|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 118/2005 |
| Fecha | de 15 de marzo de 2005 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Doña María Emilia Casas Baamonde, 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 Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps. |
| Núm. de registro | 1224-2003 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 1224-2003 |
| Fallo | Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El día 4 de marzo de 2003 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 Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla), al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 28 de enero de 2003, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 70.1 de la Ley 27/1992, 24 de noviembre, puertos del Estado y de la marina mercante, en su redacción dada por la Ley 62/1997, 26 de diciembre, y la Disposición adicional vigésimo segunda de la citada Ley 27/1992, añadida por la Disposición adicional sexta de la Ley 14/2000, 29 de diciembre, medidas fiscales, administrativas y del orden social, dado que dichas normas pudieran ser contrarias al artículo 31.3 de la CE.

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

a) “Joaquín Pérez Muñoz, S.A”, interpuso sendos recursos administrativos contra diversas liquidaciones en concepto de tarifas portuarias —Tarifa T-3— practicadas por las autoridades portuarias de Valencia y Huelva. La entidad recurrente fundamentaba los recursos en la nulidad radical de las diversas Órdenes Ministeriales que establecían dichas tarifas, dictadas todas ellas al amparo de la Ley 27/1992, 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, al considerar que la verdadera naturaleza de dichas tarifas, en virtud de la STC 185/1985, de 14 de diciembre, no era —tal y como establece el art. 70.1 de la mencionada Ley— la de precios privados, sino la de prestaciones patrimoniales de carácter público que, de conformidad con el art. 31.3 CE, deben establecerse “con arreglo a la Ley”. Los mencionados recursos fueron inadmitidos a trámite por Resoluciones de 10-3-1998 del Ministerio de Fomento, con fundamento en que, dado que las tarifas impugnadas, de conformidad con el art. 70.1 y la Disposición transitoria primera de la Ley 27/1992, constituyen “ingresos de Derecho Privado, no constituyen actos administrativos, por lo que correspondería al orden jurisdiccional civil el conocimiento de las cuestiones planteadas en cuanto a la validez de tales liquidaciones”.

b) Contra las citadas Resoluciones, la entidad “Joaquín Pérez Muñoz, S.A”, una vez que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid se declarara incompetente territorialmente, interpuso recurso contencioso-administrativo (que fue turnado con el núm. 26/1999) ante la Sala del citado orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, reproduciendo los argumentos esgrimidos en vía administrativa. Admitido el recurso a trámite, quedando los autos conclusos, el día 13 de diciembre de 2002 la citada Sala dictó providencia en la que, según se expresa textualmente, «considerándose por esta Sala que el artículo 70.1 de la Ley 21/1992 de puertos del Estado y de la marina mercante, aplicable al caso, pudiera ser contrario a la Constitución, se acuerda oir a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad del mencionado precepto ante el Tribunal Constitucional».

c) Notificada dicha resolución, la representación procesal de la actora en el recurso contencioso-administrativo, en escrito presentado el 14 de enero de 2003, manifiesta la procedencia de plantear la cuestión al considerar que, conforme a la doctrina sentada en la STC 185/1995, frente a lo que establece el art. 70 de la Ley 27/1992, las tarifas por servicios portuarios no constituye un precio privado, sino una prestación patrimonial de carácter público, por lo que el citado precepto legal infringe “los principios constitucionales de legalidad y reserva de Ley”; no obstante, entiende que no sería preciso plantear cuestión de inconstitucionalidad del art. 70 de la Ley 27/1992 si la Sala, tal y como viene considerando de forma reiterada la Audiencia Nacional, estimara que, teniendo las tarifas portuarias objeto de impugnación naturaleza de tasas, la regulación por Orden Ministerial resulta insuficiente. Por su parte, el Fiscal, mediante escrito de 15 de enero de 2003, interesó que, habiéndosele notificado providencia de 13 de diciembre de 2002 “sobre posibilidad de plantear cuestión de inconstitucionlidad respecto del artículo 70.1 de la Ley de puertos del Estado y de la marina mercante, sin indicación del precepto o preceptos de nuestra Constitución que pudieran resultar vulnerados por la norma indicada”, se dictara “resolución en la que se haga expresión de la norma constitucional que la Sala entiende pudiera quedar comprometida”.

