

ral de nuestra doctrina ni, por tanto, supera el canon constitucional que con toda precisión hemos fijado. Siendo legítimo que se produzca una afectación de la competencia sectorial autonómica, habida cuenta el carácter transversal del título competencial del Estado, no lo es que se produzca, como de hecho genera esta norma, un completo vaciamiento de la competencia sectorial autonómica en materia de caza y pesca continental en el ámbito de los Parques Nacionales. El mayor detalle de las normas básicas en esta materia, aun con la especial intensidad propia de las medidas de protección que afectan a los Parques Nacionales, no puede llegar anular la reserva de competencia propia de las Comunidades Autónomas, cuya existencia justificó –en la STC 102/1995–, precisamente que se reputara correcta la articulación competencial contenida en la entonces enjuiciada Ley 4/1989.

Por otra parte, el razonamiento empleado en la Sentencia mayoritaria de que la regulación contenida en el epígrafe 5 b) no merma la competencia autonómica en materia de caza en el resto de su territorio, no enmascara la realidad de que, precisamente en el territorio especialmente protegido de los Parques Nacionales, que es el espacio privilegiado para la conservación de las especies y donde más sentido y justificación tiene, precisamente, el ejercicio de las competencias sectoriales autonómicas (que, nunca se olvide, siempre tienen que garantizar la conservación y el fomento de las especies), se vacía absolutamente dicha competencia sectorial, mediante un ejercicio que es especialmente intenso y extenso y, además, expansivo en contra de lo afirmado en la STC 102/1995 de la competencia estatal, que choca frontalmente con la que corresponde exclusivamente a las Comunidades Autónomas.

Por estas razones, considero que debíamos haber declarado que vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma, de Andalucía el párrafo b) del epígrafe 5 del apartado 3 del Plan director de la red de parques nacionales.

Madrid, a veinte de abril de dos mil cinco.–Roberto García-Calvo y Montiel.–Firmado y rubricado.

8280 *Pleno. Sentencia 102/2005, de 20 de abril de 2005. Cuestión de inconstitucionalidad 6277-2002. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de puertos del Estado y de la marina mercante.*

Vulneración de la reserva de ley en materia tributaria y de prestaciones patrimoniales públicas: cuantificación por orden ministerial, y caracterización como precios privados, de las tarifas por los servicios portuarios (STC 185/1995). Nulidad de precepto estatal.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6277-2002, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, por posible vulneración del art. 31.3 de la Constitución. Han intervenido el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 7 de noviembre de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 24 de septiembre de 2002, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, en su versión original, dado que pudieran ser contrarios al artículo 31.3 de la Constitución española.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en esencia, los siguientes:

a) La Federación Nacional de Mayoristas Exportadores e Importadores de Pescados y Mariscos (FEXPOR) interpuso en única instancia recurso contencioso-administrativo (núm. 1/395/1993) ante la Sala del citado orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional contra la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 13 de abril de 1993 sobre aplicación de las tarifas por servicios prestados por las Autoridades portuarias. Dicho recurso fue estimado por Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de noviembre de 1995, resolución que, rechazando la causa de inadmisibilidad invocada por el Abogado del Estado, anuló la citada Orden Ministerial.

b) Contra la mencionada Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el Abogado del Estado preparó recurso de casación ante la citada Sala, formulando posteriormente, dentro del plazo legalmente establecido, el escrito de interposición del recurso ante la Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el que solicitaba que se anulara la Sentencia recurrida y se declarase la conformidad a Derecho de la Orden de 13 de abril de 1993. Admitido el recurso a trámite y remitidas las actuaciones a la Sección Segunda de la Sala Tercera del citado Tribunal para el conocimiento de las mismas, quedando los autos conclusos, el día 8 de abril de 2002 dicha Sección dictó providencia en la que, de conformidad con el art. 35.2 LOTC, con suspensión del término del plazo para dictar Sentencia, se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por término de diez días, para que alegasen lo que estimaran oportuno sobre la pertinencia de promover cuestión de inconstitucionalidad respecto de los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, en su redacción original (en cuanto disponen que las tarifas por la prestación de servicios portuarios tendrán el carácter de precios privados cuya cuantía máxima y mínima será señalada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes) y, por conexión, en relación con los apartados 1 y 2 del art. 70 de

la misma norma, en la redacción dada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992 (respecto del apartado 1, porque ratifica que las tarifas por servicios portuarios tendrán el carácter de precios privados y confiere al Ministro de Fomento la competencia para definir los supuestos y la estructura tarifaria; y, en relación con el apartado 2, en cuanto dispone que serán las Autoridades portuarias las que aprueben las correspondientes tarifas conforme a los criterios de rentabilidad que se establezcan), preceptos que pudieran ser contrarios a la Constitución teniendo en cuenta la doctrina sentada por la STC 185/1995, de 14 de diciembre.

c) Notificada dicha resolución, el Fiscal, mediante escrito de fecha 31 de mayo de 2002, estimó que no resultaba procedente suscitar cuestión de inconstitucionalidad en los términos planteados por la providencia de 8 de abril de 2002, dado que, a diferencia de lo que sucedió en la STC 185/1995, en el recurso de casación (tampoco en la instancia) no se ha puesto de manifiesto la inobservancia del principio de reserva de ley establecido en el art. 31.3 CE, sino que, frente a lo que apreció la Sala *a quo*, la Orden Ministerial impugnada no adolece de defectos formales, concretamente, la falta de competencia del Ministro de Obras Públicas para dictar un reglamento ejecutivo de la Ley de puertos y la ausencia del previo y preceptivo dictamen del Consejo de Estado; y aunque en el motivo tercero del recurso de casación se aduce infracción del citado art. 31.3 CE, la misma no se imputa a la Orden sino a la Sentencia, en la medida en que ésta señala que la referida Orden es un «Reglamento ejecutivo sometido a las prescripciones relativas a las prestaciones públicas» y desconoce que, en todo caso, la reserva de ley se cumpliría al ser el art. 70 de la Ley de puertos el que establece la prestación pecuniaria. Por su parte, el 29 de abril de 2002 el Abogado del Estado presentó escrito en el que se oponía al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad con fundamento en que, como señala la STC 185/1995, en uso de su libertad de configuración, el legislador puede crear las categorías jurídicas que considere adecuadas siempre que respete el principio de reserva de ley establecido respecto de las «prestaciones patrimoniales de carácter público», y las tarifas portuarias reguladas en el art. 70 de la Ley 27/1992 y en la Orden Ministerial de 13 de abril de 1993 carecen de dicha naturaleza. La representación procesal de la Federación Nacional de Mayoristas de Exportadores e Importadores de Pescados y Mariscos no hizo manifestación alguna en el plazo conferido.

3. Mediante Auto de 24 de septiembre de 2002 la Sección Segunda de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, en su versión original, por posible vulneración del art. 31.3 CE. En la fundamentación jurídica del Auto se razona, en esencia, en los siguientes términos:

a) Pone de manifiesto la Sala, en primer lugar, que la Sentencia de la Audiencia Nacional recurrida en casación anuló la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 13 de abril de 1993 expresamente por motivos de forma y, tácitamente, por considerar las tarifas por servicios portuarios como «prestaciones de carácter público» a las que alude el art. 31.3 CE y no como «precios privados». Siendo esto así, considera la Sala que el juicio sobre dicha Sentencia exige como premisa lógica determinar la naturaleza de tales tarifas, confirmando o no la que le atribuye la Sentencia de instancia, teniendo presente que el art. 70, apartado 1, de la Ley 27/1992, las considera «precios privados», y que el apartado 2 de dicho precepto confiere al Ministro de Obras Públicas y Transportes (hoy Fomento) la aprobación de las reglas generales y especiales, así como los tipos máximos y

mínimos, dentro de los cuales corresponde a las Autoridades portuarias su fijación concreta. Seguidamente la Sala subraya que la validez o invalidez constitucional de dichos preceptos legales es relevante para la solución del litigio.

b) Sentado lo anterior, la Sala pone de manifiesto que, a su juicio, los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, tanto en su versión inicial como en la redacción dada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, pudieran vulnerar el art. 31.3 CE, de acuerdo con la interpretación que del mismo ha hecho la STC 185/1995, de 14 de diciembre, Sentencia que, de acuerdo con el Auto de planteamiento, en lo que aquí interesa, seguiría la siguiente línea argumental: 1) El art. 31.3 CE no emplea el concepto genérico de tributo sino la expresión más amplia de «prestación patrimonial de carácter público». 2) Son «prestaciones patrimoniales de carácter público» aquellas que se exigen coactivamente o, lo que es igual, aquellas en las que la obligación de pago se establece unilateralmente por el poder público. 3) Dentro del concepto amplio de «prestaciones patrimoniales de carácter público», el legislador puede alterar el alcance de las figuras que hoy integran esta categoría –impuestos, tasas y contribuciones especiales– y crear nuevos ingresos de Derecho público. 4) Lo decisivo para determinar si una prestación patrimonial es coactivamente impuesta radica en dilucidar si el supuesto de hecho que da lugar a la obligación ha sido o no realizado de forma libre y espontánea por el sujeto obligado. 5) Estamos ante prestaciones coactivamente impuestas en los siguientes casos: cuando el servicio público es impuesto al particular por el ente público; cuando el servicio público es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal, empresarial o social de los particulares; y, cuando la utilización de bienes, servicios o actividades es realizada por los entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho. 6) Cuando se dan las citadas circunstancias, la prestación patrimonial a percibir por los entes públicos es una de las prestaciones públicas a las que alude el art. 31.3 CE, lo que determina su sometimiento al principio de «reserva de Ley» establecido en dicho precepto.

