

Ha decidido

1.º Inadmitir parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad núm. 634/94, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, contra la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, en los términos expresados en el fundamento jurídico 2.

2.º Inadmitir parcialmente las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 635/94, 636/94, 637/94, 4089/94 y 4090/94, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, contra la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, en los términos expresados en el fundamento jurídico 3.

3.º Inadmitir parcialmente las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 4089/94 y 4090/94, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, contra la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias, en los términos expresados en el fundamento jurídico 3.

4.º Desestimar las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 634/94, 635/94, 636/94, 637/94, 4089/94 y 4090/94, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, contra los arts. 2 y ss., y concordantes, de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico fiscal de Canarias.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de marzo de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijos.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

7864 *Pleno. Sentencia 63/2003, de 27 de marzo de 2003. Cuestión de inconstitucionalidad 249/95. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con 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, y con el art. 26 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos.*

Vulneración de la reserva de ley tributaria y sobre prestaciones patrimoniales: cuantía del canon de concesión administrativa para ocupar el domicilio público postuario. Nulidad del precepto.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano,

don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijos, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 249/95, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en relación con 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, y con el art. 26 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 24 de enero de 1995 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, al que se acompaña, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 27 de diciembre de 1994, mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad en relación con 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, y con el art. 26 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, por entender que dichos preceptos vulneran los arts. 31.3 y 133 CE.

a) Dicha cuestión de inconstitucionalidad trae causa del recurso contencioso-administrativo núm. 41/93 planteado por la entidad Frigoríficos Hispano Suizos, S. A., contra varias Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias de 30 de noviembre de 1992, desestimatorias de las reclamaciones económico-administrativas instadas contra diversas liquidaciones (que sumaban un total de 8.938.436 pesetas) en concepto del canon por concesiones administrativas, correspondientes al primer y segundo semestres de 1991, por la ocupación del dominio público en el Puerto de La Luz y de Las Palmas.

b) Una vez conclusos los autos y señalado día para la votación y fallo, la Sala, al amparo del art. 35.2 LOTC, acordó, mediante providencia de 26 de octubre de 1994, oír a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo de diez días acerca de la procedencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, y sobre el art. 26 de la Ley 8/1989, por supuesta contradicción con los arts. 31.3 y 133 de la Constitución. Dentro del plazo conferido, tanto el recurrente como el Ministerio Fiscal estimaron oportuno que se elevase la correspondiente cuestión, no habiendo formulado el Abogado del Estado alegación alguna al respecto.

2. En el Auto de planteamiento de la cuestión la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supe-

rior de Justicia de Canarias razona, en síntesis, en los siguientes términos:

a) Comienza la Sala cuestionante justificando en qué medida la decisión del proceso contencioso-administrativo núm. 41/93 depende de la validez del art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, así como del art. 26 de la Ley 8/1989. A este respecto pone de manifiesto el Auto de planteamiento que la parte actora en el proceso contencioso-administrativo solicita que se anulen las liquidaciones que le fueron giradas en concepto de canon por ocupación de superficie de dominio público y utilización de instalaciones en el Puerto de La Luz y de Las Palmas, con fundamento en que en dichas liquidaciones se aplicó sobre el valor imputable al suelo ocupado y el coste de las instalaciones el tipo de gravamen del 6 por 100, en lugar del porcentaje del 5 por 100 previsto en el art. 15 de la Ley 1/1966. Sin embargo, entiende la Sala que, tal y como señala la Administración demandada en el recurso contencioso-administrativo, el citado art. 15 de la Ley 1/1966 debe entenderse derogado por la Ley 18/1985, norma al amparo de la cual el Gobierno aprobó el Real Decreto 2546/1985, cuyo art. 8 establece el tipo del 6 por 100 aplicado a la actora. En efecto, conforme al art. 9 de la Ley 18/1985, las «tarifas por servicios generales y específicos y los cánones por concesiones y autorizaciones administrativas se fijarán y actualizarán anualmente con sujeción a la política económico-financiera y de tarifas portuarias determinadas por el Gobierno, y a la normativa general y objetivos anuales de gestión que, en ejecución de esa política, se establezcan por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo», debiendo señalar dicho departamento «los límites máximos y mínimos de las tarifas correspondientes». Por su parte, la disposición transitoria de la misma Ley dispone que «el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, determinará la política económico-financiera y de tarifas de los puertos a cargo de organismos o entidades dependientes de la Administración Central», debiendo fijar el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo «las normas generales de aplicación de las mismas». Y el Real Decreto 2546/1985, por el que el Gobierno determinó la «política económico-financiera y de tarifas portuarias» a que se refieren los citados preceptos legales, en su artículo 2 fijó en «el 6 por 100 el rendimiento de la inversión neta en activos fijos, para el conjunto del sistema portuario», y en su artículo 8 dispuso que «los cánones anuales por ocupación de superficie y por utilización de obras e instalaciones del puerto se fijarán inicialmente sumando a la anualidad contable de amortización un mínimo del 6 por 100 del valor de los terrenos, y del valor contable de las obras e instalaciones». De lo anterior se deduce, a juicio de la Sala, que la decisión del proceso depende, en gran medida, de la validez del art. 9 y de la disposición transitoria de la Ley 18/1985, normas que, en cuanto aquí interesa, habrían venido a producir una especie de deslegalización de los cánones por concesiones y autorizaciones administrativas, para atribuir cualquier decisión relevante al respecto, bien al Gobierno, bien incluso al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Entiende la Sala que también depende la decisión del proceso contencioso-administrativo de la validez del art. 26 de la Ley 8/1989. Y ello, no sólo porque dicho precepto refuerza y confirma el «sentido deslegalizador» de los citados preceptos de la Ley 18/1985, sino también porque, en el supuesto de que dichos preceptos fueran invalidados por inconstitucionales, sería en el referido art. 26 de la Ley 8/1989 donde podría encontrar apoyo una actividad puramente administrativa, no some-

tida a normas de rango legal, de fijación de la cuantía del canon.

b) Una vez expresada la relevancia que para el fallo que haya de emitirse en el proceso tienen el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, así como el art. 26 de la Ley 8/1989, en el Auto de planteamiento se exponen las razones por las que las citadas disposiciones legales pudieran ser contrarias a la Constitución, concretamente a sus arts. 31.3 y 133, preceptos que, según se señala, formulan el principio de reserva de ley, no sólo en materia tributaria, sino, más genéricamente, en relación con cualesquiera «prestaciones personales o patrimoniales de carácter público». En su razonamiento, la Sala de la Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias parte de que el Tribunal Constitucional viene afirmando la «flexibilidad de la reserva de ley en materia tributaria», de manera que dicha reserva hay que entenderla referida únicamente a «los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria», concretamente, «la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo» (cita las SSTC 6/1983, FJ 4; 179/1985, FJ 3; 19/1987, FJ 4; y 221/1992, FJ 7). Sin embargo, pese al carácter flexible de la reserva de ley tributaria, entiende la Sala que con la remisión que los preceptos legales cuestionados hacen a la potestad reglamentaria del Gobierno e incluso a simples decisiones ministeriales para la fijación de la cuantía del canon, tasa o precio público de que aquí se trata, el legislador no se ha atendido a las exigencias mínimas de dicha reserva legal, tal y como han sido precisadas por el propio Tribunal Constitucional en algunas de sus decisiones.

