

16124 *Pleno. Sentencia 150/2003, de 15 de julio de 2003. Cuestión de inconstitucionalidad 403/98. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el art. 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, que regula la tasa sanitaria por importaciones de miel y otros productos.*

Supuesta vulneración de la reserva de ley tributaria y patrimonial: tasas por servicios sanitarios sobre tráfico de bienes de origen animal reguladas en un Decreto de 1960; remisión legal a una norma preconstitucional que no ha dejado de estar en vigor.

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. 403/98, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el art. 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, en cuanto pudiera ser contrario al principio de reserva de la ley establecido en los arts. 31.3 y 133.1 de la Constitución española en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público y de tributos, respectivamente. Ha intervenido el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de febrero de 1998 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco remite Auto emanado por la misma de 29 de diciembre de 1997, por el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad, registrada con el número indicado en el encabezamiento, en relación con el art. 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, por cuanto el mismo pudiera ser contrario al principio de reserva de ley que disponen los arts. 31.3 y 133.1 CE.

2. Los antecedentes de hecho de los que la cuestión de inconstitucionalidad planteada trae causa son los siguientes.

a) El recurso contencioso-administrativo que fundamenta la presentación de la cuestión de inconstitucionalidad tiene lugar con motivo de tres Acuerdos del Tribunal Económico-Administrativo Regional del País Vasco, de 28 de septiembre de 1994, por los que se desestimaban sendas reclamaciones formuladas contra el mis-

mo número de liquidaciones practicadas por la Unidad Administrativa de Vizcaya del Ministerio de Sanidad y Consumo en concepto de tasa por servicios sanitarios, por los importes respectivos de 833.390 pesetas, 330.100 pesetas y 420.330 pesetas, como consecuencia de importaciones de miel natural procedente de países no comunitarios europeos. La firma social recurrente plantea, en lo que aquí interesa, si resultaba aplicable la tasa sanitaria en cuestión, conocida con la referencia 25.01, por inspecciones veterinarias relativas a importaciones de productos de origen animal procedentes de países ajenos a la Comunidad Económica Europea por vía marítima o aérea, habida cuenta de las vicisitudes normativas experimentada por tal tasa desde su creación por Decreto 474/1960, de 10 de marzo. A juicio de la demandante dicha tasa fue suprimida por el art. 220.1 de la Ley 41/1964, de 11 de junio, de reforma tributaria y por el art. 109 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1988, concluyendo que, además, el art. 10.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, sanciona el principio de reserva de Ley. Frente a estos preceptos, el art. 11 de la Ley 22/1993 lo que hace es restaurar la mencionada tasa, pero sin satisfacer los principios de equivalencia (entre coste y servicio) y de reserva legal en cuanto a la determinación de los elementos esenciales de la tasa, que quedan remitidos al Decreto 474/1960. Argumenta, además, que, caso de considerar aplicable la tasa en cuestión, el art. 133.1 CE establece también una reserva de ley para la creación de tributos, no pudiendo ser éstos creados por Ley de presupuestos, por lo que las modificaciones de la tasa que se han venido produciendo por tal cauce son nulas de pleno derecho.

b) Concluido el proceso, la Sala acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, conforme señala el art. 35.2 LOTC, sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del referido art. 11 de la Ley 22/1993 en relación con la posible vulneración de los arts. 31.3 y 133.1 CE, por no comprender aquél los elementos esenciales del tributo y remitir a una disposición reglamentaria la ordenación de los mismos, así como, de ser aplicable, respecto a si vulneran el art. 134.7 CE las leyes generales de presupuestos del Estado que a partir de la Ley 50/1984 han modificado el tipo de gravamen de la tasa, «por carecerse de previsión o habilitación para modificar el tributo que venga contenida en ley tributaria sustantiva».

Evacuado el trámite, en el que la demandante se muestra favorable a dicho planteamiento, el Abogado del Estado se muestra contrario y el Ministerio Fiscal no se opone al mismo, la Sala acuerda ceñir la cuestión de inconstitucionalidad al art. 11 de la Ley 22/1993, excluyendo de la misma los preceptos de las leyes presupuestarias que la parte actora considera vulneradoras del art. 134.7 CE, reservando lo que hubiere de decir al respecto para incorporarlo, en su momento y caso, a la sentencia definitiva que dicte en el proceso.