c) De lo anterior deduce la Sala cuestionante que los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992 pueden vulnerar el art. 31.1 CE, dado que en la prestación de los servicios portuarios concurren de forma cumulativa las siguientes dos circunstancias: en primer lugar, tales servicios son objetivamente indispensables para el desarrollo y realización de las actividades industriales y comerciales de las empresas y para el libre movimiento de las personas, razón por la cual, conforme a la doctrina sentada en la STC 185/1995, no pueden considerarse de solicitud voluntaria para los administrados; en segundo lugar, los servicios portuarios son prestados exclusivamente por los entes públicos «Autoridades Portuarias», no por el sector privado, concurriendo, de este modo, tanto un monopolio de hecho como de derecho. En relación con esta segunda circunstancia, subraya la Sala que los servicios portuarios no pueden ser prestados por el sector privado porque dicha prestación se hace «con ejercicio constante de autoridad por parte de los entes públicos, denominados significativamente Autoridades Portuarias». Así, el art. 36 a) de la Ley 27/1992 dispone que corresponde a las Autoridades Portuarias la «realización, autorización y control, en su caso, de las operaciones marítimas y terrestres relacionadas con el tráfico portuario, y de los servicios portuarios para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades». Además, el art. 37 de dicha Ley regula las funciones de las Autoridades portuarias, casi todas ellas de naturaleza pública, entre las que destaca la de «[g]estionar, administrar y controlar los servicios portua-

rios, los de señalización marítima y las operaciones y actividades que requieran su autorización o concesión» [letra a)] y la de «aplicar el régimen sancionador» [letra k)]. Es más, la prestación de todos los servicios públicos portuarios se halla regulada por el Reglamento general de servicios y policía de los puertos, aprobado por el ente público Puertos del Estado, así como por la correspondiente Ordenanza portuaria, aprobada por cada Autoridad portuaria. En fin, a juicio de la Sala cuestionante, la simple lectura del largo repertorio de infracciones contenido en los arts. 114 (leves), 115 (graves) y 116 (muy graves), clasificadas según se refieran al uso del puerto, actividades sujetas a previa autorización, a la seguridad marítima, ordenación del tráfico marítimo y, por último, contaminación del medio marino, pone de relieve que la prestación de los servicios portuarios, en especial las operaciones de estiba y desestiba, carga y descarga, almacenamiento, entrega y recepción, y cualesquiera otras relacionadas con las mercancías, está regulada con toda minuciosidad por la Ordenanza portuaria, de manera que la Autoridad portuaria, cuando presta los servicios portuarios, lo hace constantemente con ejercicio de autoridad.

A juicio de la Sala que plantea la presente cuestión, si se aprecia que las citadas circunstancias concurren, de acuerdo con la tantas veces citada STC 185/1995, las retribuciones por la prestación de los servicios portuarios no podrían constituir «precios privados» sino «prestaciones patrimoniales de carácter público», razón por la cual los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992 vulnerarían el art. 31.3 CE. A este respecto, considera la Sala que, por definición, el legislador no puede transformar en precio privado una prestación que, por la naturaleza del servicio que presta la Administración, debe ser retribuida mediante una figura de Derecho público, «sencillamente por contradicción ontológica».

d) A continuación, para fundamentar el carácter de prestaciones «de carácter público» de los servicios portuarios, subraya la Sala cuestionante que el art. 13 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, al regular el hecho imponible de las tasas incluyó en la letra i) los servicios portuarios y aeroportuarios; y que la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público, dictada en cumplimiento de la STC 185/1995, reguló en su artículos 4 a 11 la tasa por prestación de servicios y utilización del dominio público aeroportuario, siendo así que tales servicios son sustancialmente idénticos a los portuarios. En fin, a juicio de la Sala, si la STC 185/1995 determinó que las tarifas portuarias aprobadas de conformidad con la Ley 18/1985, de 1 de julio, de modificación de la Ley 1/1966, de régimen financiero de los puertos españoles, no podían ser precios públicos, con más razón es obligado considerar que no pueden ser precios privados, por más que así lo dispusiera la Ley 27/1992.

e) Para terminar, la Sala pone de manifiesto que, aun cuando para la resolución del recurso de casación sólo es necesario plantear la cuestión de inconstitucionalidad respecto de los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992 en su versión inicial, que es la vigente en el caso de autos, reproduce la redacción que a dichos apartados ha dado posteriormente la Ley 62/1997, por si el Tribunal Constitucional estimase procedente, de conformidad con el art. 39.1 LOTC, declarar también la inconstitucionalidad de los mismos «por conexión o consecuencia».

4. La Sección Tercera de este Tribunal, por providencia de 20 de mayo de 2003, acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegase lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, ante su posible falta de relevancia.

5. Mediante escrito registrado el día 9 de junio de 2003, el Fiscal General de Estado evacuó el trámite conferido interesando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por falta del necesario juicio de relevancia. En su escrito de alegaciones el Fiscal General del Estado parte de que la cuestión relativa a la naturaleza de las tarifas portuarias y la aplicación a las mismas de la reserva de ley establecida en el art. 31.3 CE para las prestaciones patrimoniales de carácter público es «una cuestión totalmente ajena al objeto de la litis debatido». En efecto, considera el Fiscal General que el objeto de la pretensión debatida por las partes en el inicial proceso contencioso-administrativo y que, posteriormente, se ha trasladado al marco del recurso de casación, se localizaba en la inadecuada naturaleza jurídica de la norma reglamentaria que había aprobado el régimen tarifario de la prestación de los servicios portuarios para el ejercicio de 1993 y en la incompetencia del órgano administrativo que la había dictado. En ningún caso –subraya– se cuestionó por los recurrentes que las tarifas aprobadas por aquella Orden Ministerial se conceptuaran como verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público en lugar de como «precios privados», esto es, «no se incluyó en el recurso una pretensión encaminada a cuestionar la vigencia del principio de reserva de ley». Además, siempre a su juicio, «los diferentes motivos del recurso de casación formulados por la Abogacía del Estado y admitidos a trámite por la Sala cuestionante se ciñen en exclusiva a la corrección de la orden ministerial impugnada».

6. La Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión mediante providencia de 13 de julio de 2004, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial de Estado» de la incoación de la cuestión (lo que se cumplimentó en el BOE núm. 186, de 3 de agosto de 2004).

7. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el día 28 de julio 2004, en el que suplicaba que, previos los trámites legales, se dictara Sentencia por la que se desestimase la presente cuestión de inconstitucionalidad en su integridad. Parte en sus argumentos haciendo dos precisiones sobre el objeto de la cuestión. La primera se dirige a concretar que aunque lo cuestionado por el órgano judicial son los dos primeros apartados del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y marina mercante, en su redacción original, esto es, en la redacción anterior a la dada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, el órgano judicial sugiere que, con arreglo al art. 39.1 LOTC, tal vez pudiera extenderse una posible declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia a la redacción de ambos apartados efectuada por la Ley 62/1997. Sin embargo se opone el Abogado de Estado a esta posibilidad por tres razones: en primer lugar, porque en la potestad de plantear cuestiones de inconstitucionalidad no puede entenderse comprendida la sugerencia acerca de cómo debe ejercer el Tribunal Constitucional una facultad que le atribuye su Ley orgánica. En segundo lugar, porque las diferencias de contenido entre las Leyes de 1992 y de 1997 son lo suficientemente significativas como para dudar de que pueda existir «conexión o consecuencia». Y, finalmente, porque los apartados 1 y 2 del art. 70 LPPM, en su redacción de 1997, han sido cuestionados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Octava, en la cuestión numerada 1418-2003.

La segunda precisión que en relación con el objeto pone de manifiesto el Abogado del Estado es que, aun cuando la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, ha derogado el art. 70 de la Ley de puertos y marina mercante, en virtud de la jurisprudencia de este Tribunal, no por ello desaparece el objeto de esta cuestión.

Por lo que se refiere al fondo del asunto, el Abogado del Estado comienza rechazando que los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992 infrinjan el art. 31.3 CE, en la medida en que las tarifas por servicios portuarios han sido conceptuadas correctamente por el legislador como precios privados, al no constituir prestaciones de carácter público a las que se refiere el citado precepto constitucional. En efecto, el art. 70.1 de la Ley 27/1992 señala que las tarifas por servicios «tendrán el carácter de precios privados», calificación que resulta del todo coherente con el art. 66.4 de la Ley 27/1992, no cuestionado, que ordena que las actividades y servicios prestados por las Autoridades portuarias se rijan «por normas de derecho privado». Así pues, a juicio de esta representación pública, si estamos ante un auténtico precio privado, cobrado por un servicio prestado con arreglo al Derecho privado, no es posible calificarlo como «prestación patrimonial de carácter público», dado que lo único público que puede haber en el pago del precio por dicho servicio es que en ocasiones lo cobra una persona de Derecho público: la Autoridad portuaria; sin embargo, otras veces el precio lo percibe un empresario privado que se encarga de gestionar algún servicio portuario por concesión (art. 67 de la Ley 27/1992, especialmente, apartados 1 y 3).