En este sentido, recuerda la Sala que, en el ámbito de las corporaciones locales, la STC 179/1985 puso de manifiesto en su fundamento jurídico 4 que la remisión en blanco que la Ley impugnada hacía «a los acuerdos de los Ayuntamientos, en lo referente a la fijación del tipo de gravamen a aplicar» era contraria a la reserva de ley tributaria, dado que, siendo elementos esenciales en el ingreso tributario de que se trataba «el tipo o porcentaje aplicable y la base sobre la que haya de aplicarse», si bien se determinaba la base, no ocurría lo mismo con el tipo, «con lo que habrán de ser los Ayuntamientos, que carecen —a diferencia de las Comunidades Autónomas— de potestad legislativa los que habrán 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 hayan de ajustarse, ni tampoco siquiera los límites máximo y mínimo entre los que deba quedar comprendido tal porcentaje». Doctrina ésta que fue reiterada por las SSTC 19/1987 y 221/1992, la primera de las cuales subrayó en su fundamento jurídico 4 que el ámbito objetivo reservado a la ley no queda garantizado «mediante una mera cláusula legal habilitante en favor de la plena autodeterminación del régimen de sus tributos por las corporaciones locales». Pues bien, entiende la Sala que si las consideraciones expuestas son aplicables a las corporaciones locales, pese a que la Constitución les atribuye potestad tributaria (art. 133.2 CE) y les reconoce autonomía (arts. 137 y 140 CE), con mayor razón serán aplicables al Gobierno del Estado, y más aún a cualquiera de sus Ministerios, órganos estatales no dotados constitucionalmente ni de potestad tributaria ni de autonomía financiera.

En la misma línea, recuerda la Sala que, esta vez en el ámbito de las Comunidades Autónomas, concretamente en relación con un canon o tarifa creado por el Parlamento Vasco cuya fijación —al igual que sucedería con el canon portuario cuestionado— se atribuía a un

reglamento aprobado por el Gobierno Vasco a propuesta del Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos, previa consulta al Consejo General del Centro de Contratación de Cargas, la STC 37/1981 concluyó en su fundamento jurídico 4 que la Ley impugnada, en tanto que se limitaba «a hacer una remisión en blanco al correspondiente reglamento», no respetaba la reserva de ley tributaria, dado que dicha habilitación constituía «una deslegalización, una simple transferencia al Gobierno de la atribución del Parlamento Vasco para crear tributos (y entre ellos tasas) de acuerdo con la Constitución y las Leyes», y la «Constitución exige que el establecimiento de tributos se haga precisamente con arreglo a la ley, lo que implica la necesidad de que sea el propio Parlamento Vasco el que determine los elementos esenciales del tributo, siquiera con la flexibilidad que una tasa de este género requiere, de manera que, aunque su establecimiento concreto quede remitido a una disposición reglamentaria, ésta haya de producirse dentro de los límites fijados por el legislador».

Constatada la existencia de esta doctrina del Tribunal Constitucional en relación con ingresos de las corporaciones locales y las Comunidades Autónomas, la Sala no advierte razón alguna para que no deba aplicarse mutatis mutandis a un canon, tarifa o precio público estatal en el que hasta la fijación de los «límites máximos y mínimos» y el establecimiento de las «normas generales» parecen dejarse al arbitrio ministerial, sobre todo si se tiene en cuenta que la potestad tributaria originaria «corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley» (art. 133.1 CE), siendo las Cortes Generales —y no el Gobierno, ni ninguno de los Ministros— quienes «ejercen la potestad legislativa del Estado» (art. 66.2 CE). Sin que, a juicio de la Sala, según se desprende de la referida STC 37/1981, deba obstar a la aplicación de dicha doctrina la circunstancia de que, a partir de la Ley 8/1989, el canon por concesión administrativa de que se trata sea susceptible de ser calificado como «precio público» (figura de contornos jurídicos imprecisos que no aparece mencionada expresamente en la Constitución) y no como «tasa» y, por tanto, como un auténtico tributo, pues en caso contrario bastaría con alterar, más o menos caprichosamente, la denominación de cualquiera de los ingresos públicos considerados hasta ese momento como tributarios para, a partir de entonces, sustraerlo a las exigencias constitucionales como, por ejemplo, la reserva de ley tributaria. Sin que, además, deba olvidarse que, cualquiera que sea la naturaleza, tributaria o no, del canon de que aquí se trata —antes tasa, hoy precio público—, el mismo sigue sin duda perteneciendo a la categoría de las «prestaciones patrimoniales de carácter público» a que expresamente se refiere el art. 31.3 CE.

3. Por providencia de 14 de febrero de 1995, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, por supuesta inconstitucionalidad del art. 9 y disposición transitoria de la Ley 18/1985, y del art. 26 de la Ley 8/1989, por posible vulneración de los arts. 31.3 y 133 CE; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, 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, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, las partes mencionadas pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen pertinentes y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado». La expresada cuestión de inconstitucionalidad recibió el número de registro 249/95.

4. Mediante escrito registrado de entrada el día 22 de febrero de 1995, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica que, aun cuando la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de aquella que pueda precisar, remitiéndose a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Asimismo, en escrito presentado el 13 de marzo de 1995, el Presidente del Senado traslada el acuerdo de la Mesa por el que se ruega se tenga por personada a la Cámara y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado el 7 de marzo de 1995, en el que suplica que se dicte Sentencia en la que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad planteada. Comienza dicho escrito transcribiendo los preceptos legales cuestionados en el presente proceso —el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, y el art. 26 de la Ley 8/1989 y subrayando que la Sala cuestionante considera que dichos preceptos podrían infringir el principio de reserva de ley que establecen los arts. 31.3 y 133 CE, no sólo para los tributos, sino también en relación con cualesquiera «prestaciones personales o patrimoniales de carácter público». Seguidamente, tras recordar que en el proceso contencioso-administrativo del que conoce la Sala la parte actora impugna la exigibilidad del canon reclamado por la Administración al titular de diversas concesiones administrativas en el Puerto de La Luz y de Las Palmas por ocupación del dominio público durante el año 1991, al considerar indebido el aumento de su importe (del 5 al 6 por 100) por el Real Decreto 2546/1985, el Abogado del Estado pone de manifiesto que, como reconoce el propio Auto de planteamiento de la cuestión, en el momento en que dicho canon se exige éste tiene la consideración legal de precio público.