3. En la fundamentación del Auto de proposición de la cuestión de inconstitucionalidad, expone la Sala las siguientes consideraciones:

a) No le ofrece duda que el sustento legal de la existencia de la tasa es el artículo cuestionado de la Ley 22/1993, pues el art. 109.4 de la Ley 33/1987 había suprimido la citada tasa, y en cuanto constituye la fuente de la cobertura normativa de las liquidaciones tributarias combatidas resulta tanto el precepto aplicable al caso como del que depende el fallo sobre el asunto planteado, toda vez que el sustrato material del mismo es la importación de un producto de origen animal (como es la miel) de países terceros no comunitarios (en el caso, Uruguay y Argentina), que da lugar a las liquida-

ciones por tasas a causa de la actuación inspectora sanitaria sobre el tráfico marítimo y aéreo.

b) No comparte la Sala la interpretación que realiza la Abogacía del Estado, según la cual, la explícita alusión del artículo cuestionado al Decreto de 1960, en el que originalmente se regulaba la tasa, evidencia que ésta nunca fue suprimida, y que lo que hace el precepto en cuestión no es sino alzar la suspensión de la eficacia de dicha regulación que impuso la Ley 33/1987, de modo que se estaría ante la aplicación de una norma preconstitucional a la que, precisamente por ser tal, no puede exigírsele el cumplimiento de la reserva de ley, interpretación que conforme al art. 5.3 LOPJ evitaría el planteamiento de la cuestión en cuanto supondría una interpretación conforme al ordenamiento constitucional. Entiende el órgano promovente que tal razonamiento confunde creación y supresión de tributos y de sus elementos esenciales con la simple mecánica de puesta en vigor y derogación de disposiciones legales, pues lo que establecía el art. 109 de la Ley 33/1987 era la «supresión de tasas y exacciones parafiscales», y en su concreto apartado cuarto se disponía que no se exigirían más las tasas que a continuación citaba, «salvo» que la inspección se realizara «a instancia de parte». La deducción del órgano promovente, ante tal modo de proceder del legislador, es que dejó de existir el presupuesto de hecho normativo de la tasa en cuestión, pero que no fue formalmente derogada la disposición reglamentaria que la regía por quedar subsistente un supuesto excepcional (el mencionado de la inspección a instancia de parte). Resultando, pues, cierto que «el Decreto siempre se ha mantenido en vigor», ello no comportó sin embargo que la tasa «haya permanecido en estado de latencia o suspensa en su eficacia, sino [que la misma fue] completamente eliminada de la realidad jurídico-tributaria». La «realidad legislativa ilustra diariamente sobre situaciones en que, sin desaparecer totalmente un título, se incorporan o segregan del hecho imponible del mismo distintos hechos de naturaleza jurídica o económica, o distintas actividades o servicios que afectan o benefician al sujeto pasivo, sin que ello comporte derogación formal de normas sustantivas en su conjunto, sino nuevas modificaciones parciales de su texto». No ve la Sala de lo Contencioso-Administrativo proponente de la cuestión la contradicción flagrante que observa el Abogado del Estado, pues, evidentemente, para poder exigir de nuevo la tasa suprimida debía especificarlo nuevamente el legislador, y ello es lo que hizo mediante la Ley 22/1993. Por lo demás, no puede perderse de vista la confirmación de la supresión de la tasa por la Ley 33/1987 que supone el que, tras ésta, en los ejercicios 1988 a 1993 no se comprende la que es aquí objeto de la cuestión en la mención genérica que se hacen a las tasas de la Hacienda estatal cuando se fija un coeficiente o *ratio* para su elevación.

Algún otro argumento confirma este entendimiento de que la tasa cuestionada fue realmente suprimida y que tal era la idea del propio poder normativo: así, la disposición final segunda del Real Decreto 2022/1993, de 19 de noviembre, adaptador de la normativa comunitaria en relación con los controles veterinarios aplicables a productos procedentes de países no comunitarios, que hace referencia a que el «cobro de las tasas de los controles veterinarios ... entrarán en vigor una vez que las mismas hayan sido legalmente establecidas».