Sentado lo anterior, considera el Abogado del Estado que el auténtico problema suscitado por el Auto de planteamiento es si el poder legislativo erróneamente llama precio privado a lo que en realidad constituye una prestación patrimonial de carácter público del art. 31.3 CE, esto es, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 185/1995 (FJ 3), una prestación coactivamente impuesta por un ente público. A este respecto, pone de manifiesto que, conforme señala la citada STC 185/1995, la finalidad última de la reserva legal contenida en el art. 31.3 CE es asegurar que cuando un ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos cuenta para ello con la voluntaria aceptación de sus representantes. A su juicio, de esta afirmación se deducen tres notas características de la prestación patrimonial de carácter público: en primer lugar, la necesaria presencia de un ente público en el establecimiento de la prestación; en segundo lugar, es condición necesaria, aunque no suficiente para que la prestación pueda considerarse de carácter público a los efectos del art. 31.3 CE que exista un régimen jurídico-público; y, en tercer lugar, la coactividad, que es el rasgo esencial.

Una prestación es coactiva, conforme a la doctrina recogida en la citada STC 185/1995, cuando se da una de las siguientes circunstancias: que la realización del supuesto de hecho sea jurídicamente obligatoria (o, al menos, la obligación de pago de la prestación nazca sin actividad voluntaria dirigida al ente público); que el bien, actividad o servicio prestado sea objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal y social de los particulares; o que la prestación derive de la utilización de bienes, servicios o actividades prestadas o realizadas por los entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho.

Seguidamente, y antes de comprobar si los precios cuestionados constituyen una prestación de carácter público conforme a los criterios anteriores, destaca el Abogado del Estado que la realización de servicios por las Autoridades portuarias se efectúa en un mercado de libre competencia dentro del propio puerto, entre puertos españoles y entre el puerto español y puertos extranjeros; a esto debe añadirse lo que denomina como «competencia intermodal», es decir, la competencia entre los diver-

sos modos de transporte (terrestre por carretera o ferrocarril, aéreo, marítimo).

Desde el punto de vista del potencial receptor de los servicios portuarios, la Autoridad portuaria de un determinado puerto español compete con otros oferentes de servicios portuarios. En primer lugar, con los concesionarias de servicios dentro del propio puerto (competencia intraportuaria), que cobran sus precios en competencia con las tarifas percibidas por la Autoridad portuaria con un límite máximo (art. 72 de la Ley 27/1992), lo que les permite incluso fijar un precio por debajo de ese límite; en segundo lugar, con otros puertos españoles de la misma o distinta región, dado que se elegirá uno de ellos, entre otras razones, por el coste que representen los servicios portuarios agregado al coste del otro modo de transporte (por ejemplo, por carretera o ferrocarril); y, en tercer lugar, con otros puertos extranjeros, por la ya aludida posibilidad de combinar varios modos de transporte.

A juicio del Abogado del Estado, lo anterior viene corroborado por la exposición de motivos de la Ley 48/2003, que pone de manifiesto que «el desarrollo que están experimentando las redes transeuropeas de transporte, los cambios tecnológicos y estratégicos en el sector del transporte en general, y en el marítimo en particular, y los procesos de creciente liberalización del mercado de los servicios del transporte han intensificado la competencia interportuaria, tanto a nivel nacional como internacional, por atraer los tráficos marítimos internacionales, así como la competencia intraportuaria entre los distintos prestadores de servicios portuarios en un puerto». La nueva Ley pretende «potenciar la posición competitiva de los puertos españoles en un contexto del sector del transporte, internacional y europeo, globalizado, abierto y liberalizado, garantizando los principios de libre competencia inter e intra portuaria».

A continuación, el Abogado del Estado señala las razones por las que en las tarifas por servicios portuarios no concurre ninguna de las notas –a las que hace referencia la STC 185/1995– para justificar su calificación como prestaciones patrimoniales de carácter público del art. 31.3 CE. A este respecto, señala, en primer lugar, que en estos casos la presencia de un ente público es puramente eventual, dado que los servicios portuarios pueden ser prestados por un empresario privado concesionario, que, aun cuando está sujeto a la potestad tarifaria de la Autoridad, goza de libertad de fijar precios inferiores, puesto que las tarifas son máximas (art. 72.1 de la Ley 27/1992). De hecho, la jurisprudencia del Tribunal Supremo considera que las prestaciones que abonan los usuarios a un concesionario de obra pública o servicio público (por ejemplo, el peaje de una autopista concedida) tiene naturaleza de precio (por ejemplo, en SSTs de 29 de enero, 12 de febrero y 4 y 7 de marzo de 1998).

En segundo lugar, destaca que el régimen de los precios por servicios portuarios que cobran las Autoridades portuarias (y, por supuesto, los empresarios que gestionan el servicio por concesión), de conformidad con lo dispuesto en el art. 66.4 de la Ley 27/1992, es un régimen jurídico-privado. Y, conforme a la STC 185/1995, el régimen jurídico-público aunque no es una condición suficiente sí es necesaria para calificar una determinada prestación como de «carácter público» [en este sentido hace notar que el art. 2 b) de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, excluye de su ámbito a la contraprestación por las actividades que realicen y los que presen las entidades u organismos públicos que actúen según normas de Derecho privado].

En tercer lugar, considera el Abogado del Estado que ninguno de los tres «índices de coactividad» enunciados en la STC 186/1995 son aplicables a las tarifas por servicios portuarios, razón por la cual su calificación legislativa como precio privado está razonablemente fundada. En efecto, de un lado, no puede decirse que «la realización

del supuesto de hecho» de las tarifas por servicios portuarios sea jurídicamente obligatoria, o que la obligación de pago de la prestación nazca sin actividad voluntaria del particular dirigida al ente público, porque no hay obligación jurídica alguna de solicitar o recibir servicios de un puerto determinado, y la obligación de pagar la tarifa surge como contrapartida a un servicio prestado en régimen de Derecho privado a quien voluntariamente lo solicita. De otro lado, tampoco puede afirmarse que las operaciones portuarias tarifadas como servicios puedan calificarse de «objetivamente indispensables para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal y social de los particulares», de manera que «la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priv[e] al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social», ya que los servicios portuarios interesan sólo a determinados operadores económicos (cargadores, consignatarios, transitarios etc), pero no están presentes de manera constante en la vida personal y social de la mayoría de los ciudadanos. Finalmente, los servicios prestados por las Autoridades Portuarias no pueden calificarse como «monopolio de hecho o de derecho», porque la competencia dentro del puerto, entre puertos (nacionales y extranjeros) y entre modos de transporte, impiden hablar de monopolio de oferta, ni de hecho ni de derecho. Es más, no hay declaración legal de monopolio en la prestación de servicios portuarios a favor de las Autoridades Portuarias existentes, sino que, antes al contrario, la propia norma legal permite el acceso de empresarios privados a este mercado mediante la gestión indirecta por concesión de obra servicio (arts. 67, 70.3 y 72 de la Ley 27/1992), aparte de que no obliga a los demandantes de servicios portuarios a recibirlos de determinado puerto o de los puertos españoles en su conjunto. Lo que sí existen son fenómenos de «tráfico cautivo», pero respecto a ellos el derecho de la competencia obliga a reprimir las prácticas abusivas.

Por todo lo anterior concluye el Abogado del Estado que las tarifas portuarias por servicios no son prestaciones patrimoniales de carácter público a las que hace referencia el art. 31.3 CE, sino que merecen la calificación de precios privados que les ha atribuido el art. 70.1 de la Ley 27/1992 y, por consiguiente, no puede sostenerse que los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992 quebranten la reserva de ley contenida en ese precepto constitucional.

No obstante lo anterior, añade el Abogado del Estado que, aun admitiendo a meros efectos dialécticos que las tarifas por servicios portuarios fueran prestaciones patrimoniales de carácter público y no precios privados –como declara el art. 70.1 de la Ley 27/1992–, la inconstitucionalidad quedaría contraída exclusivamente al inciso «tendrán el carácter de precios privados» del art. 70.1 de la Ley 27/1992, pero no alcanzaría al resto del apartado 1 ni al apartado 2 del citado precepto por los dos motivos siguientes. El primero, porque el presupuesto de hecho de las tarifas por servicios portuarios exigidas por las Autoridades portuarias está claramente enunciado por el legislador en el primer inciso del primer párrafo del art. 70.1 de la Ley 27/1992 (desde «Las Autoridades.» hasta «tarifas.»). Este primer inciso en ningún caso podría ser considerado inconstitucional, toda vez que, al definir así el presupuesto general de las tarifas, no vulnera el art. 31.3 CE. Del mismo modo, al determinar el hecho que genera la obligación, se apunta indirectamente al deudor de los servicios («sujeto pasivo» de la tarifa), sobre todo si el art. 70.1 se pone en conexión con el 73.2 de la Ley 27/1992.

