

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11923 *Sala Primera. Sentencia 146/2009, de 15 de junio de 2009. Cuestión de inconstitucionalidad 2917-2007. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, redactada por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre. Vulneración de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad del legislador: STC 116/2009 (norma retroactiva sobre liquidación de tarifas por servicios portuarios que habían sido anuladas por sentencia firme). Nulidad de disposición estatal.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta; 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. 2917-2007, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en la redacción dada a la misma por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre. Han sido parte, el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente, el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 30 de marzo de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del mismo órgano de 14 de febrero de 2007, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional trigésimo cuarta, apartados primero y segundo, de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, en la redacción dada a la misma por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, por posible vulneración de los artículos 9.3 y 117.3 en relación con los artículos 106.1, 118 y 24.1 CE.

2. La cuestión de inconstitucionalidad trae causa del recurso contencioso-administrativo núm. 987-2004, interpuesto por una sociedad naviera contra el Acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Regional del País Vasco de 30 de marzo de 2004, dictado en reclamación núm. 48-789-2002, por el que se declaraba incompetente por razón de la materia para conocer de la liquidación practicada por la Autoridad Portuaria de Bilbao por la prestación de servicios portuarios a buques de la entidad demandante.

El recurso se oponía a la citada resolución, entre otras razones, por la ilegalidad e inconstitucionalidad de la nueva liquidación girada por la Autoridad Portuaria de Bilbao respecto de servicios portuarios prestados en el año 1992, cuya liquidación se anuló por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2002 y que fue ejecutada por la Autoridad Portuaria de Bilbao mediante

compensación de los importes a devolver con los de nuevas liquidaciones practicadas al amparo de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, la cual, al margen de otros motivos impugnatorios basados en la legalidad ordinaria, estimaba inconstitucional, por tratarse de una disposición que regulaba una tarifa portuaria ocho años después de haberse producido el hecho imponible de la misma dando lugar a un supuesto de retroactividad auténtica. Con cita de las SSTC 182/1997, 150/1990, 125/1987, 197/1992 y 173/1996 entendía el órgano judicial que solo exigencias cualificadas de interés general podrían imponer el sacrificio del principio de seguridad jurídica, exigencias que no existirían en el presente caso.

Concluido el procedimiento, y con suspensión del plazo para dictar sentencia, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, mediante providencia de 16 de noviembre de 2006, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal acerca del eventual planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, en la redacción dada a la misma por la disposición adicional séptima de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, por posible vulneración de los artículos 9.3 y 117.3 en relación con los artículos 106.1, 118 y 24.1 CE. Este trámite fue sustanciado conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 LOTC y, finalmente, el órgano judicial dictó Auto de planteamiento de la cuestión el día 14 de febrero de 2007.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial promotor señala, tras exponer las circunstancias del caso, que la citada disposición legal faculta a las Autoridades portuarias para practicar nuevas liquidaciones basadas en los mismos elementos determinados por la Ley 1/1966, de 28 de enero, modificada por la Ley 18/1985, de 1 de julio, así como en las disposiciones vigentes en el momento en que se practicaron las correspondientes liquidaciones, posibilidad que toma como origen y motivo que tales liquidaciones hayan sido anuladas por sentencias judiciales firmes fundadas en la nulidad de las disposiciones que establecieron sus cuantías. Por ello hace quebrar el modelo constitucional que consagra el título VI CE, y que en particular se deduce de los arts. 117.3 y 118 CE, en relación con el artículo 106.1 CE. Duda la Sala que una norma con rango de ley como la que se pone en cuestión se atenga al derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de los Tribunales de aquellos litigantes que promovieron en su día los procesos sentenciados en firme a que la disposición adicional trigésimo cuarta se refiere, y que, por ello, deben nuevamente reiterarlos (art. 24.1 CE).

Por último, y respecto a la prohibición de retroactividad de las leyes restrictivas de derechos individuales (con referencia al art. 9.3 CE), la citada disposición no regula materialmente nada *ex novo* y con carácter retroactivo, sino que se limita a revitalizar para casos concretos —precisamente en los que ha recaído sentencia con efecto de cosa juzgada—, unas disposiciones que ya existían al tiempo de producirse el hecho imponible de dicha exacción, de modo tal que no es el plano de la certidumbre jurídica el que resulta directamente afectado, sino de manera refleja e indirecta a través de la abrupta e ilegítima privación de eficacia de las sentencias como rasgo esencial de la anomalía constitucional en que, a criterio de la Sala, dicha disposición incurre.

4. Mediante providencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera del Tribunal Constitucional, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 10.1 c) LOTC deferir a la Sala Primera, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión, y dar traslado de las actuaciones, conforme dispone el artículo 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Ministerio Fiscal, al objeto de que, en plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El día 2 de octubre de 2007, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que dicha Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 10 de octubre de 2007, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración.