3. Mediante Auto de 28 de enero de 2003, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) acordó elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad “acerca de la eventual inconstitucionalidad del artículo 70.1 y de la Disposición Adicional vigérsimo segunda de la expresada Ley 27/1992, de puertos del Estado y la marina mercante, en relación con el artículo 31.3 de la Constitución y doctrina del propio Tribunal, contenida en su Sentencia plenaria núm. 185/1995, de 14 de diciembre”.

La Sala fundamenta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en las consideraciones que seguidamente se resumen:

a) Después de transcribir el art. 70 de la Ley 27/1992 en su totalidad, la Sala comienza justificando el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad en su convicción de que el apartado primero de dicho precepto, según la redacción dada al mismo por el artículo único de la Ley 62/1997, 26 de diciembre, podría resultar contradictorio con el art. 31.3 CE y con la jurisprudencia de este Tribunal, especialmente, con la doctrina emanada de la STC 185/1995, de 14 de diciembre. A su juicio, además, en el supuesto de que se considerara inconstitucional el mencionado precepto, la declaración habría de extenderse también a la Disposición adicional vigesimo segunda de la misma Ley 27/1992, añadida por la Disposición adicional sexta de la Ley 14/2000, 29 de diciembre, medidas fiscales, administrativas y del orden social, en la medida en que completa el tratamiento de “precio privado” que el art. 70 otorga a la las tarifas portuarias.

b) Sentado lo anterior, después de subrayar que la cuestión se interpone en el momento procesal adecuado, la Sala pone de manifiesto que de los citados preceptos y del propio Preámbulo de la Ley 27/1992 se extrae la conclusión de la voluntad de conferir a las tarifas portuarias la categoría de precio privado. La cuestión, a su juicio, resulta trascendente “de manera esencial en cuanto a la competencia de este Orden jurisdiccional, mas también en relación a la propia resolución de fondo, pues de afirmarse necesaria la exclusiva aplicación de las normas tributarias, la resolución administrativa que desestime la pretensión anulatoria de la tarifa deberá someterse previamente al enjuiciamiento del correspondiente Tribunal Económico Administrativo”.

A continuación, la Sala, después de transcribir algunas afirmaciones que se contienen en la STC 185/1995 (que, aunque se pronunciaba sobre la Ley 8/1989, de tasas y precios públicos, entiende el Órgano judicial que establece una doctrina de indudable influencia en la cuestión planteada en el proceso contencioso-administrativo) acerca de las prestaciones patrimoniales de carácter público que, conforme al art. 31.3 CE, deben establecer con arreglo a la ley, llega a la conclusión de que, dado que las tarifas portuarias constituyen la contraprestación por el uso de zonas de dominio público y por servicios que sólo en las mismas pueden prestarse, conforme a la doctrina constitucional sentada en la citada sentencia, dichas tarifas comportan una “imposición ineluduble para el ciudadano” o, lo que es lo mismo, una prestación patrimonial de carácter público. Esta conclusión vendría avalada por la circunstancia de que los servicios prestados por las autoridades portuarias por los que se satisfacen las tarifas, enumerados en la propia resolución impugnada, en su mayoría son ineludibles en la navegación marítima (la ayuda a la navegación, o servicio de señalización marítima; la entrada, salida o estancia del buque en el puerto; embarque y desembarque de pasajeros y mercancías; en su caso, la utilización de grúas de pórtico y almacenaje), de manera que la renuncia a tales servicios impediría a los ususarios “la utilización de servicios imprescindibles para el desarrollo de su actividad económica e inescindibles del uso normal y necesario de tales elementos, como en el caso de embarque y desembarque de pasajeros”. De lo anterior infiere la Sala que en la realización de los citados servicios “los entes públicos encargados de posibilitarlos se sitúan inexorablemente en una situación de monopolio, toda vez que su necesidad los hace inevitables para los usuarios”, pues, como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia de 14 de enero de 1999, “los buques y embarcaciones no tienen otra alternativa que descargar y cargar mercancías y pasajeros que utilizan los puertos existentes en las zonas geográficas de que se trata”.