El segundo motivo a que hace referencia es que, aun cuando el art. 70.2 de la Ley 27/1992 habilita al Ministro de Obras Públicas y Transportes (luego de Fomento) para establecer los límites mínimos y máximos de las tarifas por servicios portuarios, la reserva del art. 31.3 CE es meramente relativa, es decir, admite la colaboración entre la ley y el reglamento. A este respecto, señala el Abogado

del Estado que en la STC 185/1995, FJ 5, este Tribunal aceptó que la colaboración del reglamento en relación con los elementos configuradores de la prestación puede ser especialmente intensa en las contraprestaciones por servicios, como sería el caso de las tarifas por servicios portuarios, en los que el papel de la ley puede quedar limitado a crear *ex novo* la prestación e incorporar un «mínimo de regulación material que oriente la actuación del reglamento o le sirva de programa o marco» [STC 185/1995, FJ 6 c), cuya doctrina es posteriormente recogida por las SSTC 233/1999, de 13 de diciembre; y 106/2000, de 4 de mayo]. La reserva de ley contenida en el art. 31.3 CE es, pues, también relativa en el sentido de que la intensidad de la actuación del legislador varía en función del tipo de prestación patrimonial de carácter público de que se trate.

Pues bien, las finalidades de las tarifas y especialmente su necesaria adaptación a las estrategias comerciales de cada puerto y a las políticas de rentabilidad portuaria no pueden alcanzarse debidamente si la cuantía de las tarifas, o incluso sus límites máximos y mínimos, se congelan en una Ley, cuya modificación exige cumplir una serie de cargas procedimentales incompatibles con la rápida adaptación a cambios del mercado o a la puesta en práctica de una nueva estrategia comercial de respuesta. De este modo, dada la naturaleza y finalidades de las tarifas por servicios portuarios (aun consideradas prestaciones patrimoniales de carácter público), no puede entenderse que los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, aquí cuestionados, sean contrarios al art. 31.3 CE.

8. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado el día 28 de julio de 2004, suplicando se dictase sentencia desestimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad. Después de señalar que la presente cuestión de inconstitucionalidad guarda una identidad sustancial, tanto en los preceptos legales cuestionados como en los artículos del Texto constitucional confrontados, con las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 1224-2003 y 1418-2003, reproduce las mismas alegaciones recogidas en aquellas que, sintéticamente, coinciden con las siguientes.

En primer lugar, y antes de comenzar el estudio de la problemática constitucional planteada por el órgano judicial, efectúa el Fiscal una precisión sobre la relevancia de la norma cuestionada para la adopción de una resolución en el proceso *a quo*. Y sobre este particular destaca que la Ley 27/1992, tanto en su configuración originaria como en la dada por la Ley 62/1997, bajo la denominación genérica de «servicios portuarios», engloba en su art. 66 una dual distinción entre los que denomina servicios portuarios de carácter esencial (que aparecen recogidos en el apartado 2) y los que no tienen ese carácter esencial, pues resultan plenamente prescindibles por el usuario (que serían los citados en el apartado 1). La distinción entre unos y otros deriva, a su juicio, de que los servicios portuarios esenciales han de venir regulados en una normativa específica y distinta de la Ley 27/1992, mientras que los no esenciales se sujetan al régimen que se especifica en los preceptos correspondientes de dicha Ley, de tal manera que el marco normativo de unos y de otros es diferente.

Pues bien, partiendo de esta distinción, se hace evidente para el Fiscal General del Estado que si la Orden Ministerial de 30 de julio de 1998 [*sic*], que es la que, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 70.2 de la citada Ley 27/1992, dispone la estructura y rasgos esenciales de los servicios portuarios no esenciales contenidos en el art. 66.1 de la misma, lo que ha hecho ha sido extender un régimen de aplicación de tarifas a determinados servicios esenciales que, como tales, deben hallarse incluidos en el art. 66.2 (como serían los servicios portuarios agrupados en la tarifa T-9 aplicada en el supuesto de autos [*sic*] y que el órgano judicial de instancia ha considerado como servi-

cios esenciales), por lo que será la Orden Ministerial de desarrollo la única que habrá incurrido en infracción del principio de reserva de ley por regular unos servicios públicos considerados como esenciales ex arts. 1 y 2 del Real Decreto-ley 2/1986, de 23 de mayo. En definitiva, entiende el Fiscal General que lo que ha sucedido es que la citada Orden Ministerial se habría excedido en su ámbito de aplicación, sin que por ello deba extenderse su problemática a la eventual inconstitucionalidad de la norma legal de cobertura que, simplemente, no habría sido observada por aquélla. Nos hallaríamos, por tanto, ante una mera cuestión de legalidad reglamentaria que ha de quedar al margen del presente proceso de inconstitucionalidad. Siendo esto así, afirma el Fiscal que la decisión a adoptar por este Tribunal sobre la adecuación de los apartados 1 y 2 del art. 70 al principio de reserva de ley del art. 31.3 de la Constitución resultaría irrelevante a los efectos de la decisión final que adoptara la Sala de instancia en la resolución del recurso contencioso-administrativo planteado.

Hecha la anterior precisión, y para el caso de que este Tribunal considerara que la cuestión de inconstitucionalidad supera el juicio de relevancia, pasa el Fiscal General a examinar el fondo de la problemática constitucional planteada. A este respecto, comienza precisando que son dos las cuestiones que constituyen el eje central del presente proceso. En primer lugar, si, como establece la Ley 27/1992, las tarifas portuarias que regula constituyen «precios privados» y, por ende, están sujetas a las normas de Derecho privado. Y, en segundo lugar, en el supuesto de que constituyan verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público, si vulneran el principio de reserva de ley tributaria del art. 31.3 CE al habilitar al Ministro de Fomento para que establezca sus elementos esenciales.

A continuación, el Fiscal General analiza el régimen normativo de los servicios portuarios y el sistema de contraprestaciones económicas que por su realización establece la Ley 27/1992. A este respecto subraya que esta norma legal (arts. 66 y ss) define los servicios portuarios como aquellas actividades de prestación que tienden a la consecución de los fines que dicha Ley asigna a las Autoridades portuarias, organismos éstos con plena autonomía funcional y de gestión, que se configuran como entidades de Derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio así como con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines (art. 35). La relación de las prestaciones a que se concretan tales servicios portuarios viene especificada en el art. 66.1 de la Ley de puertos. Señala, además, que la realización de los indicados servicios portuarios puede ser asumida directamente por cada Autoridad portuaria o llevada a efecto mediante gestión indirecta por particulares –siempre que ello no implique ejercicio de autoridad (art. 67.1)– en cuyo caso tal tipo de prestación se sujeta al Ordenamiento privado. Pone igualmente el acento el Fiscal en que en los arts. 70 y ss de la Ley 27/1992 establecen un diferente régimen normativo para las tarifas de los servicios portuarios en función de que sean prestados por la Autoridad portuaria, bien de forma directa, bien mediante un sistema de gestión indirecta, a través de los particulares que contrataron con la misma. En el primero de los casos, bajo el régimen de precios privados, compete a la Autoridad portuaria la fijación de las cuantías de las tarifas de modo anual y conforme a criterios de rentabilidad, si bien teniendo en cuenta los supuestos y la estructura tarifaria definidos previamente por el Ministro de Fomento (art. 70). En cambio, en el caso de la gestión indirecta, corresponde a las Autoridades portuarias la fijación periódica de los límites máximos de las tarifas a aplicar, permitiéndose a los adjudicatarios de la prestación la determinación de dichas tarifas en su cuantía exacta, siempre que no superen aquéllos (art. 72).

Una vez expuesto el marco normativo que regula la prestación de servicios portuarios, afronta la primera de las cuestiones que había planteado anteriormente, a saber, si las tarifas portuarias que regula la Ley 27/1992 constituyen «precios privados» y, por ende, no están sometidas al principio de reserva de ley del art. 31.3 CE. A este respecto, pone de manifiesto el Fiscal General que tanto el Auto de planteamiento de la cuestión como la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, al amparo de la STC 185/1995, han calificado las tarifas a que se refiere el art. 70 Ley 27/1992 como verdaderas tasas, encuadrables, por tanto, en el ámbito de las prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el art. 31.3 CE. Así, la STS de 24 de enero de 1996 (recurso de casación núm. 2817/94) califica la tarifa G-3 (en la actualidad, tarifa T-3) como una tasa, por tratarse de una prestación coactiva, dado que se exige por servicios portuarios que son de solicitud obligatoria, constituyen una manifestación del principio de autoridad, se prestan en régimen de monopolio y, en fin, son indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de la comunidad.

Sin embargo, a juicio del Fiscal General, a la luz de los apartados 1 y 2 del art. 66 de la Ley 27/1992, hay que distinguir entre los servicios portuarios propiamente dichos (esto es, los del apartado 1), de aquellos otros servicios de carácter público que presta la Autoridad marítima, tales como carga y descarga, etc. (recogidos en el apartado 2), cuyo régimen no estaría previsto en la Ley 27/1992 sino en el Real Decreto-ley 2/1986, de 23 de mayo. De lo expuesto colige que, mientras que los servicios portuarios previstos en el art. 66.2 tienen una clara concepción de servicio público, en cuanto que afectan a la propia esencia de la actividad portuaria, los enumerados en el art. 66.1 son perfectamente prescindibles por parte de los buques que atraquen en el puerto y, en esta medida, dan lugar a una contraprestación que tiene naturaleza de precio privado.