De acuerdo con el propio Auto de planteamiento de la presente cuestión —advierte el Abogado del Estado—, habría existido una deslegalización respecto de la fijación de las tarifas aplicables en materia de cánones portuarios al facultarse para su determinación, con arreglo a la política que en cada momento determine el Gobierno, a un departamento ministerial. A su juicio, sin embargo, los elementos esenciales del canon están recogidos en la ley y la circunstancia de que la actualización de su importe pueda realizarse por el ejecutivo no lesiona los arts. 31.3 y 133.1 CE. Para fundamentar esta afirmación, después de transcribir los citados preceptos constitucionales, comienza poniendo de manifiesto el Abogado del Estado que la Exposición de Motivos de la Ley 8/1989, en su apartado III, se preocupa de distinguir la tasa —como tributo— del precio público, señalando que, aunque en ambos supuestos se entiende que existen prestaciones patrimoniales de carácter público, «mientras que en el precio público la relación que se establece es contractual y voluntaria para quien lo paga, en la tasa aparece la nota de coactividad propia del tributo y, consecuentemente, las exigencias propias del principio constitucional de legalidad para su creación y aplicación». El mismo apartado de la citada Exposición de Motivos concluye expresando que, mientras que «cuando concurren en la prestación del servicio o en la realización de la actividad las dos notas de obligatoriedad y no concurrencia estaremos ante una tasa», estaremos ante un precio público, bien cuando «el servicio o la actividad es susceptible de ser prestado por el sector privado» o «en su solicitud no existe obligatoriedad», bien cuando «la actividad consista en la concesión de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público».

Expuesto lo anterior, el Abogado del Estado recoge ciertas notas sobre la reserva relativa de ley en materia tributaria y la forma en que afecta a los precios públicos. A este respecto, en primer lugar, afirma que las diferentes figuras tributarias —impuestos, tasas y contribuciones especiales— no tienen siempre el mismo fundamento ni similar funcionalidad, razón por la cual el principio de reserva de ley no puede ser objeto de una idéntica exigencia, sino que, como expresó la STC 19/1987, en su fundamento jurídico 4, su alcance será distinto según se esté ante impuestos u otras figuras tributarias. Además —prosigue—, se parte de que el citado principio ha de entenderse de una manera flexible, refiriéndose a los criterios con arreglo a los cuales ha de regirse la materia tributaria: así, conforme ha señalado el Tribunal Constitucional (cita las SSTC 179/1985, FJ 3; 19/1987, FJ 4; y 221/1992, FJ 7), la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo pertenecen siempre al plano o nivel de la ley y no pueden dejarse ni a la legislación delegada ni a la potestad reglamentaria, sin que ello excluya la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, pero sí que mediante tales remisiones se provoque, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

Concretamente, recuerda el Abogado del Estado que, respecto de los tributos, este Tribunal ha declarado, entre otras, en la STC 221/1992, FJ 7, que la reserva de ley derivada de los arts. 31.3 y 133.1 CE es una mera «reserva relativa» que no afecta por igual a todos los elementos del tributo, teniendo más intensidad en la determinación del hecho imponible y menor en el tipo y la base, «atendida la naturaleza de la figura». En particular, respecto de los tributos locales —advierde—, la misma Sentencia determina en su fundamento jurídico 7 que es posible que el legislador pueda hacer una «regulación parcial de los tipos, predisponiendo criterios o límites para su ulterior definición por la Corporación Local a la que corresponderá la fijación del tipo que haya de ser aplicado». Expuesta la citada doctrina constitucional sobre la relatividad de la reserva de ley tributaria, el Abogado del Estado hace notar que en el supuesto considerado no se está ante lo que hoy se configura como un tributo sino ante un precio público.

A continuación, el Abogado del Estado enumera los motivos por los que entiende que las exigencias del principio de reserva de ley deben ser más flexibles respecto de las tasas que en relación a los impuestos: en primer lugar, porque la existencia de las tasas responde a fines distintos a la de los impuestos; en segundo lugar, porque en la tasa el mecanismo que determina el nacimiento de la obligación tributaria, al no ser ajeno al sujeto obligado, no queda entregado exclusivamente a la disponibilidad del legislador o, al menos, al mismo grado de disponibilidad; en tercer lugar, porque en uno y otro caso las finalidades perseguidas son diversas; en cuarto lugar, porque, mientras que la cuantía del impuesto ha de ponerse en conexión con la capacidad económica del sujeto pasivo, en el caso de la tasa lo determinante es el coste del servicio; en quinto lugar, porque, mientras que el impuesto es ajeno a toda idea de contraprestación inmediata, en la tasa es justamente esa contraprestación la que determina su nacimiento; en sexto lugar, en fin, por la divisibilidad de la contraprestación, que es consustancial a la tasa y ajena al impuesto.

Pues bien, a juicio del Abogado del Estado, si el alcance del principio de reserva de ley no puede ser igual respecto de las tasas que en relación con los impuestos, su exigencia ha de flexibilizarse aún más en cuanto a los precios públicos, dado que se trata de ingresos públicos extratributarios respecto de los cuales las circunstancias del mercado y las puramente coyunturales del

momento y del ente que las exija tienen un peso específico que imposibilita la determinación de sus elementos esenciales mediante ley.

Apunta seguidamente la representación del Estado que, si bien es cierto que el art. 31.3 CE se remite a la ley para el establecimiento de prestaciones patrimoniales, sólo se refiere a las «de carácter público», es decir, a aquéllas en las que exista la nota de coactividad que caracteriza, tan sólo a veces, la intervención administrativa. En este sentido, considera más que discutible que la prestación patrimonial que suponen los precios públicos a que se refieren el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, así como el art. 24 de la Ley 8/1989, sea de «carácter público» en el sentido del art. 31.3 CE, en la medida en que surge de actividades que no son de solicitud o recepción obligatoria para los administrados.

Pero, aunque los citados precios públicos debieran considerarse como prestaciones «de carácter público», subraya el Abogado del Estado que es consolidada jurisprudencia de este Tribunal que la reserva de ley del art. 31.3 CE es una reserva relativa que no puede ser equiparada a la que deriva del art. 133.1 CE, siendo su alcance mucho más reducido, dado que resulta evidente que la vinculación que para el legislador deriva de la fórmula «mediante ley» del art. 133.1 CE es mucho más intensa que la que resulta de la expresión «con arreglo a la ley» del art. 31.3 CE. A este respecto, vuelve a recordar la representación del Estado que, según expresa la STC 19/1987, el art. 31.3 CE está dando entrada, «no a una legalidad tributaria de carácter absoluto», sino, «con mayor flexibilidad, a la exigencia de que ordene la Ley los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y, concretamente, la creación ex novo del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo».

En igual sentido que la citada se habrían pronunciado, por ejemplo, según el Abogado del Estado, las SSTC 60/1986, FJ 2, y 99/1987, FJ 3, Sentencias que, ante fórmulas constitucionales similares a la que utiliza el art. 31.3 CE, habrían admitido expresamente la constitucionalidad de la remisión normativa al reglamento. Particularmente aplicable a la presente cuestión de inconstitucionalidad resultaría, a su juicio, en este punto, la STC 99/1987 cuando señala que la reserva de ley no se opone a la colaboración reglamentaria siempre que se produzca en términos de desarrollo y complementariedad y, de modo particular, siempre que «sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley». Razones técnicas que, en opinión del Abogado del Estado, estarían presentes de modo patente en los precios públicos que por su alcance, su diversidad y su finalidad exigirían indudablemente una participación reglamentaria en su establecimiento, en su exacción y en la determinación de su cuantía.