c) La duda de constitucionalidad expuesta por la Sala promovente se refiere al cumplimiento del principio de reserva de ley tributaria que se establece en los arts. 31.3 y 133.1 CE. En tal sentido apunta que tal duda no se desvanece por el régimen dispuesto por la disposición transitoria primera de la Ley 8/1989, de 13 de abril, que derogó la Ley de 26 de diciembre de 1958 por la que se regían las exacciones parafiscales, dis-

posición transitoria que prorrogaba las exacciones parafiscales hasta que no se operasen las previsiones contenidas en los arts. 10 y 26 de la misma, y el primero de ambos establece que la creación y determinación de los elementos esenciales de las tasas deberá realizarse «con arreglo a la Ley». Tal duda de constitucionalidad se confirma a la vista de la jurisprudencia constitucional en materia de reserva de ley tributaria, resumida en la STC 185/1995, de 14 de diciembre, que, además de lo que cabía denominar teoría general en tal cuestión (reserva de ley relativa con explicación de cuándo procede la colaboración reglamentaria en función de las figuras jurídico-tributarias y sus elementos), establece una doctrina en relación con los precios públicos plenamente generalizable a todos los tributos y también a las tasas.

d) En definitiva, el art. 11 de la Ley 22/1993, si no crea *ex novo* el tributo toda vez que «éste subsista residualmente», sí amplía el ámbito de aplicación del mismo con un elemento esencial de configuración o identificación tan relevante como es su aplicación obligatoria a los productos de origen animal señalados en la regulación del Decreto 474/1960, cuando provengan de un país extracomunitario, delegando todos los demás elementos, y particularmente los de cuantificación, en la citada disposición reglamentaria preconstituida, «lo que supone en la práctica una casi completa deslegalización, en tanto que el art. 11 es “ley meramente habilitadora” y no “ordenadora” del título, lo que no parece justificable tampoco desde el prisma estrictamente técnico», como demuestra que la Ley de presupuestos generales del Estado para 1985 cuantificara la tasa en cuestión.

4. Por providencia de 3 de marzo de 1998 la Sección Primera de este Tribunal acordó oír al Fiscal General del Estado para que en el plazo de diez días alegase sobre la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, por si la misma resultaba ser notoriamente infundada, conforme posibilita el art. 37.1 LOTC.

5. En escrito registrado el día 24 del mismo mes y año el Fiscal General del Estado evacúa su contestación al trámite anterior. En ella, tras considerar que la naturaleza de la obligación pecuniaria que incorpora el art. 11 de la Ley 22/1993 ha de entenderse incluida en alguno de los ámbitos constitucionales reservados a la Ley (ya en virtud del 133.1 CE, ya en el del 31.3 CE), y de reconocer la relatividad de tal reserva de ley, se plantea si la remisión que efectúa dicho precepto al Decreto 474/1960 cumple las exigencias mínimas de las reservas legales antes vistas que establece la Constitución, o no, por conceder un ámbito de regulación excesivamente amplio a la norma reglamentaria. Tras reparar las normas posteriores que afectaron al citado Decreto, concluye la razonable duda que se plantea respecto de si el mismo fue derogado o sólo fue suspendida su eficacia y aplicación, y en este segundo caso, si es posible la colaboración reglamentaria por medio de la rehabilitación de una norma preconstituida suspendida indefinidamente. En consecuencia, entiende procedente la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, sin que ello que suponga prejuzgar el fondo del asunto.

6. Por providencia de 2 de junio de 1998, el Pleno acordó admitir a trámite la cuestión y dar traslado, 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, pudieran personarse y formular las alegaciones que estimasen convenientes y ordenar la publicación de la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

7. Por escrito registrado el 17 de junio, la Mesa de la Cámara del Senado comunica el acuerdo de dar por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. Por escrito registrado el 18 de junio, la Mesa de la Cámara del Congreso de los Diputados comunica su acuerdo en el sentido de, no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, pero sí poner a disposición de este Tribunal las actuaciones de la misma que se pudieran precisar.