De lo expuesto deduce que lo que califica como servicios portuarios propiamente dichos no participan de la nota de la esencialidad que les atribuye la jurisprudencia del Tribunal Supremo anteriormente expuesta, al no ser de aplicación coactiva a los particulares. Dicho de otro modo, para el Fiscal General, si la peculiaridad de toda prestación patrimonial de carácter público radica en la obligatoriedad que supone para el ciudadano la utilización del servicio y para la labor básica de atraque a puerto la prestación de estos servicios portuarios no es imprescindible, sino que admite una cierta disponibilidad por parte del ciudadano, no es posible apreciar la nota de coactividad que se propugna en el Auto de planteamiento y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo citada.

Por otro lado, por las mismas razones expuestas, a juicio del Fiscal General del Estado, habría que afirmar que los servicios portuarios recogidos en el art. 66.1 de la Ley 27/1992, que se retribuyen mediante tarifas calificadas por el legislador como precios privados, no tienen el carácter de indispensables porque pueden ser o no utilizados por el particular en función de sus necesidades, por lo que tampoco pueden considerarse como básicos para la actividad social.

Finalmente, tampoco aprecia el Fiscal la existencia de un verdadero monopolio en la prestación de estos servicios portuarios, puesto que la gestión de los mismos puede ser realizada tanto por la propia Autoridad portuaria, directamente, como a través del mecanismo de la gestión indirecta, por particulares unidos a aquélla mediante un mero vínculo contractual sujeto al ordenamiento privado. La Ley en ningún momento excluye de modo expreso la eventual concurrencia de la prestación de estos servicios, tanto por la Autoridad portuaria como por los particulares, y no existe impedimento alguno para que en un mismo puerto puedan coexistir, por ejemplo, actividades de prestación de suministro de agua, de hielo

o de energía eléctrica, por citar tan sólo una de las modalidades de servicio portuario que se contemplan en el citado art. 66.1 de la Ley 27/1992.

Pues bien, partiendo de que debe distinguirse entre lo que son servicios públicos de carácter esencial –los del art. 66.2– y los que son servicios portuarios no esenciales –los del art. 66.1– en la medida en que estos últimos pueden ser perfectamente prescindibles por quien haya de arribar a puerto y, además, la Ley no excluye la competencia en su prestación, al permitir la gestión directa e indirecta a cargo de la Autoridad portuaria o de particulares contratantes sin que oponga obstáculo alguno a este régimen de concurrencia, habrá que concluir que, al menos, los servicios contenidos en la relación que figura en el art. 66.1 de la Ley 27/1992 no tienen por qué participar del carácter de prestaciones patrimoniales de carácter público que les asigna el Auto de planteamiento de la cuestión al no reunir ninguna de las notas específicamente citadas por la Jurisprudencia de este Tribunal. En consecuencia, y una vez excluida la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público –en el sentido constitucional de la expresión– de las contraprestaciones obtenidas por tales servicios portuarios no existe ningún obstáculo para conceptualizarlos como prestaciones sujetas al ámbito del Derecho privado retribuidas mediante un sistema de precios privados a fijar por la Autoridad portuaria que preste el servicio, si lo hace de modo directo, o a través de tarifas máximas, si se prestan mediante un sistema de gestión indirecta, que en ningún caso condicionan el ámbito estrictamente privado de su realización, porque los particulares contratantes disponen de libertad absoluta para fijar sus tarifas por debajo de dichas cantidades máximas, sujetándose a las meras reglas del mercado y de la libre concurrencia.

Una vez llegados a este punto, a juicio del Fiscal General del Estado es fácil concluir que no existe vulneración alguna por el precepto cuestionado del principio de reserva legal que contempla el art. 31.3 de la Constitución, que sólo es predicable de las prestaciones patrimoniales de carácter público y, en ningún caso, de un sistema de prestaciones sujeto al Derecho privado, que permite, en consecuencia, la habilitación al Ministro de Fomento para la delimitación esencial del régimen de tarifas a aplicar a los mismos. En consecuencia, termina el Fiscal General del Estado suplicando, de un lado, que se dicte Sentencia por la que se proceda a la desestimación de la presente cuestión de Inconstitucionalidad, y, de otro lado, y ante la identidad de preceptos legales cuestionados y constitucionales citados entre esta cuestión de inconstitucionalidad y las que aparecen registradas con los numerales 1224-2003 y 1418-2003, la acumulación en un único procedimiento.

9. Por escrito registrado en este Tribunal el día 8 de septiembre de 2004 se recibió comunicación del Presidente del Senado en el sentido de que se tuviera a dicha Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Posteriormente, y por escrito registrado el 13 de septiembre siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que dicha Cámara no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación y al Departamento de Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

10. Mediante escritos fechados el día 12 de abril de 2005 los Magistrados don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez comunicaron a los efectos oportunos que se abstenían de intervenir en la deliberación y votación de la presente cuestión de inconstitucionalidad, de conformidad con el art. 219.11 LOPJ, al haber formado

parte del órgano judicial que planteó la cuestión de inconstitucionalidad.

Por Auto de fecha de 20 de abril de 2005 este Tribunal acordó, a la vista de las comunicaciones anteriores y en virtud de lo previsto en los arts. 80 LOTC y 221.4 LOPJ, estimar la causa de abstención formulada por los mencionados Magistrados, apartándoles definitivamente de la referida cuestión.

11. Por providencia de fecha 19 de abril de 2005, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, es determinar si los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, respeta la reserva de ley establecida en el art. 31.3 CE. Dicha reserva de ley se vería infringida en la medida en que las tarifas por servicios portuarios no tuvieran el carácter de «precios privados» establecido por el citado apartado 1 del art. 70, sino el de «prestaciones patrimoniales de carácter público», a la que se refiere el también citado art. 31.3 CE.

Los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, en su redacción originaria, señalan lo siguiente:

«1. Las Autoridades Portuarias exigirán por los servicios portuarios que presten el pago de las correspondientes tarifas. Estas tarifas tendrán el carácter de precios privados.

2. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes establecerá, a propuesta de Puertos del Estado y oídas las Asociaciones de usuarios de ámbito estatal directamente afectadas, los límites mínimos y máximos de las tarifas por los servicios portuarios prestados en puertos de competencia del Estado a que se refiere el apartado anterior».

2. Centrado así el objeto de este proceso constitucional, antes de abordar el examen de las posibles infracciones constitucionales que se suscitan en el Auto de planteamiento de la cuestión, es necesario determinar con mayor precisión el contenido de éste. Como se ha señalado en los antecedentes, la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo pone de manifiesto en el Auto de planteamiento que, a su juicio, los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, tanto en su versión inicial como en la redacción dada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, pudieran vulnerar el art. 31.3 CE, de acuerdo con la interpretación que del mismo ha hecho la STC 185/1995, de 14 de diciembre. No obstante esta afirmación, es claro que este Tribunal sólo debe pronunciarse ahora sobre la versión original de los citados preceptos, no sólo porque al final del Auto de planteamiento la Sala acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad exclusivamente respecto de los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992 «en su versión original», sino también porque en el fundamento de derecho séptimo del Auto el propio órgano judicial reconoce expresamente que esta versión inicial de los preceptos es la única relevante para decidir el proceso *a quo*.

Por otro lado, la circunstancia de que, como acabamos de señalar, los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992 hayan sido modificados sensiblemente por Ley 62/1997, de 26 de diciembre (apartado 29 de su artículo único), y posteriormente derogados por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (apartado 1 de la disposición derogatoria única), hace preciso pronunciarse acerca de los efectos que el cambio sobrevenido haya podido tener sobre el recurso. A este respecto debe

recordarse que es doctrina reiterada de este Tribunal la de que no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal ulterior a su impugnación sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales, debiendo distinguirse entre la cuestión y el recurso de inconstitucionalidad como manifestaciones procesales distintas, no pudiendo resolverse apriorísticamente el problema apuntado en función de criterios abstractos o genéricos (por ejemplo, SSTC 233/1999, de 12 de diciembre, FJ 3; y 16/2003, de 30 de enero, FJ 2). Asimismo, este Tribunal ha señalado que en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable en el proceso a quo y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 2; y 125/2003, de 19 de junio, FJ 2, entre otras).