A la luz de lo razonado, considera el Abogado del Estado que, en el caso que nos ocupa, puede decirse que, aun en el supuesto de que el art. 31.3 CE resultara aplicable a la categoría de los precios públicos, sus exigencias quedarían cumplidamente satisfechas con las determinaciones contenidas en los preceptos impugnados, dado que, como resulta necesario, contienen los criterios adecuados para vincular y enmarcar dentro de los límites precisos las potestades administrativas que, en cada caso, han de ponerse en juego para su desarrollo. A esta conclusión se llegará especialmente, en opinión de la representación del Estado, si se ponen en conexión los preceptos cuestionados con los arts. 25.1, párrafo 2, y 26, ambos de la Ley 8/1989.

En efecto, de un lado, conforme al art. 25, párrafo 2, de la Ley 8/1989, «el importe de los precios públicos por la utilización privativa o aprovechamiento especial

del dominio público se fijará tomando como referencia el valor de mercado correspondiente o el de la utilidad derivada de aquéllos». Para el Abogado del Estado, el parámetro del que parte la Ley para la determinación del importe del precio público, exigido a un sujeto concreto, en función de relaciones también concretas trabadas de forma singular entre él y un ente u órgano de carácter público, es suficientemente claro y pretende abarcar la gran diversidad de supuestos que en la práctica pueden llegar a producirse. Pues bien, el Gobierno, en el ejercicio de sus competencias, en el art. 8 del Real Decreto 2546/1985 actualizó la tarifa recogida en el art. 15 de la Ley 1/1966, incrementando el porcentaje sobre el valor del suelo ocupado y el coste de las instalaciones de un 5 a un 6 por 100.

De otro lado, el art. 26 de la Ley 8/1989 regula la modificación de los precios públicos (que es lo que, según el Abogado del Estado, se habría producido en el supuesto del que conoce el órgano jurisdiccional a quo), exigiendo en su apartado 2 que, para que la actualización de la tarifa se realice por el Gobierno, «su propuesta habrá de ir acompañada de una Memoria económico-financiera que justificará el importe (de la actualización) que se proponga, el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes y, en su caso, las utilidades derivadas de la realización de las actividades y la prestación de los servicios o los valores de mercado que se hayan tomado como referencia».

En fin, a juicio del Abogado del Estado, exigir, como pretende la Sala cuestionante, que las Cortes Generales aprueben para cada precio público la actualización de su importe o la del parámetro previsto para su determinación, supone entender la reserva del art. 31.3 CE con un rigorismo que olvida su carácter relativo y, por tanto, la necesidad reconocida por este Tribunal de flexibilizarla en su aplicación concreta y, en suma, la desnaturaliza, dado que, en tal caso, esos elementos esenciales vendrían establecidos «por» o «mediante ley» (art. 133.1 CE) y no «con arreglo a la ley», como exige el art. 31.3 CE y resulta adecuado por razones de pura aplicación práctica, por la complejidad técnica y por la diversidad de los supuestos en los que cabe pensar. En este punto —concluye—, todo conduce a que la ley tenga la complementariedad y colaboración que para la norma reglamentaria deriva de los preceptos impugnados.

6. El Fiscal General del Estado evacuó el trámite conferido mediante escrito registrado de entrada el día 9 de marzo de 1995, en el que interesa que se dicte Sentencia que declare que el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, así como el art. 26 de la Ley 8/1989, no son contrarios a los arts. 31.3 y 133.1 CE, en cuanto establecen el principio de legalidad en materia tributaria. En dicho escrito, después de transcribir los preceptos cuestionados, pone de manifiesto que, en síntesis, la Sala proponente de la cuestión de inconstitucionalidad considera que tales preceptos son contrarios a los arts. 31.3 y 133.1 CE, que consagran el principio de legalidad tributaria, extendido por el primero de ellos al establecimiento de «prestaciones personales y patrimoniales de carácter público». La posible inconstitucionalidad —expresa el Fiscal General del Estado— se fundamenta en el hecho de que las Leyes 18/1985 y 8/1989 han establecido un mecanismo de «deslegalización» de las tarifas. En efecto, conforme a la Ley 18/1985, es el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo el que las fija, atendiendo a la política económico-financiera y de tarifas portuarias, y con informe preceptivo de otros departamentos ministeriales. De acuerdo con la Ley 8/1989, la fijación de los precios públicos se realiza por el departamento ministerial del que dependa el órgano o ente que haya de percibirlos, y a propuesta de éste, e incluso por el propio organismo

autónomo de carácter comercial, industrial o financiero, previa autorización del Ministerio de que dependan. La única limitación que en la tarea de dichos entes impone la citada Ley 8/1989 es la necesidad de que la propuesta de fijación o modificación de los precios públicos vaya acompañada de una memoria económico-financiera de los costes correspondientes, costes que deben concretarse con los criterios previstos en el art. 25 de la misma Ley, a saber: cuando se trata de precios públicos por servicios o actividades, éstos «se establecerán a un nivel que cubra como mínimo los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios, o que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos»; cuando, en cambio, se esté ante precios públicos por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, su «importe se fijará tomando como referencia el valor de mercado correspondiente o el de la utilidad derivada de aquéllos».

Sintetizados los motivos que fundamentan la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados, el Fiscal General del Estado subraya que, aun cuando la Sala proponente de la cuestión plantea la presunta contradicción de aquellos preceptos con los arts. 31.3 y 133.1 CE, entiende únicamente vulnerable el principio de legalidad en materia tributaria y de prestaciones personales y patrimoniales de carácter público.

Para analizar la supuesta contradicción de los preceptos cuestionados con el art. 133.1 CE —en virtud del cual la «potestad originaria para establecer tributos corresponde al Estado, mediante ley»—, el Fiscal General del Estado considera preciso indagar antes sobre la verdadera naturaleza de los «precios públicos», pues, como reconoce la propia Sala cuestionante, la Ley 8/1989 estaba vigente en el momento de practicarse las liquidaciones impugnadas, y, tras la entrada en vigor de dicha Ley, el canon de utilización por concesiones administrativas había dejado de ser una tasa para convertirse en un precio público, de modo que —señala la Ley 18/1985 vino a ser un anticipo de la Ley 8/1989, e incluso, sin esta última, la posible inconstitucionalidad de aquella parecería de más fácil apreciación. Sentado esto, señala el Fiscal General del Estado que la Exposición de Motivos de la Ley 8/1989 distingue la «tasa» del «precio público» en que «mientras que en el precio la relación que se establece es contractual y voluntaria para quien lo paga, en la tasa aparece la nota de coactividad propia del tributo y, consecuentemente, las exigencias propias del principio de legalidad para su creación y aplicación». Con esta afirmación, y de acuerdo con la Ley 8/1989 —prosigue—, ésta consagra el carácter tributario de la tasa, carácter que niega al precio público, como se deduce del hecho de que el art. 26 de la Ley general tributaria incluye a las tasas y no a los precios públicos. Conforme al art. 24 de la citada Ley 8/1989 —recuerda— estamos ante un precio público cuando el servicio o actividad es susceptible de ser prestado por el sector privado, en su solicitud no existe obligatoriedad o, en fin, la actividad consiste en una concesión de la utilidad privativa o aprovechamiento especial del dominio público.