6. El Abogado del Estado formuló alegaciones mediante escrito de fecha 18 de octubre de 2007.

En el mismo solicita, en primer lugar, la inadmisión de la cuestión planteada alegando la deficiente formulación del juicio de relevancia en cuanto que, de los dos apartados de la disposición adicional trigésimo cuarta cuestionada, el primero de ellos se refiere a liquidaciones efectuadas al amparo de disposiciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, y el segundo a las liquidaciones efectuadas con arreglo a órdenes ministeriales sobre tarifas por servicios portuarios dictadas tras la vigencia de la norma citada, por lo que, de acuerdo al criterio temporal que los ordena, de ello resulta que ambos apartados no pueden ser relevantes al mismo tiempo para fallar el pleito. Subsidiariamente a la inadmisión total estima que el precepto relevante para la resolución de la cuestión planteada es el apartado primero, por lo que la cuestión debería inadmitirse parcialmente respecto del apartado segundo.

En segundo lugar, en cuanto al fondo del asunto, destaca que, habiendo rechazado la Sala promover la cuestión de inconstitucionalidad por violación del artículo 9.3 CE, no cabe apreciar la vulneración de los artículos 24.1, 106.1, 117.3 y 118 CE. Así, el Abogado del Estado señala que las sentencias judiciales firmes a las que se refiere la norma cuestionada declararon la nulidad de las liquidaciones de las tarifas portuarias sobre la base de afirmar la invalidez de la disposición reglamentaria aplicada por no respetar el principio de reserva de ley del artículo 31.3 CE, lo que se reduce, en el fondo, a un vicio de incompetencia, por lo que la norma cuestionada «representa una suerte de convalidación legislativa de las disposiciones reglamentarias excedidas y de sus actos de aplicación». De ese modo, no se pretende menoscabar la eficacia anulatoria de sentencias firmes, sino que, partiendo de sus plenos efectos, se elimina el vicio procedimental con el fin de asegurar que se pague el servicio portuario por quién lo recibió y se lucró con él, impidiendo su enriquecimiento injustificado, lo que es un fin de interés general. La conclusión a la que llega el Abogado del Estado es que no se viola la efectividad del control jurisdiccional de la actuación administrativa (art. 106.1 CE), la potestad judicial de juzgar y ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE) ni el deber de cumplimiento de las sentencias firmes (art. 118 CE), ya que se parte del resultado de ese control jurisdiccional y del cumplimiento de lo decidido judicialmente, sin que tampoco quepa apreciar contradicción alguna con el artículo 24.1 CE, toda vez que el recurrente que logró la anulación de las liquidaciones originarias no ha adquirido con ello el derecho sustantivo a recibir gratuitamente un servicio portuario.

7. El Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el 5 de noviembre de 2007, interesando que se proceda a la declaración de inconstitucionalidad de la norma cuestionada por vulneración del artículo 9.3 CE. En primer lugar, concreta que el objeto de cuestionamiento es que por la vía de un precepto legal vuelvan a adquirir vigencia determinadas tarifas que fueron establecidas por la prestación de servicios portuarios mediante órdenes ministeriales que en su momento fueron anuladas por los órganos judiciales, al haber entendido éstos que se trataban de prestaciones patrimoniales de carácter público que no disponían de la necesario cobertura normativa por no haberse respetado el principio de reserva de ley, y que las razones de dicho cuestionamiento son que dicha norma, en contradicción con la seguridad jurídica que encarnan la cosa juzgada y con el principio de exclusividad atribuido a los órganos judiciales para ejecutar sus resoluciones, permite a las Autoridades portuarias efectuar nuevas liquidaciones con fundamento en las tarifas previstas en normas legales vigentes en el momento de prestarse los servicios portuarios, que habían sido anuladas judicialmente. A partir de ello, el Fiscal General del Estado señala que la norma cuestionada no afecta al derecho a la tutela judicial efectiva ni a la ejecutividad de las resoluciones judiciales firmes en tanto que «el ámbito de aplicación de la norma únicamente puede extenderse a los supuestos de hechos acaecidos con anterioridad a su entrada en vigor, en que la liquidación por la utilización de los servicios portuarios no hubiera sido impugnada en su momento», por lo que la problemática «se limita únicamente al resto de supuestos en que por no haber

obtenido en su momento sentencia favorable firme y no haber transcurrido los plazos de prescripción de sus obligaciones al tiempo de entrada en vigor de esta norma, han visto cómo las respectivas Autoridades Portuarias han vuelto a girarles determinadas liquidaciones por los servicios utilizados en fecha anterior a dicha entrada en vigor».