A la luz de la citada jurisprudencia, hay que concluir que el presente proceso no ha perdido su objeto dado que los preceptos cuestionados, aun después del cambio normativo que se ha producido en la materia como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 62/1997, resultan aplicables en el proceso contencioso-administrativo en cuyo seno se ha suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Entrando ya en el fondo del asunto, en la medida en que el órgano judicial que plantea la presente cuestión considera que los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992 vulneran el principio de reserva de ley porque califican como «precios privados» y permiten que se cuantifiquen por Orden Ministerial lo que constituyen verdaderas «prestaciones de carácter público», debemos exponer ante todo algunos aspectos de la citada reserva que establece el art. 133 CE para el estricto ámbito de los tributos y el citado art. 31.3 CE para las «prestaciones patrimoniales de carácter público» que, como hemos señalado en reiteradas ocasiones, constituyen una categoría jurídica más amplia en la que se integran los tributos y que, frente a lo que parece deducirse del Auto de planteamiento, no puede identificarse con el de prestación «de Derecho público», dado que el «sometimiento de la relación obligacional a un régimen jurídico de Derecho público no es suficiente por sí sólo para considerar que la prestación patrimonial así regulada sea una prestación de carácter público en el sentido del art. 31.3 CE» [SSTC 185/1995, FJ 3 a), *in fine*; y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 15].

A este respecto, debe recordarse que, conforme a constante doctrina de este Tribunal, la reserva de ley en materia tributaria exige que la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo debe llevarse a cabo mediante ley (por todas, SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; y 150/2003, de 15 de junio, FJ 3). También hemos advertido que se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una ley, resulta admisible la colaboración del reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad (entre otras, SSTC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 5; y 150/2003, de 15 de junio, FJ 3, por ejemplo).

Interesa especialmente resaltar que el alcance de la colaboración del reglamento «estará en función de la diversa naturaleza de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas» (SSTC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 5; y 150/2003, de 15 de julio, FJ 3). En

este sentido hemos puesto de manifiesto «el diferente alcance de la reserva legal, según se esté ante la creación y ordenación de impuestos o de otras figuras tributarias» (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4); y, en la misma línea hemos subrayado la especial flexibilidad de la reserva de ley tributaria cuando se trata de las tasas (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4); también hemos insistido sobre este particular al precisar que la colaboración del reglamento con la ley puede ser especialmente intensa en el supuesto de las contraprestaciones que, como las tasas, son fruto de la prestación de un servicio o actividad administrativa (STC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 5); y, en fin, en nuestros últimos pronunciamientos hemos venimos afirmando que resulta admisible una mayor intervención del reglamento en aquellos ingresos «en los que se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas» (SSTC 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 63/2003, de 27 de marzo, FJ 4).

Establecido lo anterior, hay que aclarar, no obstante, que «la mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas –y, en general, respecto de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el art. 31.3 CE– no opera de la misma manera en relación con cada uno de los elementos esenciales del tributo» (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9; y 150/2003, de 15 de julio, FJ 3). En esta misma línea hemos señalado que «la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo», sino que «[e]l grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible» y es menor «cuando se trata de regular otros elementos», como el tipo de gravamen y la base imponible (STC 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 7). E, igualmente, hemos sostenido que, en el caso de las prestaciones patrimoniales de carácter público que se satisfacen por la prestación de un servicio o actividad administrativa, la colaboración del reglamento «puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías –estrechamente relacionadas con los costes concretos de los diversos servicios y actividades– y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades. En cambio, esta especial intensidad no puede predicarse de la creación *ex novo* de dichas prestaciones ya que en este ámbito la posibilidad de intervención reglamentaria resulta sumamente reducida, puesto que sólo el legislador posee la facultad de determinar libremente cuáles son los hechos imponibles y qué figuras jurídico-tributarias prefiere aplicar en cada caso» (STC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 5).

4. Sobre esta base, y dado que la reserva de ley de los arts. 133.1 y 31.3 CE se establece únicamente para los tributos y las «prestaciones patrimoniales de carácter público», es preciso determinar, con independencia del *nomen iuris* empleado por el legislador, cuál es la verdadera naturaleza de las tarifas portuarias para comprobar si le es aplicable la citada reserva. Y a tal fin resulta necesario concretar antes que nada cuáles son los presupuestos de hecho que, conforme a la Ley 27/1992, legitiman su cobro. A este respecto, debe subrayarse en primer lugar que, conforme al art. 70.1 de esta norma legal, todo «servicio» prestado por las Autoridades portuarias devengará el pago de la correspondiente tarifa. Ahora bien, conforme al art. 66 de la Ley 27/1992, dentro de los «servicios» que legitiman a la Autoridad portuaria al cobro de la correspondiente tarifa deben distinguirse dos grupos. De un lado, aquéllos a los que hacen referencia los apartados 1 y 3 del art. 66, a saber, «las actividades de prestación que tiendan a la consecución de los fines que a las Autoridades Portuarias se asignan por la presente Ley y se desarrollan en su ámbito territorial» y, en todo caso, las enumeradas en el mismo, entre otras, la «disponibilidad de

las zonas de fondeo y la asignación de puestos de fondeo», el «amarre y desamarre de los buques, atraque y, en general, los que afecten al movimiento de las embarcaciones», el «accionamiento de esclusas», la «puesta a disposición de espacios, almacenes, edificios e instalaciones para la manipulación y almacenamiento de mercancías y vehículos y para el tránsito de éstos y de pasajeros en el puerto», la «puesta a disposición de medios mecánicos, terrestres o flotantes para la manipulación de mercancías en el puerto», el «suministro a los buques a los buques de agua y energía eléctrica y de hielo a los pesqueros» y los «servicios contra incendios, de vigilancia, seguridad, policía y protección civil portuarios» (apartado 1); así como, «el servicio de señalización marítima» (apartado 3). De otro lado, las actividades relacionadas en el apartado 2 de ese mismo art. 66, esto es, las «labores de carga, descarga, estiba, desestiba y transbordo de mercancías objeto de tráfico marítimo en los buques y dentro de la zona portuaria».

La distinción que acabamos de hacer es necesaria porque, como señala el Fiscal General del Estado, mientras que a los llamados «servicios» portuarios establecidos en los apartados 1 y 3 de aquel art. 66 les resulta de aplicación el régimen normativo recogido en el art. 70, los servicios enumerados en el apartado 2 de ese mismo art. 66 «se regularán y ejercerán de acuerdo con su normativa específica», que no es otra que el Real Decreto-ley 2/1986, de 23 de mayo, sobre el servicio público de estiba y desestiba de buques, norma que, conforme señala su art. 2, regula las «labores de carga, descarga, estiba, desestiba y trasbordo de mercancías», y establece específicamente el régimen de las tarifas exigibles por dichas actividades portuarias en su art. 6.

Hechas estas precisiones, es patente, en segundo lugar, que los «servicios» portuarios regulados en la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de 13 de abril de 1993 sobre aplicación de las tarifas por servicios prestados por las autoridades portuarias, recurrida en el proceso contencioso-administrativo que ha dado lugar a la presente cuestión de inconstitucionalidad, son de los previstos en aquellos apartados 1 y 3 del art. 66 de la Ley 27/1992, razón por la cual les resulta aplicables los apartados 1 y 2 del art. 70 de la misma norma legal, aquí cuestionados. Dichos «servicios», en efecto, son los siguientes: «Señalización marítima», que comprende «la utilización del sistema de ayudas a la navegación marítima» (tarifa T-0); «Entrada y estancia de barcos», que incluye «la utilización de las aguas del puerto, instalaciones de canales de acceso, esclusas (sin incluir el amarre, remolque o sirga en la misma), obras de abrigo y zonas de fondeo» (tarifa T-1); «Atraque», que abarca «el uso de las obras de atraque y elementos fijos de amarre y defensa» (tarifa T-2); «Mercancías y pasajeros», es decir, «la utilización por las mercancías y pasajeros de las aguas de puerto y dársenas, accesos terrestres, vías de circulación, zonas de manipulación (excluidos los espacios de almacenamiento o depósito) y estaciones marítimas y servicios generales de policía» (tarifa T-3); «Pesca fresca», o, lo que es lo mismo, «la utilización, por los buques pesqueros en actividad y los productos de la pesca marítima fresca, de las aguas del puerto, muelles, dársenas, zonas de manipulación y servicios generales de policía» (tarifa T-4); «Embarcaciones deportivas y de recreo», que igualmente integra «la utilización, por las embarcaciones deportivas o de recreo, y por sus tripulantes y pasajeros, de las aguas del puerto, de las dársenas y zonas de fondeo, de los servicios generales de policía y, en su caso, de las instalaciones de amarre en muelles o pantalanes» (tarifa T-5); «Grúas de pórtico», a saber, «la utilización de las grúas de pórtico convencionales o no especializadas» (tarifa T-6); «Almacenaje, locales y edificios», que comprende «la utilización de explanadas, cobertizos, tinglados, almacenes, depósitos, locales y edificios, con sus

servicios generales correspondientes, no explotados en régimen de concesión» (tarifa T-7); «Suministros», que incluye «el valor de los productos o energías suministrados y la utilización de las instalaciones para la prestación de los mismos» (tarifa T-8); y, finalmente, «Servicios diversos», que son «cualesquiera otros servicios prestados por la autoridad portuaria no enumerados en las restantes tarifas» (tarifa T-9).

En suma, como hemos señalado, todas y cada una de las tarifas reguladas en la Orden ministerial impugnada en el proceso a quo se exigen por alguno de los servicios o actividades a los que hacen referencia los apartados 1 y 3 del art. 66 de la Ley 27/1992, por lo que la aplicación a las mismas de las previsiones del art. 70.1 y 2 de la citada Ley no resulta dudosa.