Una vez precisada la naturaleza que la Ley 8/1989 otorga a los precios públicos, el Fiscal General del Estado rechaza que, tal y como sostiene la Sala cuestionante, el cambio de denominación de un tributo para convertirlo en un ingreso público de otra naturaleza, no sometido de forma tan taxativa al principio de legalidad, pueda vulnerar el art. 133 CE. Y afirma asimismo no compartir las dudas expresadas por la Sala sobre la verdadera naturaleza de los precios públicos y sus diferencias con las tasas. A su juicio, dichas diferencias están claramente explicitadas en la Ley 8/1989 y tienen la suficiente relevancia como para justificar un distinto régimen jurídico desde la perspectiva del art. 133.1 CE: los «precios públi-

cos» no son tributos, dado que les faltan las notas de generalidad, obligatoriedad y coactividad propias de este último grupo de figuras jurídicas, constituidas exclusivamente por los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales.

Por tanto, en opinión del Fiscal General del Estado, la cuestión no puede fundamentarse en la posible contradicción de las normas cuestionadas con el art. 133.1 CE, ya que el concepto «ingreso público» es más amplio que el de «tributo», pues, junto a éste, incluye otra serie de figuras —incluso de Derecho privado— sometidas a reglas no supeditadas a las exigencias del art. 133 CE. En el caso de los precios públicos —concluye—, el carácter voluntario para los particulares de las prestaciones que se obtienen del Estado o de los entes públicos y organismos autónomos permite considerar, a los efectos que aquí se tratan, que la adecuación de aquéllos a los criterios establecidos en el art. 25 de la Ley 8/1989 reclama una agilidad en su concreción que se acomoda mal con la exigencia de disposición normativa con rango de ley, razón por la cual el Fiscal General del Estado considera que los preceptos cuestionados no son contrarios al art. 133 CE.

Seguidamente, el Fiscal General del Estado analiza la denunciada contradicción de los preceptos cuestionados con el art. 31.3 CE —en virtud del cual sólo «podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley»—, para lo cual comienza fijando el alcance y contenido de la reserva de ley que se contiene en el mismo. A este respecto, pone el acento en primer lugar en que el párrafo que recoge la reserva de ley para las prestaciones patrimoniales de carácter público está incluido en el art. 31 CE y, por tanto, en la Sección dedicada a los derechos y deberes de los ciudadanos, carentes de la cualidad de derechos fundamentales susceptibles de amparo. El apartado primero de dicho precepto —recuerda— establece el deber de contribuir al «sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». Y, a su juicio, dada su ubicación, el número 3 del art. 31 CE no se refiere a todas las prestaciones personales o patrimoniales de carácter público, sino únicamente a aquéllas cuyo cumplimiento puede ser exigido por los poderes públicos y directamente relacionadas con los ingresos públicos, bien de forma directa (prestaciones patrimoniales), bien sustitutiva (personales). Siendo esto así, dado que, conforme establece la Ley 8/1989, los precios públicos —a diferencia de las tasas— tienen carácter voluntario, quedarían excluidos del citado art. 31.3 CE, pues uno de los significados del verbo «establecer» es «prescribir» u «ordenar» imperativamente, lo que no sucede con los precios públicos, que únicamente se aplican a quienes voluntariamente obtienen de los entes públicos alguna de las prestaciones previstas en el art. 24 de la Ley 8/1989.

Para el supuesto de que se considere que los precios públicos tienen encaje en el art. 31.3 CE, el Fiscal General del Estado examina las precisiones contenidas en la Ley 8/1989 para determinar si ha existido o no vulneración del principio de legalidad. A tal fin, después de constatar que las diferencias de redacción de los arts. 31.3 y 133.1 CE no son sustanciales, reitera que la Ley 8/1989 ha tratado de delimitar los conceptos de «precios públicos» y «tasas», sometiéndolos, en base a dicha diferenciación (a su entender, justificada), a un régimen jurídico distinto. A continuación, señala que una lectura de los arts. 24, 25 y 26 de la Ley 8/1989, que trazan el régimen jurídico básico de los precios públicos, pone de manifiesto, no sólo las diferencias de concepto entre los precios públicos (cuyo supuesto de hecho establece el citado art.

24 de forma clara y precisa) y las tasas, sino también que, dado el carácter no tributario de los precios públicos, el art. 25 de dicha Ley introduce unos criterios legales para su determinación que no consisten ni en hechos o bases impositivas ni en tipos impositivos (cobertura del coste económico del servicio, valor de mercado, superficie objeto de permisos y concesiones de minas e hidrocarburos, posibilidad de señalamiento de precios inferiores en determinados casos, supuesto específico de causación de destrucción o deterioro del dominio público).

Pues bien, en opinión del Fiscal General del Estado, los arts. 24, 25 y 26 (que establecen el procedimiento a seguir para la fijación de los precios públicos) son suficientes para considerar que se ha cumplido con los requisitos del principio de legalidad. Además, considera que el temor de la Sala cuestionante de que la Ley 8/1989 haya cometido un fraude al principio de legalidad al denominar lo que son auténticas tasas como «precios públicos», aparte de ser un temor abstracto, quedaría sin efecto mediante la determinación de la verdadera naturaleza del ingreso público correspondiente.

Aunque subraya que en este proceso sólo se cuestiona la posible vulneración del principio de legalidad, el Fiscal General del Estado concluye su escrito de alegaciones haciendo referencia a las razones que pueden justificar la «deslegalización» en el sistema de fijación de los precios públicos, pues entiende que si se apreciara una falta de criterios objetivos que justifiquen dicho sistema, podría considerarse la infracción de otros principios constitucionales, esencialmente el de seguridad jurídica. A este respecto, sostiene que la regulación legal aparece suficientemente fundada: en efecto, si los criterios básicos en la fijación de los precios públicos son la cobertura de los costes económicos del servicio o el precio de mercado, de manera que el precio es la contraprestación a la prestación que efectúa el ente público, y dichos costes o precios constituyen realidades fluctuantes —generalmente al alza—, resulta más eficaz la atribución de esta competencia al organismo administrativo correspondiente que la reserva de ley. Por otro lado, considerando que el criterio de eficacia podría no ser por sí mismo suficiente para afirmar la constitucionalidad de las normas, el Fiscal General del Estado subraya dos datos más a tener en cuenta: en primer lugar, que la Ley 8/1989 prevé un procedimiento de propuesta de fijación o modificación del precio público en el que, además de la obligación de dar audiencia al interesado, destaca la de acompañar a la propuesta una memoria económico-administrativa; y, en segundo lugar, que la fijación administrativa del precio público es, en este caso, más favorable a los interesados que su establecimiento legal, pues permite a éstos acudir a la vía económico-administrativa y a la contencioso-administrativa para impugnar el precio fijado.

7. Por providencia de fecha 25 de marzo de 2003 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente cuestión de inconstitucionalidad, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, se plantea en relación con 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, así como también respecto del art. 26 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos (en adelante, LTPP), por la presunta vulneración de los arts. 31.3 y 133.1 CE.