De ese modo, el Fiscal General del Estado, considera que la cuestión queda circunscrita a si ha existido vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). A ese respecto, señala que, partiendo de la base de que las tarifas portuarias a las que se refiere la norma cuestionada son verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público, le resulta de aplicación la doctrina constitucional relativa al principio de seguridad jurídica recogida en reiteradas sentencias, conforme a la cual el artículo 9.3 CE proteja la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles. Así, tomando en cuenta que el régimen tarifario previsto en la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles, modificada por la Ley 18/1985, de 1 de julio, había sido derogado por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, concluye que la norma cuestionada es contraria al artículo 9.3 CE «porque el legislador asume una opción legislativa en materia tributaria que era de imprevisible previsión, al haber concedido plena vigencia a un conjunto normativo que había sido ya derogado y que se encuentra en franca contradicción con los reiterados pronunciamientos judiciales de declaración de nulidad de las normas reglamentarias derivadas de la normativa legal sobre la materia que sucedió en el tiempo a la anterior de 1966, por haber establecido un régimen tarifario que parte de una distinta conceptualización jurídica de la retribución por los servicios portuarios prestados, al configurarla como preciso privados».

8. Por providencia de 10 de junio de 2009 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la disposición adicional trigésimo cuarta, apartados primero y segundo, de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en la redacción dada a la misma por la disposición adicional séptima de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, por posible vulneración de los artículos 9.3 y 117.3 en relación con los artículos 106.1, 118 y 24.1 CE.

2. Previamente al examen de fondo de la constitucionalidad del precepto cuestionado, resulta necesario, a la vista del alegato formulado por el Abogado del Estado, acometer la delimitación precisa del objeto del presente proceso constitucional.

En efecto, a pesar de que el órgano judicial que plantea la cuestión la extiende formalmente a los apartados primero y segundo de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en la redacción dada a la misma por la disposición adicional séptima de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, hay que entender que la inconstitucionalidad que se suscita se refiere únicamente al apartado primero de la misma, relativo a liquidaciones efectuadas al amparo de disposiciones sobre tarifas portuarias anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Como resulta de los autos, las liquidaciones origen del proceso *a quo* se han dictado en sustitución de otras, anuladas por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2002, que habían sido giradas en aplicación de lo previsto en una Orden Ministerial de 17 de marzo de 1992, liquidaciones anteriores, por tanto, a la entrada en vigor de la ya citada Ley 27/1992, de 24 de noviembre. El supuesto de nuevas liquidaciones giradas en el lugar de otras dictadas en aplicación de disposiciones anteriores a la Ley 27/1992 resulta ser el definido en el apartado primero de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999. Por esa razón, hemos de

considerar que dicho apartado primero, en la redacción dada por la Ley 14/2000, es el relevante para la resolución del pleito en cuyo seno se ha suscitado la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Ello también determina que debemos declarar inadmisibile la cuestión respecto del apartado segundo de la misma disposición adicional trigésimo cuarta, por cuanto ese apartado segundo, al referirse a situaciones posteriores a la vigencia de la Ley 27/1992, no es de aplicación en el proceso judicial *a quo*.

3. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, una vez examinada, debe reputarse resuelta por la doctrina que este Tribunal ha establecido en la STC 116/2009, de 18 de mayo, en la cual hemos declarado inconstitucional y nula la inicial redacción del apartado primero de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999. En la citada Sentencia estimamos que, frente a lo alegado por el Abogado del Estado respecto a la falta de argumentación, en el Auto de planteamiento, de la eventual vulneración del artículo 9.3 CE desde la perspectiva de la prohibición de retroactividad de las leyes restrictivas de derechos, subsistía, en todo caso, el cuestionamiento de la norma con fundamento en el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo precepto constitucional. Y en esa dimensión, el artículo 9.3 CE impide la retroactividad auténtica de la legislación tributaria salvo cuando concurren especiales circunstancias de interés general que puedan excepcionalmente imponerse a las exigencias derivadas de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

Pues bien, la norma cuestionada establecía la regulación de unas tarifas que tienen la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público, dotándola de una retroactividad auténtica, habilitando la práctica de nuevas liquidaciones y estableciendo la cuantificación de las tarifas a aplicar en relación con supuestos de hecho que no sólo habían sido ya realizados en su integridad y estaban plenamente agotados al amparo de una legislación anterior, sino que incluso habían sido ya objeto de liquidación conforme a esa legislación y sometida dicha liquidación a control de legalidad por los órganos judiciales competentes, sin que, atendidas las circunstancias del caso, pudiera apreciarse la concurrencia de exigencias cualificadas del interés común que hubieran podido resultar prevalentes e imponerse a la prohibición de la retroactividad.

Expuestas las razones que determinaron la inconstitucionalidad y nulidad de la redacción inicial del apartado primero de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, es claro que las mismas son igualmente predicables de ese mismo apartado primero, una vez modificado por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, pues las diferencias en su redacción no son relevantes a los efectos de impedir o modular la aplicación de la doctrina recaída en la citada STC 116/2009, de 18 de mayo.

En consecuencia, hemos de declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado primero de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en la redacción dada al mismo por la disposición adicional séptima de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,

Ha decidido

1.º Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad por lo que respecta al apartado segundo de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en la redacción dada al mismo por la disposición adicional séptima de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre.

2.º Declarar inconstitucional y nulo el apartado primero de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en la redacción dada al mismo por la disposición adicional séptima de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre.

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

Dada en Madrid, a quince de junio de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—
Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.