5. Una vez identificados los presupuestos de hecho que justifican el abono de las tarifas reguladas en la Orden Ministerial de 13 de abril de 1993, y alcanzada la conclusión de que la norma que les da cobertura es el art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante (como, por lo demás, aceptan el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, y señala expresamente la exposición de motivos de la citada Orden), debemos concretar si las tarifas citadas tienen la naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público conforme a la doctrina de este Tribunal. A este respecto, es preciso comenzar recordando que, conforme a nuestra jurisprudencia [SSTC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 3 b); y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 16], constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público los pagos exigibles en dos supuestos concretos. En primer lugar, por la prestación de servicios o la realización de actividades en las que concurra cualquiera de las circunstancias siguientes: que sean de solicitud o recepción obligatoria; que sean realizadas por el poder público en monopolio de hecho o de derecho; o que sean «objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar». Y, en segundo lugar, por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.

Pues bien, a la luz de esta jurisprudencia, puede afirmarse que la Orden Ministerial de 13 de abril de 1993 regula «tarifas» que constituyen verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público sujetas al art. 31.3 CE, dado que, frente a lo que mantienen el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, con independencia de que la norma califique como «servicios» todos los presupuestos de hecho que determinan su devengo, dichas tarifas se exigen, bien efectivamente por servicios que –al margen de que, como señala el órgano judicial proponente de la cuestión, puedan o no calificarse como «objetivamente indispensables»– se prestan en régimen de monopolio, bien por la utilización u ocupación de los bienes o instalaciones portuarias.

En efecto, entre los servicios que se encuentran monopolizados por la Administración, se incluyen indudablemente, en primer lugar, los de señalización marítima, que dan lugar a la tarifa T-0 de la Orden ministerial cuestionada en el proceso a quo, servicios prestados por cada autoridad portuaria mediante instalaciones fijas de ayudas destinadas «a mejorar la seguridad de la navegación por el mar litoral español» (art. 91.1 de la Ley 48/2003), que pertenecen al dominio público portuario [arts. 4.10 de la Ley 22/1988, de 18 de julio, de costas, y 93.1 e) de la actual Ley 48/2003] e implican, además, el ejercicio de funciones públicas. Y, en segundo lugar, los llamados servicios generales de policía, que pueden determinar el devengo de las tarifas T-3 o T-4, y suponen asimismo, el ejercicio de autoridad.

También es indudable que se encuentran monopolizados, en la medida en que implican el uso del dominio público portuario, «la utilización de las aguas del puerto» (que pueden dar lugar a las tarifas T-1, T-3, T-4 ó T-5); el uso de las «instalaciones de canales de acceso», las «esclusas» y las «zonas de abrigo» (por el que se exige la Tarifa T-1); la utilización de las «zonas de fondeo» (que determinan la exigencia de las Tarifas T-1 ó T-5); el «uso de las obras de atraque y elementos fijos de amarre y defensa» (que suponen el devengo de la tarifa T-2); la utilización de los «accesos terrestres», «vías de circulación» y «estaciones marítimas» (por los que se exige la tarifa T-3); el uso de las «zonas de manipulación» (que dan lugar a las tarifas T-3 ó T-4); la utilización de los «muelles» (tarifa T-4); la utilización de las «dársenas» (presupuesto de hecho de las tarifas T-3, T-4 ó T-5); y la utilización de «las instalaciones de amarre y atraque en muelles y pantalanes» (tarifa T-5).

La misma conclusión debe alcanzarse, por último, en relación con la utilización de «las grúas de pórtico convencionales o no especializadas» situadas en el puerto (tarifa T-6), la utilización de «explanadas, cobertizos, tinglados, almacenes, depósitos, locales y edificios» igualmente situados en el puerto (tarifa T-7), o, en fin, la «utilización de las instalaciones» portuarias para el suministro de productos o energía (tarifa T-8), dado que se trata de «instalaciones fijas de los puertos» que forman parte integrante del dominio público portuario estatal [art. 14.1 de la Ley 27/1992 y 93.1 e) de la Ley 48/2003].

En definitiva, debe considerarse que los «servicios portuarios» a que hace referencia la Orden ministerial cuestionada en el proceso *a quo* implican, bien la prestación de servicios o realización de actividades en los que existe un monopolio de derecho a favor del Estado y, en consecuencia, «los particulares se ven obligados a optar entre no recibirlos o constituir necesariamente la obligación de pago de la prestación» [STC 185/1995, FJ 3 c)], bien la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes del dominio público portuario, que al ser de titularidad del Estado generan «una situación que puede considerarse de monopolio, ya que si un particular quiere acceder a la utilización o al aprovechamiento citados para realizar cualquier actividad debe acudir forzosamente a los mismos» [STC 185/1995, FJ 4 a)]. De donde se deduce que las tarifas por los denominados «servicios públicos» portuarios constituyen prestaciones de carácter público en el sentido del art. 31.3 CE que, en cuanto tales, quedan sometidas a la reserva de ley [STC 185/1995, FJ 4 a)]; en el mismo sentido, STC 233/1999, FJ 16].

6. Pero aún podemos precisar más: si, conforme a la doctrina de este Tribunal, los «tributos, desde la perspectiva constitucional, son prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos» (STC 182/1997, FJ 15), no cabe la menor duda de que, con independencia de la calificación formal que les otorga la Ley 27/1992 (STC 233/1999, FJ 18), las llamadas «tarifas» por servicios portuarios constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza tributaria. Y son tributos, con independencia de que los denominados servicios portuarios sean prestados por la Autoridad portuaria de forma directa o indirecta, tal y como se desprende, en la actualidad, del párrafo segundo del art. 2.2 a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, que, a los efectos de calificar a las prestaciones patrimoniales satisfechas por los ciudadanos a las Administraciones públicas como tasas, dispone que «[s]e entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquier de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público».

Esta es, por otro lado, la conclusión a la que llegó el propio legislador en la reciente Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, que pretende adaptar las tarifas portuarias «a la doctrina que se deriva de la STC 185/1995, de 14 de diciembre», y reconoce expresa y textualmente que «las antiguas tarifas de servicios que implicaban la utilización del dominio público se convierten, previa redefinición de sus hechos imposables, en verdaderas tasas por utilización especial de las instalaciones portuarias, desapareciendo en ellas la actividad prestacional. De otro, también alcanzan dicha calificación las prestaciones exigibles por aquellos servicios –escasos, actualmente– que deben calificarse, normalmente por estar ligados al ejercicio de funciones públicas, como obligatorios, en la medida en que no se prestan en concurrencia por el sector privado. Este grupo de prestaciones, como no podía ser de otra manera, encuentra en la ley la determinación de sus elementos esenciales» (apartado II de la exposición de motivos). Y es que, en efecto, un análisis del articulado de la citada Ley pone de manifiesto que las tarifas reguladas en la Orden ministerial impugnada ante el órgano judicial cuestionante merecen ahora la calificación en la norma legal de «tasas». Así ocurre con la tarifa T-0, que se convierte en la «Tasa por señalización marítima» [arts. 14.2 b), 29.1, 30 y 58.2 c)]; por su parte, el presupuesto de hecho de las tarifas T-1 y T-2 se integran ahora en el hecho imponible de la llamada «Tasa del buque» (art. 21); la tarifa T-3 se desagrega en la «Tasa del pasaje» (art. 23), la «Tasa de la mercancía» (art. 24) y la «Tasa por servicios generales» (art. 29); la anterior tarifa T-4 se incorpora en parte al hecho imponible de la «Tasa de la pesca fresca» (art. 25) y en parte al de la «Tasa por servicios generales» (art. 29); la tarifa T-5 pasa a calificarse como la «Tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo» (art. 22); el presupuesto de hecho de la tarifa T-6 se incluye en la nueva «Tasa de mercancías» (art. 24); la tarifa T-7 se integra en la «Tasa por ocupación privativa del dominio público portuario» (art. 19); y la tarifa T-8, por lo menos en lo que a la utilización de las instalaciones se refiere, se incorpora a la «Tasa del buque» (art. 21), a la «Tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo» (art. 22) y a la «Tasa de la pesca fresca».

7. Sentado lo anterior, conviene iniciar el examen de la infracción constitucional denunciada con una aclaración. Como se desprende del citado art. 70.2 de la Ley 27/1992, cuando este precepto señala que el Ministro de Obras Públicas y Transportes establecerá los límites mínimos y máximos de las tarifas por servicios portuarios no está autorizando que dicho Ministro «establezca» las citadas tarifas, sino que únicamente permite que tal órgano fije la cuantía de la prestación tributaria previamente establecida en la Ley, concretamente, en el art. 70.1, en relación con el los arts. 66, 71 y 72, todos ellos de la Ley 27/1992.