Como se ha expuesto detenidamente en los antecedentes, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias considera que la remisión en blanco que las normas cuestionadas hacen a los reglamentos del Gobierno y a las decisiones ministeriales para la fijación de la cuantía de las tarifas y de los cánones por concesiones y autorizaciones administrativas vulnera el principio de reserva de ley recogido en los arts. 31.3 y 133.1 CE, tal y como dicho principio ha sido interpretado por este Tribunal en algunas Sentencias que, aun cuando dictadas en relación con tributos, cánones o tarifas de las corporaciones locales y de las Comunidades Autónomas, expresan una doctrina que también debe entenderse aplicable mutatis mutandis a los ingresos públicos de carácter estatal. Doctrina que, a juicio de la Sala, no pierde eficacia por el hecho de que, en virtud de la Ley de tasas y precios públicos, el canon por concesión administrativa aplicado a la actora en el proceso contencioso-administrativo sea susceptible de ser calificado como «precio público» y no como «tasa» -y, por tanto, como tributo-, no sólo porque, de lo contrario, bastaría con alterar la denominación de cualquier tributo para sustraerlo a exigencias constitucionales como la reserva de ley, sino también porque, con independencia de que el canon impugnado tenga o no naturaleza tributaria, constituye sin duda una de las «prestaciones patrimoniales de carácter público» a que se refiere el art. 31.3 CE.

A juicio del Abogado del Estado, sin embargo, son varios los motivos que conducen a la conclusión de que los preceptos cuestionados no vulneran la reserva de ley establecida en los arts. 31.3 y 133.1 CE. En primer lugar, porque, de acuerdo con la citada Ley de tasas y precios públicos, los cánones por concesiones y autorizaciones administrativas regulados en el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985 tienen la naturaleza de precio público, figura ésta que, ni constituye un tributo, ni, en la medida en que tiene su origen en una relación contractual y voluntaria, puede considerarse una prestación «de carácter público» en el sentido del art. 31.3 CE. En segundo lugar, porque, aunque los citados precios públicos pudieran calificarse como prestaciones de carácter público, las exigencias del citado precepto constitucional quedarían satisfechas con las determinaciones contenidas en los preceptos cuestionados. En efecto, conforme a consolidada doctrina de este Tribunal, la reserva de ley del art. 31.3 CE es una reserva relativa, de manera que, siempre que sea indispensable por motivos técnicos y se produzca en términos de desarrollo y complementariadad, resulta admisible la colaboración del reglamento, variando el alcance de dicha colaboración en función de la naturaleza de la prestación y de los distintos elementos de la misma. Y, en opinión del Abogado del Estado, debiendo ser la reserva de ley más flexible cuando se trata de ingresos públicos extratributarios como los precios públicos, y existiendo claramente en éstos razones técnicas que reclaman en su establecimiento, cuantificación y exacción la participación del reglamento, hay que concluir que los preceptos cuestionados, puestos en relación con los arts. 25.1, párrafo 2, y 26, ambos de la Ley de tasas y precios públicos, respetan el art. 31.3 CE al contener los criterios necesarios para vincular y enmarcar dentro de los límites precisos las potestades de los órganos administrativos que deben fijar el canon por concesión administrativa cuestionado.

También el Fiscal General del Estado considera que el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, así como el art. 26 LTPP, respetan los arts. 31.3 y 133.1 CE. A su juicio, los preceptos cuestionados no vulneran el art. 133.1 CE porque éste establece el principio de reserva de ley tributaria y, conforme a la citada Ley de tasas y precios públicos, los precios públicos no son

tributos, en la medida en que tienen carácter voluntario para quienes los satisfacen, voluntariedad que, según el Fiscal General del Estado, reclama una agilidad en su concreción que se acomoda mal con la necesidad de disposición normativa con rango de ley. Y tampoco contradicen el art. 31.3 CE, no sólo porque éste se refiere únicamente a los ingresos públicos que pueden ser exigidos coactivamente por los poderes públicos, y los precios públicos sólo se aplican a quienes voluntariamente reciben alguna de las prestaciones previstas en el art. 24 LTPP, sino también porque, aun en el supuesto de que se estimara que los precios públicos tienen encaje en el citado precepto constitucional, las determinaciones contenidas en los arts. 24, 25 y 26 de dicha Ley son suficientes para considerar que se ha cumplido con las exigencias del principio de legalidad. En fin, para el Fiscal General del Estado, además de los mencionados, existen otros motivos que abundan en la constitucionalidad de los preceptos cuestionados: en primer lugar, porque, siendo fluctuantes las variables que deben tenerse en cuenta para cuantificar los precios públicos (el coste del servicio y el precio de mercado), resulta más eficaz atribuir su determinación al órgano administrativo correspondiente que a la ley; en segundo lugar, porque la Ley 8/1989 establece un procedimiento de fijación de los precios públicos en el que debe darse audiencia al interesado y acompañar una Memoria económico-financiera; y, en tercer lugar, porque la concreción administrativa del precio permite que los obligados a su pago acudan a la vía económico-administrativa y a la contencioso-administrativa para impugnar su cuantía.

2. 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 precisión el objeto del mismo. Como se ha señalado, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias plantea cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985, norma que fue desarrollada por el Real Decreto 2546/1985, de 27 de diciembre, en aplicación del cual se practicaron a la parte actora en el proceso contencioso-administrativo las liquidaciones impugnadas en concepto de canon por concesiones administrativas en el Puerto de la Luz y de Las Palmas. Pero, además de los preceptos citados (únicos a los que aludieron tanto la actora como la Administración demandada durante el proceso contencioso en sus escritos de alegaciones), la Sala plantea asimismo sus dudas de constitucionalidad sobre el art. 26 LTPP, precepto que establece la competencia para la fijación o modificación de los llamados precios públicos. En esencia, el órgano judicial fundamenta la relevancia de este último precepto para resolver el proceso a quo en que, cuando se liquidaron los cánones por concesiones administrativas impugnados, éstos constituían precios públicos en virtud de la entonces vigente Ley de tasas y precios públicos, dado que, conforme al art. 24.1 a) de la misma, tienen la consideración de tales, entre otras, las contraprestaciones pecuniarias satisfechas por la «utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público».

Como hemos señalado en la reciente STC 67/2002, de 21 de marzo, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal «es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes, en principio, corresponde comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia, de manera que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en los que 'de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos

básicos se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos legales cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso a quo, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad y evitar que los órganos judiciales puedan transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades que este Tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales' (SSTC 189/1991, de 3 de octubre, FJ 2; 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 4.a); 174/1998, de 23 de julio, FJ 1; 203/1998, de 15 de octubre, FJ 2; ATC 14/1993, de 19 de enero)» (FJ 2; en el mismo sentido, STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 2).

