que ya no se ajusta a los parámetros constitucionalizados. Como hemos dicho más arriba, el marco constitucional permite sistemas económicos diferentes, y si no es preciso que todas las actuaciones de las empresas y de los empresarios sean libres, mientras el orden económico se desenvuelva dentro de los principios de libre empresa y economía de mercado, las medidas de coerción tendientes a favorecer la libre empresa o la economía de mercado, aunque limite la libertad de los empresarios, no alteran los términos del artículo 38.

No vemos inconveniente en admitir que, como dice la sentencia, lo que el artículo 149.1 de la Constitución llama «condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales», puede referirse también a las condiciones básicas que garantizan el cumplimiento y la observancia del artículo 38, mas como de la inteligencia que nosotros hemos dado a ese artículo se desprende que no exige la plena libertad de los empresarios concretos en todas las concretas situaciones en que puedan encontrarse, las condiciones básicas mencionadas en el artículo 149.1 no quedan impedidas por el hecho de que se impongan obligaciones concretas a empresarios determinados en especiales sectores de la actividad económica que continúa rigiéndose por los criterios de la economía de mercado y, por no tratarse de condiciones básicas, no es precisa su uniformidad en todo el territorio nacional.

Entendemos por todo ello que la imposición de una obligación de contratar o de una contratación forzosa, como la que resulta en el caso debatido en esta sentencia, no atenta contra el principio de libertad de empresa cuando tiene por objeto precisamente defender a los pequeños empresarios privados, como empresarios libres y dar transparencia al mercado en que se mueve.

Madrid, 20 de noviembre de 1981.—Luis Díez Picazo.—Me adhiero: Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Me adhiero: Plácido Fernández Viagas.—Firmados y rubricados.

27598

*CORRECCION de errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 277, de fecha 19 de noviembre de 1981.*

Advertidos errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 277, de fecha 19 de noviembre de 1981, se transcriben a continuación las oportunas rectificaciones:

En la página 3, columna primera, párrafo 3.º, línea décimocuarta, donde dice: «para asegurara el mantenimiento», debe decir: «para asegurar el mantenimiento».

Página 3, segunda columna, párrafo 6.º, cuadragésimo séptima línea, donde dice: «haya dictado que el sujeto», debe decir: «haya dicho que el sujeto».

En la página 6, segunda columna, párrafo A, línea primera, donde dice: «La primera que se apoya», debe decir: «La primera se apoya».

En la página 11, columna primera, párrafo E, línea sexta, donde dice: «tendrá que ser el legislador», debe decir: «tendrá que ser el legislador».

En la página 12, columna segunda, apartado 4, línea primera, donde dice: «permiten entrar en el examente», debe decir: «permiten entrar en el examen».