Hecha esta aclaración, hay que recordar que el hecho de que la ley permita que normas reglamentarias fijen la cuantía de la prestación patrimonial de carácter público no vulnera por sí mismo el principio de reserva de ley (SSTC 185/1995 y 233/1999). Concretamente, según dijimos en la STC 185/1995, en relación con el art. 26.1 de la Ley de tasas y precios públicos [que atribuía la competencia para fijar o modificar la cuantía de los precios públicos mediante Orden al «Departamento Ministerial del que dependa el Órgano o Ente que ha de percibirlos» –apartado a)– o directamente a «los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial o financiero, previa autorización del Ministerio de que dependan» –apartado b)], aunque es cierto que la cuantía «constituye un elemento esencial de toda prestación patrimonial con lo que su fijación y modificación debe ser regulada por ley», ello no significa, sin embargo, «que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los ele-

mentos determinantes de la cuantía; la reserva establecida en el art. 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador (STC 19/1987) » [FJ 6 c); en el mismo sentido, STC 233/1999, FJ 19].

Ningún obstáculo constitucional existe, pues, para que el cuestionado art. 70.2 se remita a una Orden Ministerial para la fijación de la cuantía de las tarifas por servicios portuarios.

Planteada así la cuestión, habrá que examinar la regulación que se contiene en la Ley 27/1992 para comprobar si establece los criterios idóneos para circunscribir la decisión de los órganos que han de fijar el *quantum* de dichas tarifas, desterrando una actuación libre, no sometida a límites. Y, a este respecto, adelantando las conclusiones que a continuación expondremos, podemos afirmar ya que ni el art. 70.2 ni ningún otro precepto de la Ley 27/1992 contiene, tal y como exigen los arts. 31.3 y 133.1 CE, los criterios idóneos para cuantificar las prestaciones tributarias que establecen de forma que garanticen una decisión suficientemente predeterminada.

En efecto, conforme al art. 70.2 de la Ley 27/1992, el «Ministro de Obras Públicas y Transporte establecerá, a propuesta de Puertos del Estado y oídas las Asociaciones de usuarios de ámbito estatal directamente afectadas, los límites mínimos y máximos de las tarifas por los servicios portuarios prestados en puertos de competencia del Estado». Pues bien, como puede constatarse, la norma cuestionada no establece ningún límite máximo –implícito o explícito– a la cuantía de las tarifas por servicios portuarios, sino que deja a la entera libertad del citado Ministro la fijación de lo que, como venimos diciendo, constituye sin ninguna duda uno de los elementos esenciales del recurso financiero enjuiciado: la cuantía de la prestación. Y ya hemos advertido que tales tarifas son prestaciones patrimoniales de carácter público. Aún más, hemos concluido que, en tanto que prestaciones coactivas que se satisfacen a los entes públicos con la finalidad de sostener los gastos públicos, constituyen tributos que, como tales, están sometidos a la reserva de ley que establecen los arts. 31.3 y 133.1 CE.

Ciertamente, como antes recordábamos y enfatiza el Abogado del Estado, la reserva de ley tributaria es relativa, y en las contraprestaciones en las que, como aquí sucede, se evidencia de modo directo e inmediato un carácter sinalagmático, la colaboración del reglamento «puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías» [SSTC 185/1995, FJ 5; y 233/1999, FJ 19 c)]. Y hay que reconocer, asimismo, que la finalidad perseguida por el legislador con el art. 70.2 de la Ley 27/1992 es constitucionalmente legítima: basta, en efecto, la lectura de la exposición de motivos de la Orden Ministerial de 13 de abril de 1993 para llegar a la conclusión de que la Ley 27/1992 y la citada Orden pretenden «propiciar las oportunas traslaciones de los excedentes de rentabilidad portuaria a los usuarios mediante el abaratamiento del coste de la cadena de transporte; garantizando al mismo tiempo la imprescindible generación de recursos que son necesarios para el autofinanciamiento de las autoridades portuarias». Pero ni la especial flexibilidad de la reserva en estos casos ni la plena sintonía del objetivo perseguido por la ley con la Constitución pueden desvirtuar, sin embargo, el juicio negativo que ahora ha de merecer, desde la defensa de la reserva de ley constitucionalmente garantizada, la técnica de remisión empleada por el legislador.

Y es así porque, como dijimos en la STC 19/1987, de 17 de febrero (que declaró inconstitucional el art. 13.1 de la Ley 24/1983 porque facultaba a los Ayuntamientos para fijar libremente los tipos de gravamen de la contribución

territorial urbana y de la rústica y pecuaria), los arts. 31.3 y 133.1 CE no permiten «un pleno desapoderamiento del legislador» en favor de órganos distintos de los parlamentarios para «la determinación de un elemento esencial en la definición de los tributos», no consienten «habilitaciones indeterminadas para la configuración de los elementos esenciales de los tributos» (FJ 5). Por este motivo, ya en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, este Tribunal declaró contrarios a la reserva de ley contenida en los arts. 31.3 y 133.2 CE los preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1981 que establecían un «canon» por la prestación de un servicio, al limitarse a «hacer una remisión en blanco al correspondiente Reglamento», a «otorgar una habilitación al Gobierno Vasco» para que éste determinara sus elementos esenciales, entre ellos, el establecimiento de su importe (FJ 4). Asimismo, también por la vulneración de la citada reserva de ley, la STC 179/1985, de 19 de diciembre, declaró inconstitucionales los artículos de la Ley 24/1983 que creaban un recargo sobre un impuesto estatal (arts. 8.1 y 9.1), porque, aunque dichos preceptos establecían la base sobre la que el citado recargo había de aplicarse, respecto del tipo se limitaban a señalar que debía consistir «en un porcentaje único», con lo que debían ser los Ayuntamientos los que habían «de fijar por sí dicho porcentaje con total y absoluta discrecionalidad y sin estar condicionados por límite legal alguno, dado que los preceptos indicados no establecen ningún criterio al que aquéllos se hayan de ajustar, ni tampoco siquiera los límites máximo y mínimo entre los que deba quedar comprendido tal porcentaje» (FJ 3). Y, en fin, la STC 63/2003 declaró contrarios a los arts. 31.3 y 133.1 de la CE el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, de 1 de julio, que modifica la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos, al no establecer «ningún límite máximo –implícito o explícito– a la cuantía de los cánones por concesiones y autorizaciones administrativas, pues no pasan de señalar que tal cuantía se fijará y actualizará con sujeción a la “política económico-financiera y de tarifas portuarias determinadas por el Gobierno” y a la “normativa general y objetivos anuales” que se establezcan por un Ministerio, de manera que se deja a la entera libertad de los citados órganos la fijación de lo que, como venimos diciendo, constituye sin ninguna duda uno de los elementos esenciales del recurso financiero enjuiciado: el *quantum* de la prestación» (FJ 7).

En definitiva, como señalamos en la citada STC 63/2003, la determinación en la ley de un límite máximo de la prestación de carácter público, o de los criterios para fijarlo, es absolutamente necesaria para respetar el principio de reserva de ley. Esa determinación no aparece en el precepto cuestionado, que, al señalar que será el Ministro de Obras Públicas y Transportes el que establecerá «los límites mínimos y máximos de las tarifas», traza un ámbito de cuantificación que deja un amplísimo margen de libertad al mencionado órgano del poder ejecutivo, lo que implica una habilitación tan indeterminada que desborda los límites que para la colaboración reglamentaria derivan de las exigencias de la reserva de ley establecida en los arts. 31.3 y 133.1 CE.

8. Procede, en consecuencia, declarar inconstitucional el apartado 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, en su versión original, en la medida en que se aplica a prestaciones patrimoniales de carácter público.

Esta declaración de inconstitucionalidad debe extenderse también al apartado 1 del mismo precepto legal, en tanto que califica como «precios privados» los que, como hemos señalado, constituyen verdaderas «prestaciones patrimoniales de carácter público» a las que hace referencia el art. 31.3 CE.

En la STC 185/1995, de 14 de diciembre, señalamos que en «uso de su libertad de configuración, el legislador puede crear las categorías jurídicas que considere adecuadas. Podrá discutirse en otros foros la corrección científica de las mismas, así como su oportunidad desde la perspectiva de la política legislativa; sin embargo, en un proceso de inconstitucionalidad como el presente sólo puede analizarse si la concreta regulación positiva que se establece de esas categorías respeta los preceptos constitucionales que les sean aplicables» [FJ 6 a)]. Sin embargo, en el presente caso, y a diferencia del supuesto analizado en la Sentencia citada, en el que se examinaba la constitucionalidad de una nueva categoría jurídica creada por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos –los precios públicos–, el legislador no crea ninguna categoría jurídica nueva, sino que se limita a calificar a las contraprestaciones devengadas por la prestación de servicios portuarios como «precios privados», una categoría preexistente que predetermina el régimen jurídico que es de aplicación a dichas contraprestaciones, excluyendo las exigencias que derivan del principio de reserva de ley establecido por la Constitución para las prestaciones patrimoniales de carácter público (arts. 31.3 y 133.1 CE).

En definitiva, procede igualmente declarar inconstitucional el apartado 1 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, en su versión original, en la medida en que califica como «precios privados» a contraprestaciones por servi-

cios portuarios que constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6277-20002 y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 8.

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

Dada en Madrid, a veinte de abril de dos mil cinco.– María Emilia Casas Baamonde.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Javier Delgado Barrio.–Elisa Pérez Vera.–Roberto García-Calvo y Montiel.–Eugení Gay Montalvo.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Firmado y rubricado.