Pues bien, sin necesidad de examinar el fondo, y a la luz del propio criterio expresado por la Sala proponente —que, no siendo irrazonable, este Tribunal no puede sustituir o modificar (entre las últimas, SSTC 203/1998, de 15 de octubre, FJ 2; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 2; y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 2)—, debe concluirse que, tras la declaración de inconstitucionalidad del art. 24.1 a) LTPP por nuestra STC 185/1995, de 14 de diciembre, no existe conexión alguna entre la validez del art. 26 LTPP y la decisión a adoptar en el proceso contencioso-administrativo núm. 41/1993. En efecto, como hemos señalado, el órgano judicial fundamentaba el carácter de norma decidendi del citado art. 26 LTPP, por una parte, en que dicho precepto regula el procedimiento de «fijación» de los «precios públicos» y, por otra, en que los cánones por ocupación del dominio público como los impugnados en el proceso en el que se ha suscitado la cuestión de inconstitucionalidad constituyen «precios públicos» conforme al art. 24.1 LTPP. Ciertamente, el apartado a) de dicho precepto establecía que «tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por 'la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público'». Pero, declarada la inconstitucionalidad del art. 24.1 a) LTPP por la STC 185/1995, declaración que, obviamente, determina la exclusión del concepto de precio público contenido en dicho precepto de las contraprestaciones satisfechas por la ocupación del dominio público estatal, es evidente que el art. 26 LTPP cuestionado, en tanto que regulaba la «fijación» de los precios públicos definidos en el art. 24 LTPP, conforme al razonamiento de la propia Sala, ya no resulta de aplicación a los llamados «cánones» por la ocupación del dominio público portuario, razón por la cual, en virtud de los arts. 163 CE y 35.1 LOTC, debemos excluir cualquier pronunciamiento sobre el mismo.

En otro orden de cosas, es preciso también advertir con carácter previo a la resolución del fondo de la cuestión que el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985 cuestionados por la Sala regulan el sistema de fijación tanto de las «tarifas» por servicios generales y específicos como de los «cánones por concesiones y autorizaciones administrativas». Sin embargo, como expresa el propio Auto de planteamiento de la cuestión y se deduce de las actuaciones, a la demandante en el proceso contencioso-administrativo se le aplicaron únicamente los «cánones por ocupación de superficie» a que alude el art. 8 del Real Decreto 2546/1985, concretamente, según expresaba el escrito de demanda del recurso núm. 41/93, cánones por concesiones demaniales que la habilitaban para ocupar parcelas de dominio público portuario sobre las que realizó «construcciones para usos de frigorífico». Siendo esto así, es claro que, en virtud del art. 35.1 LOTC, nuestro pronunciamiento debe contraerse únicamente a la regulación que de los citados «cánones por concesiones» pueda contenerse en los preceptos cuestionados.

3. Asimismo, antes de entrar en el análisis de las normas citadas, hay que advertir que durante el curso de las actuaciones de las que deriva la presente cuestión, los preceptos mencionados han sido derogados por la disposición derogatoria única, 2, de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del estado y de la marina mercante (que reguló la fijación del canon por la ocupación o aprovechamiento del dominio público portuario en su art. 69), norma que, a su vez, como consecuencia de la doctrina sentada en la STC 185/1995, fue modificada por el artículo único, apartado 26, de la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de puertos del estado y de la marina mercante. De este modo, resulta preciso pronunciarse acerca de los efectos que el cambio sobrevenido haya podido tener sobre el recurso.

Y en este sentido debe recordarse que, conforme a reiterada doctrina constitucional —que resume la STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 3—, «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, la cual ha de venir determinada 'en función de la incidencia real de la modificación o derogación, no de criterios abstractos' (STC 111/1983, FJ 2; STC 199/1987, FJ 3; STC 385/1993, FJ 2; STC 196/1997, FJ 2)». A tal respecto, 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 el mismo. (STC 111/1983, FJ 2; STC 199/1987, FJ 3; STC 168/1993, FJ 7; STC 168/1993, FJ 7; STC 385/1993, FJ 2)».

Pues bien, 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 las Leyes 27/1992 y 62/1997, resultan aplicables en el proceso contencioso-administrativo en cuyo seno se ha suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.

4. Centrado ya el objeto de este proceso constitucional, debemos comenzar por exponer ante todo algunos aspectos de la reserva de ley que establece el citado art. 133 CE para el estricto ámbito de los tributos y el art. 31.3 CE para las «prestaciones patrimoniales de carácter público» que, tal y como dijimos en las SSTC 185/1995, de 14 de diciembre (FJ 3), y 182/1997, de 28 de octubre (FJ 15), constituyen una categoría jurídica más amplia en la que se integran los tributos. Recordábamos con carácter general en el fundamento jurídico 5 de la STC 185/1995 que este Tribunal ha afirmado ya que 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 (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987 y 185/1995). 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 37/1981, 6/1983, 79/1985, 60/1986, 19/1987, 99/1987)».

Interesa especialmente resaltar que, como también recordábamos en el mismo fundamento jurídico de la

STC 185/1995, 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». Lo cierto es que ya en la STC 19/1987, de 17 de febrero, habíamos 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» (FJ 4) y, en la misma línea, en la STC 37/1981, de 16 de noviembre (FJ 4), habíamos aludido a la especial flexibilidad de la reserva de ley tributaria cuando se trata de las tasas. En la STC 185/1995 insistimos sobre este particular al precisar que esta colaboración 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. Y en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, afirmamos 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» (FJ 9).

Establecido lo anterior, hay que aclarar, no obstante, que, como indicamos en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, «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. Así lo dijimos en la STC 221/1992 al expresar que 'la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo. El grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible'. 'Pero la concreción requerida a la ley es menor cuando se trata de regular otros elementos', como el tipo de gravamen y la base imponible (FJ 7). Y, en la misma línea, hemos dicho en la tantas veces citada STC 185/1995 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 imposables y qué figuras jurídico-tributarias prefiere aplicar en cada caso' (FJ 5)» (FJ 9).

5. 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 de carácter público», es preciso dilucidar cuál es la naturaleza del canon enjuiciado para comprobar si, como afirma la Sala proponente de la cuestión, le son aplicables los citados preceptos constitucionales. Y, a este respecto, hay que indicar que, frente a lo que mantienen el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, el canon por ocupación de superficie y por utilización de obras e instalaciones del puerto, en tanto que se exige por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, tal y como concluimos en las SSTC 185/1995 y 233/1999, constituye una de las prestaciones patrimoniales de carácter público para cuyo establecimiento el art. 31.3 CE exige ley. En efecto, como señalamos en la primera de las Sentencias citadas, los «bienes que componen el demanio son de titularidad de los entes públicos territoriales y su utilización privativa o su aprovechamiento

especial están supeditados a la obtención de una concesión o una autorización que corresponde otorgar exclusivamente a esos entes. Existe, por tanto, 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. La única alternativa que le cabe al particular para eludir el pago del precio público es la abstención de la realización de la actividad anudada a la utilización o aprovechamiento del demanio, pero ya hemos dicho que la abstención del consumo no equivale a libre voluntariedad en la solicitud. Esto significa que estamos en presencia de una prestación de carácter público en el sentido del art. 31.3 CE, que, en cuanto tal, queda sometida a la reserva de ley» [FJ 4 a); en el mismo sentido, STC 233/1999, FJ 16].

Pero aún podemos precisar más: «si, como decíamos en la STC 182/1997, 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' (FJ 15), no cabe la menor duda de que, con independencia de la calificación formal que les otorga» (STC 233/1999, FJ 18) la Ley 18/1985, los llamados cánones por «concesiones administrativas» o, lo que es igual, por ocupación el dominio público portuario, constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza tributaria.