c) Finamente, concluye la Sala afirmando que, aunque, como se aduce en el Preámbulo de la Ley 27/1992, el tratamiento como precios privados de las tarifas portuarias tiene como finalidad implantar criterios de gestión privados basados en la agilidad y en la introducción de la competencia, tal objetivo no puede sustraerse a las exigencias que dimanan de la Constitución y la doctrina de este Tribunal, de manera que “si los servicios resultan obligatorios, monopolísticos e imprescindibles, difícilmente puede manternerse el carácter de precio privado. Y es por ello que la Sala entiende preciso, a la vista del juicio expresado, que el Tribunal Constitucional se pronuncie acerca de la adecuación constitucional del artículo 70.1 y de la Disposición Adicional vigésimo segunda de la expresada Ley 27/1992, de puertos del Estado y la marina mercante».

4. Mediante providencia de 29 de junio de 2004, la Sección Primera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase lo que considerara conveniente acerca de la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, por si no se hubiesen satisfecho las condiciones procesales exigidas por el art. 35.2 LOTC.

5. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 19 de julio de 2004, interesando la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad por incumplimiento de las condiciones procesales precisas para entender debidamente cumplido el trámite de audiencia a las partes previsto en el art. 35.2 LOTC, y por considerar, asimismo, que el art. 70.1 y la Disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 27/1992, 24 de noviembre, puertos del Estado y de la marina mercante, en su redacción dada por la Ley 62/1997, no son contrarios al art. 31.3 CE. En particular, señala el Ministerio público que la providencia de 13 de diciembre de 2002, por la que se acordaba el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, no cumple las exigencias del citado art. 35.2 LOTC, dado que ni concreta cuáles son los preceptos de la Constitución que pudieran resultar contradichos por las normas legales cuestionadas, ni hace referencia a la Disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 27/1992, pese a que finalmente también se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de la misma.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla) plantea, por medio de Auto de 28 de enero de 2003, cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 70.1 de la Ley 27/1992, 24 de noviembre, puertos del Estado y de la marina mercante, en su redacción dada por la Ley 62/1997, 26 de diciembre, y la Disposición adicional vigésimo segunda de la citada Ley 27/1992, añadida por la Disposición adicional sexta de la Ley 14/2000, 29 de diciembre, medidas fiscales, administrativas y del orden social, al considerar que dichas normas pudieran ser contrarias al artículo 31.3 de la CE.

Entiende la Sala, según ha quedado expuesto, que el art. 70.1 y la Disposición adicional vigesimo segunda de la Ley 27/1992, resultan contradictorios con el art. 31.3 CE y con la doctrina sentada en la STC 185/1995, en la medida en que, aunque de la lectura de la citada Ley se desprende claramente la voluntad del legislador de conferir a las tarifas portuarias la cualidad de precio privado, dichas tarifas son en realidad prestaciones patrimoniales de carácter público, dado que constituyen la contraprestación por el uso de zonas de dominio público y por servicios que sólo en las mismas pueden prestarse; conclusión que vendría avalada por la circunstancia de que la mayoría de los servicios prestados por las autoridades portuarias son ineludibles en la navegación marítima y los entes públicos encargados de posibilitarlos se sitúan en una situación de monopolio.

El Fiscal General del Estado, por el contrario, interesa la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por incumplimiento del trámite de audiencia.