9. El Abogado del Estado presenta sus alegaciones en escrito registrado el 23 de junio, interesando se dicte Sentencia totalmente desestimatoria de la cuestión planteada basándose en los siguientes razonamientos:

a) Funda su argumentación en un detallado análisis de las distintas normas que han incidido en la tasa cuestionada (desde la Ley de tasas y exacciones parafiscales, de 26 de diciembre de 1958, pasando por el Decreto 474/1960, la Orden Ministerial de 18 de enero 1979, el art. 67.5 de la Ley 50/1985, de 30 de diciembre, el art. 109.4 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, la disposición transitoria primera de la Ley de tasas y precios públicos de 13 de abril de 1989 y, en fin, la propia Ley 22/1993, que contiene el art. 11 cuestionado, así como el párrafo 14 de su preámbulo), y en la misma jurisprudencia constitucional que se invoca por la Sala proponente de la cuestión, la STC 185/1995, de 14 de diciembre, jurisprudencia que, a juicio de la representación estatal, en unión de los datos normativos sobre la figura cuestionada, evidencian la carencia de fundamento de la cuestión. Tal carencia de fundamento tiene por premisa el que la íntegra regulación de la tasa se encuentra en el Decreto de 1960, con varias modificaciones legales posteriores. Al tratarse de una norma preconstitucional no puede proyectarse sobre la misma la exigencia constitucional de reserva de ley, como es notoria doctrina constitucional.

b) Además, la disposición transitoria de la Ley 8/1989, sólo explicable en virtud de la irretroactividad de las reservas constitucionales de ley, corrobora la validez del citado Decreto, y el precepto cuestionado a lo que se limita es a alterar el alcance del hecho gravado por la tasa, y justamente porque se altera el alcance del supuesto de hecho imponible se ha incluido en una ley formal, la Ley 22/1993. Contra lo afirmado en el Auto que acuerda el planteamiento de la cuestión, el art. 11 de la citada Ley ni crea *ex novo* un tributo, ni supone su deslegalización. Lo primero porque el tributo ya estaba creado anteriormente, habiéndose limitado las posteriores Leyes 33/12987 y 22/12993 a modificar el alcance del hecho imponible; la Ley 33/1987, reduciéndolo sólo al caso de que la inspección se realizase a instancia de parte, y la 22/1993 extendiéndolo para abarcar todos los servicios prestados en relación con la importación de productos de origen animal provinientes de países extracomunitarios, se presten a instancia de parte o no, y tal concepción del legislador se corrobora atendiendo a la exposición de motivos de la Ley cuestionada. Frente a esta evidencia no pueden oponerse los argumentos literales del rúbrica del art. 109 de la Ley 33/1987 («Supresión de tasas y exenciones parafiscales»), que resulta exacta para sus tres primeros apartados, pero no para el cuarto -el que afecta a la tasa que aquí interesa-, «en el cual resulta evidente que el legislador mantiene los tributos para las inspecciones hechas a petición de parte»; ni tampoco la expresión «legalmente establecida» de la disposición final segunda del Real Decreto 2022/1993, de 19 de noviembre, que no deja de ser una norma reglamentaria y, en cuanto tal, no puede erigirse en criterio interpretativo de una

norma de mayor rango jerárquico como, en el caso, la citada Ley 22/1993.

c) La deslegalización cuasi total apuntada por el órgano promovente es también negada por el Abogado del Estado, el cual entiende que el artículo cuestionado se limita, como ha insistido previamente, a alterar el hecho imponible, pero dejando incólumes los restantes elementos de la tasa que venían establecidos ya por la norma preconstitucional, y sin efectuar llamada alguna al reglamento sobre materias cubiertas por la reserva constitucional de ley, requisito necesario para entender producida la deslegalización que se le imputa: el artículo cuestionado se limita tan sólo a citar el Decreto 474/1960 «para identificar la tasa y el texto que contiene su régimen jurídico», tasa que pervive en las condiciones del apartado 1 de la disposición transitoria de la Ley 8/1989.

10. El Fiscal General del Estado expone sus alegaciones en escrito registrado el 2 de julio, interesando se dicte sentencia estimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad declarando inconstitucional el art. 11 de la Ley 22/1993 por infracción de los arts. 31.3 y 133.1 de la Constitución.

