

TRIBUNAL SUPREMO (SALA 3ª, SECC.2ª)

Sentencia de 11 de octubre de 2002

Ponente: Excmo. Sr. Mateo Díaz

Efectos derivados de la STC 185/1995 que anuló algunos preceptos de la citada Ley de Tasas y Precios Públicos. Anulación de las órdenes ministeriales que habían cuantificado la prestación por tasas portuarias por carecer de suficiente cobertura legal.

A raíz de la regulación de las tasas portuarias, hecha por Orden Ministerial debido a su consideración de precio público según la Ley de Tasas y Precios Públicos 8/1989, el Tribunal Supremo se plantea cuales son los efectos sobre aquella situación derivados de la STC 185/1995 de 14 Dic que anuló algunos preceptos de la citada Ley y concluye anulando las ordenes ministeriales que habían cuantificado la prestación por carecer de suficiente cobertura legal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.-

(...)

El tema ha sido repetidamente examinado por esta Sala, en cuanto a la legalidad de las disposiciones ministeriales relativas a las tarifas G-2 y G-3, en las que se llegaron a conclusiones anulatorias, mas no así en cuanto a la G-1, a la que únicamente hay referencias en la S 21 Dic. 1996, dictada en el recurso de apelación núm. 6945/1992.

La L 1/1966, de 28 Ene., reguló el régimen financiero de los puertos españoles, estableciendo en su art. 1: «1. La financiación de los puertos e instalaciones marítimas españolas a cargo de los Organismos dependientes del Ministerio de Obras Públicas se regirá por lo dispuesto en la presente Ley. 2. Los recursos para esta financiación vendrán constituidos por el rendimiento de las tarifas por servicios generales y específicos por el importe de los cánones de las concesiones administrativas otorgadas en la zona portuaria (...)»

La misma Ley clasifica los servicios prestados por los organismos portuarios, a efectos de esta Ley, en generales y específicos.

A su vez, los servicios generales se clasifican en cinco grupos, de los cuales el primero, que es el que ahora interesa es el relativo a «Entrada y estancia de barcos en el puerto» (Tarifa G.1).

Segundo.- *El art. 11 de la L 1/1966, de 28 Ene., dispuso que las tarifas de servicios generales y las de servicios específicos serían aprobadas previos los informes del Minis-*

terio de Hacienda, Comercio (Subsecretaría de la Marina Mercante, oído el Consejo Superior de Cámaras) y Organización Sindical, por el entonces Ministerio de Obras Públicas, si los informes fueran favorables y en caso contrario por el Consejo de Ministros. A su vez la disp. adic. 2.^a de la Ley citada, autorizó a los Ministerios de Obras Públicas y de Hacienda para dictar conjuntamente las disposiciones que fueron precisas para la ejecución de la L 1/1966.

En cumplimiento de las normas anteriores se dictó la OM 23 Dic. 1966, posteriormente sustituida por la Orden Ministerial (M.^o de Economía y Hacienda y M.^o de Transportes, Turismo y Comunicaciones) de 14 Feb. 1986, (...)

Tercero.- (...) esta última disposición introdujo «la utilización de las aguas del puerto» como hecho imponible, desbordando el art. 8 de la L 1/1966, en el que se precisó que éste viene constituido por «la entrada y estancia y comprende la utilización de las instalaciones de señales marítimas y balizamiento, canales de acceso, esclusas y puentes móviles, obras de abrigo y zonas de fondeo» y se devenga cuando el barco haya entrado en el puerto.

Se trata de una extralimitación de la norma reglamentaria, pues, conforme a la Ley citada, el hecho imponible de las Tarifas portuarias es, acorde con su naturaleza de tasas, la prestación de servicios portuarios, los cuales se definen por su naturaleza, por la entidad que los presta, por la empresa o persona que los recibe y por el espacio en que se llevan a cabo. (...)

En consecuencia, la OM 14 Feb. 1986 es nula por falta de competencia del órgano que la dictó para someter a la tarifa portuaria G-1 la simple utilización de las aguas del puerto.

Apuntamos ya hacia la nulidad de las Ordenes Ministeriales que han venido desarrollando ultra vires la L 1/1966, materia acerca de la cual, solo en el presente año de 2002, si bien con referencia a la Tarifa G-3, se han dictado las SS 22 Feb., 13 y 14 Mar. y 21 Mar. (dos sentencias de esta última fecha).

Antes, sin embargo, hemos de examinar el impacto producido en esta cuestión por la TC S 185/1995.

Cuarto.- (...) la incidencia provocada por la Ley de Tasas y Precios Públicos, de 8 Abr. 1989, llevó a esta Sala, ... a estimar como precios públicos las tarifas portuarias, resultando válida la fijación de su cuantía por medio de Orden ministerial; ... Sin embargo, posteriormente, dicha doctrina tuvo que ser revisada, y no porque esta Sala patrocine ningún cambio de criterio sino por las consecuencias que produjo la S 185/1995, de 14 Dic., del Pleno del TC (...)

La citada sentencia del TC matiza este nuevo concepto partiendo de la noción de «prestación patrimonial de carácter público» (expresión más amplia y genérica

que la de «tributo») a que se refiere el art. 31.3 de la CE, y que queda sometida a la reserva de Ley. Dice que «La imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es (...), en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de reserva de Ley»; ... Seguidamente puntualiza (FJ 5) que la reserva de Ley en materia tributaria exige que la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales del mismo debe llevarse a cabo mediante una Ley, pero 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, colaboración que puede ser especialmente intensa en la fijación o modificación de las cuantías.

A este respecto señala (FJ 6) que la atribución a normas reglamentarias de la regulación o fijación de la cuantía ha de ser «conforme a los criterios o límites señalados en la propia Ley, que sean idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración en la apreciación de los factores técnicos se transforme en una actuación libre o no sometida a límite»...

Quinto.- Por ello, hay que concluir que estas tarifas no son identificables con el actual concepto de precio público.

Por el contrario, en el momento presente, esta tarifa es sumible en el concepto de tasa. (...)

Hay que concluir aquí que la Tarifa G-1 en la actualidad se identifica como una tasa y, a mayor abundamiento, es una de las modalidades del hecho imponible de ellas que admite el art. 13 i) de la L 8/1989, cuando dice que «Podrán establecerse tasas por la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de Derecho público consistentes en: (...) Servicios portuarios y aeroportuarios».

Sexto.- La conclusión que antecede es absolutamente determinante de la solución de este litigio. Las tasas son tributos [art. 26.1 a) de la LGT] y como tales sometidas a la reserva de Ley por tratarse de una prestación patrimonial de carácter público (art. 31.3 de la CE) y así venir exigido en el art. 10 de la LGT.

Esta exigencia solo se cumple en parte en el caso de autos. Ciertamente la Tarifa G-1, como la G-3 a la que se refería el estudio hecho por la S 14 Mar. 2002, fue creada por ley (L 1/1966 y L 18/1985) donde se fijan el hecho imponible, el sujeto pasivo, la base, el devengo y las exenciones; sin embargo, su cuantificación ha venido haciéndose por órdenes ministeriales, de la que es último exponente la aquí impugnada de 13 Feb. 1989.

Ciertamente 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 se lleve a cabo mediante una Ley, pero 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, colaboración que puede ser especialmente intensa en la fijación o modificación de las cuantías, siempre que sus parámetros fundamentales también estén contenidos en la Ley. Pero esta colaboración no puede hacerse mediante una simple Orden ministerial, y requería, al menos, una disposición con rango de Real Decreto, ya que ninguna Ley atribuye la potestad reglamentaria precisa al Ministro.