6. Sentado lo anterior, debe señalarse que la circunstancia de que los cánones enjuiciados constituyan prestaciones «de carácter público» de naturaleza tributaria no implica por sí misma inconstitucionalidad alguna. Como declaramos en la STC 233/1999, FJ 16, la norma suprema únicamente resultará vulnerada en la medida -y sólo en la medida- en que la regulación que de los citados cánones contiene la Ley 18/1985 no respete las exigencias derivadas de la reserva de ley establecida en los arts. 31.3 y 133.1 CE. Y esto último es, precisamente, lo que mantiene la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que cuestiona el art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985 en cuanto que, frente a las exigencias de la citada reserva de ley, tal y como ha sido interpretada por este Tribunal, atribuyen la fijación de los cánones por concesiones administrativas al Gobierno e, incluso, al entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sin establecer límite alguno.

Conviene iniciar el examen de la infracción constitucional denunciada con una aclaración. Como se desprende del art. 9 de la Ley 18/1985, cuando este precepto señala que los cánones por concesiones administrativas se «fijarán» con sujeción a la política económico-financiera determinada por el Gobierno y a la normativa establecida por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, no está autorizando que el Gobierno y dicho Ministerio «establezcan» los citados cánones, sino que únicamente permite que tales órganos fijen la cuantía de la prestación tributaria previamente establecida en la ley, concretamente, en el art. 14 de la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen de financiación de los puertos.

Hecha esta aclaración, es de recordar, como señalamos en las citadas SSTC 185/1995 y 233/1999, 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 misma el principio de reserva de ley. Concretamente, según dijimos en la STC 185/1995, en relación con el art. 26.1 LTPP [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 elementos 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 art. 9 y la disposición transitoria se remitan a normas dictadas por el Gobierno, o incluso a Órdenes Ministeriales, para la fijación de la cuantía de los cánones por ocupación del dominio público portuario. Planteada así la cuestión, habrá que examinar la regulación que se contiene en las citadas normas para comprobar si establecen los criterios idóneos para circunscribir la decisión de los órganos que han de fijar el quantum de dichos cánones, 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. 9 ni la disposición transitoria de la Ley 18/1985 contienen, 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.

7. En efecto, conforme al art. 9 de la Ley 18/1985, las «tarifas por servicios generales y específicos y los cánones por concesiones y autorizaciones administrativas se fijarán y actualizarán anualmente con sujeción a la política económico-financiera y de tarifas portuarias determinadas por el Gobierno, y a la normativa general y objetivos anuales de gestión que, en ejecución de esa política, se establezcan por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo», debiendo establecer dicho departamento «los límites máximos y mínimos de las tarifas correspondientes». Por su parte, la disposición transitoria de la misma Ley dispone que «el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, determinará la política económico-financiera y de tarifas de los puertos a cargo de organismos o entidades dependientes de la Administración Central», debiendo fijar el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo «las normas generales de aplicación de las mismas».

Pues bien, como puede constatarse, las normas cuestionadas no establecen 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. Y ya hemos advertido que tales cánones 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, 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. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985 es constitucionalmente legítima: basta, en efecto, la lectura de la Exposición de Motivos del Real Decreto 2546/1985 para llegar a la conclusión de que las citadas normas pretenden «el mantenimiento de un equilibrio razonable, entre los costes y los beneficios que se derivan el uso de un espacio público, como instrumento de articulación de la presencia privada en las actividades portuarias y para mejor aprovechamiento de terrenos e instalaciones 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.

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 desampoderamiento del legislador» en favor de órganos distintos del Parlamento 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 contrario 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). Y, en fin, 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).

En definitiva, 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; lo que no aparece en los preceptos cuestionados, que con la referencia a la «política económico-financiera y de tarifas portuarias determinada por el Gobierno», de una parte, y «a la normativa general y objetivos anuales» establecidos por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de otra, trazan

un ámbito de cuantificación que deja un amplísimo margen de libertad a los mencionados órganos 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, siendo precedente, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados —art. 39.1 LOTC.

8. Es necesario, sin embargo, precisar el alcance concreto que debe atribuirse a dicha declaración. El art. 9 y la disposición transitoria de la Ley 18/1985 regulan el sistema de fijación tanto de las tarifas por sus servicios generales y específicos como de los «cánones por concesiones y autorizaciones administrativas». La cuestión planteada se refiere únicamente a estos últimos, de suerte que la declaración de inconstitucionalidad se proyecta sobre los preceptos cuestionados sólo en cuanto se refieren a los cánones por concesiones administrativas y no establecen, en relación con los mismos, criterios que circunscriban la decisión de los órganos administrativos que, conforme a dichos preceptos, deben fijar el quantum de la prestación.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la inconstitucionalidad del 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 y su nulidad, sólo en cuanto resulta aplicable a las concesiones administrativas por ocupación del dominio público, en los términos expuestos en el fundamento jurídico 8.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de marzo de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Eugení Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

7865 *Pleno. Sentencia 64/2003, de 27 de marzo de 2003. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 4255/98. Planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 13 de Zaragoza, respecto al art. 1.2 y varios apartados del anexo de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, según la redacción de la disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.*

Alegada vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la igualdad: Auto de planteamiento de la cuestión que formula un juicio de relevancia insuficiente.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano,

don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4255/98, promovida por el Juzgado de Primera Instancia núm. 13 de Zaragoza, por supuesta inconstitucionalidad del art. 1.2 y los apartados 1, 4, 5, 7 y 10 del ordinal primero del anexo de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, según la redacción que dio a dichos preceptos la disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de este Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 14 de octubre de 1998 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Magistrado Juez del Juzgado de Primera Instancia núm. 13 de Zaragoza al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, Auto de 2 de octubre de 1998 en el que, según expresa su parte dispositiva, se acuerda lo siguiente: «Plantear ante el Tribunal Constitucional la cuestión de posible inconstitucionalidad del apartado 2 del artículo 1 y de los apartados 1, 4, 5, 7 y 10 del ordinal 1.º del anexo de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, conforme a la redacción que dio a los mismos la disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre».

a) La presente cuestión de inconstitucionalidad tiene su origen en un procedimiento verbal seguido ante dicho Juzgado, según el expresado Auto, por la representación procesal de don Jesús Echevarría Artabe y don Iñigo Echevarría Eguiguren contra don Diego Saura Hernández, Intervolumen, S.L., doña María Eulalia Palacios Belenguer, Compañía de Seguros FIATC, Grupo Vitalicio Seguros y Transportes Rivera y Moreno, S.L., en reclamación de cantidad por lesiones y daños en accidente de tráfico.

En el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad se pone de relieve, en primer lugar, que la disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, introdujo en el texto refundido de la Ley de uso y circulación de vehículos a motor, aprobado por Decreto 632/1968, de 21 de marzo, aparte de la modificación de su nombre, el llamado sistema de «cuantificación legal del daño causado», cuando el mismo se produce con motivo de circulación de vehículos a motor. Dicho sistema establece quiénes hayan de ser en cada accidente las personas con derecho a percibir la indemnización, cuáles sean los daños indemnizables y cuánto se pueda llegar a percibir por cada uno de ellos.

Se trata de un sistema, dice el Auto, «cuya aplicación judicial en el presente caso es obligada por disposición de la Ley y por haberlo interesado las partes, disconformes sólo en la manera en que debe ser interpretada en este caso concreto su aplicación y correspondientes