2. Es necesario recordar una vez más que el art. 37.1 LOTC habilita a este Tribunal a rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales. Entre las citadas condiciones procesales debe incluirse el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, previsto en el art. 35.2 de la misma Ley, para que puedan alegar sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. El citado trámite, como hemos indicado en anteriores ocasiones, tiene el doble objetivo de garantizar la audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión judicial de tanta entidad como es el abrir un proceso de inconstitucionalidad y de poner a disposición del órgano judicial un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso (por todos, ATC 60/2004, de 24 de febrero, FJ 2); se trata, por lo tanto, de un requisito de todo punto inexcusable, cuya eventual omisión constituiría un defecto en el modo de proposición de la cuestión que permitiría, tras el trámite de admisión previsto en el art. 37.1 LOTC, la inadmisión de la cuestión así suscitada (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 4; y AATC 265/2000, de 14 de noviembre, FJ 2; 199/2001, de 4 de julio, FJ 1; 102/2003, de 25 de marzo, FJ 2; 189/2003, de 3 de junio, FJ 2; 191/2003, de 4 de junio, FJ 2; 225/2003, de 1 de julio, FJ 2; 226/2003, de 1 de julio, FJ 2; 227/2003, de 1 de julio, FJ 2; 367/2003, de 13 de noviembre, FJ 2; y 311/2004, de 20 de julio, FJ 2, entre los últimos).

En el presente caso el requisito de la previa audiencia de las partes acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad (art. 35.2 LOTC) no ha sido cumplido correctamente, lo que determina la inadmisión de la cuestión planteada. En efecto, como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, la providencia de 13 de diciembre de 2002 se limita a emplazar a las partes y al Ministerio Fiscal para que formulen las alegaciones que estimen convenientes sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad del art. 70.1 de la Ley 21/1992, de puertos del Estado y de la marina mercante, sin mencionar la Disposición adicional vigésimo segunda —pese a que finalmente también ha sido cuestionada— ni señalar ninguno de los preceptos constitucionales que se entienden vulnerados y sin contener razonamiento alguno que permitiese identificar cuál es la duda de constitucionalidad que albergaba el órgano judicial respecto de dichos preceptos legales. Dicha omisión es especialmente grave en este caso porque ha tenido lugar pese a que en el trámite de alegaciones conferido el propio Ministerio Fiscal, después de poner de manifiesto que la citada providencia no indicaba el “precepto o preceptos de nuestra Constitución que pudieran resultar vulnerados por la norma indicada”, interesaba “a fin de poder evacuar el traslado conferido con pleno conocimiento del conflicto, se dicte resolución en la que se haga expresión de la norma constitucional que la Sala entiende pudiera quedar comprometida”, advirtiendo que, de no procederse así, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, podría producirse la inadmisión de la cuestión planteada por infracción del art. 35.2 LOTC.

La deficiencia advertida afecta, pues, al adecuado desarrollo del trámite de audiencia. Y es que, como este Tribunal tiene reiteradamente afirmado, para que la realización de este trámite pueda cumplir adecuadamente esa doble función de garantizar la audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal y de poner a disposición del órgano judicial un medio que le permita conocer la opinión de los interesados para facilitar su reflexión sobre la conveniencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, resulta ineludible que aquél identifique con precisión tanto los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad alberga dudas como los artículos del texto constitucional que aquéllos puedan haber infringido, quedando el órgano jurisdiccional vinculado a elevar, en su caso, la cuestión de inconstitucionalidad sobre los concretos preceptos sometidos a este trámite de alegaciones (por todos, AATC 133/2002, de 16 de junio, FJ 2; 102/2003, de 25 de marzo, FJ 2; 189/2003, de 3 de junio, FJ 2; 225/2003, de 1 de julio, FJ 2; 226/2003, de 1 de julio, FJ 2; y 227/2003, de 1 de julio, FJ 3; y 311/2004, de 20 de julio, FJ 2).

En definitiva, puesto que en este caso el órgano judicial no ha tenido en cuenta estas exigencias y la audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal no se ha realizado en los términos que reclama el art. 35.2 LOTC, debemos concluir que no se han satisfecho las condiciones procesales exigidas por el art. 37.1 LOTC para que proceda la admisión a trámite de la cuestión, lo que determina su inadmisión por este vicio de procedimiento.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Madrid, a quince de marzo de dos mil cinco.