Comienza su fundamentación en tal sentido recordando la doctrina constitucional sobre el principio de legalidad tributaria que, con carácter general, ha declarado que comprende la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos configuradores del mismo, aun cuando se trata de una reserva relativa, esto es, que permite la colaboración reglamentaria debido a la lógica y constante variabilidad de las circunstancias económico-sociales que demandan agilidad de la Administración para adaptarse a ellas. Asimismo afirma la distinta intensidad de exigencia que comportan los tenores literales de los arts. 31.3 y 133.1 de la Constitución en relación con la necesaria colaboración reglamentaria, pues mientras el primero requiere que el establecimiento de prestaciones personales o patrimoniales se realice sólo «con arreglo a la Ley», el segundo precisa que los tributos han de establecerse «mediante Ley». El mandato aplicable a las tasas es el segundo, pues participan de la naturaleza propia de los tributos, dadas sus notas de coactividad y generalidad y dada la definición que de ellas proporciona la Ley 8/1989, de tasas y precios públicos, si bien también respecto de los tributos la reserva de la ley es relativa, admitiendo éstos la colaboración reglamentaria en los términos especificados por la jurisprudencia constitucional que, en definitiva, hace que vengán a depender de la diversa naturaleza de la figura tributaria de que se trate y de sus elementos. La citada Ley de tasas y precios públicos de 1989 establece que «La creación y determinación de los elementos esenciales de las tasas deberá hacerse con arreglo a la Ley» (art. 1), señalando en los artículos siguientes cuáles son tales elementos esenciales. Como quiera que el artículo objeto de la cuestión de inconstitucionalidad se remite «de forma genérica y absoluta» a una reglamentación (como es el Decreto 474/1960) para la determinación de elementos esenciales, objetivos y subjetivos, de la tasa a la que se refiere, «debe ser calificada como una norma abstracta y vacía de contenido, que no cumple las exigencias mínimas del principio de reserva de ley impuesto por los arts. 31.3 y 133.1 CE».

La posibilidad de interpretar que el cuestionado art. 11 de la Ley 22/1993 incorpora el contenido reglamentario al que se remite dotándolo de rango legal, impidiendo así la discrecionalidad de la Administración para variar su contenido y cumpliendo con ello el principio de legalidad, es negada por el Fiscal General, tanto porque como regla general ha de rechazarse tal modo de cumplimiento de dicho principio (interpretación de una norma vacía por mera remisión a una norma reglamen-

taria preexistente), como porque parece «muy dudoso» entender vigente el Decreto 474/1960. En realidad, el Ministerio Fiscal comparte la conclusión a la que llega el órgano promovente de la cuestión de que tal Decreto fue plenamente afectado por el art. 109 de la Ley 33/1987 al declarar la inexigibilidad de la tasa cuestionada, «lo que ha de ser interpretado necesariamente como una derogación, pues parece incorrecto, desde el punto de vista de la técnica legislativa, admitir la posibilidad de la suspensión temporal de una forma inmovitada e indefinida».

11. Por providencia de fecha 1 de julio de 2003, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se cuestiona la conformidad constitucional del art. 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. Este precepto dice lo siguiente: «Las tasas por servicios sanitarios sobre el tráfico marítimo y aéreo reguladas en el Decreto 474/1960, de 10 de marzo, serán de aplicación obligatoria a todos los productos de origen animal considerados en tal norma, cuando provengan de un país tercero no perteneciente a la Comunidad Europea». La duda de constitucionalidad versa sobre si dicho precepto respeta el principio de reserva de Ley, consagrado por los arts. 31.3 y 133.1 CE en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público y de tributos, respectivamente.

La cuestión se plantea por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco mediante Auto de 29 de diciembre de 1997, dictado en el recurso contencioso-administrativo núm. 5162/94. En dicho recurso se postula la declaración de nulidad de pleno derecho o, subsidiariamente, la anulación de tres liquidaciones de tasas por servicios sanitarios practicadas en relación con otras tantas importaciones de miel natural, así como la anulación de las correspondientes resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional que desestimaron las reclamaciones económico-administrativas formuladas contra dichas liquidaciones.

El planteamiento de la cuestión se hace sobre la base de entender que las tasas por servicios sanitarios sobre el tráfico marítimo y aéreo de productos de origen animal provenientes de países extracomunitarios —objeto de regulación en el Decreto 474/1960 y aplicadas en las precitadas liquidaciones a la empresa reclamante— no estaban vigentes desde el 1 de enero de 1988, fecha en la que entró en vigor la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de presupuestos del Estado para 1988, toda vez que tal Ley contenía un precepto (el art. 109.4) que conllevaba su supresión.

Partiendo del entendimiento expuesto, el contenido del precepto legal objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, supone, a juicio del órgano que la propone, una recreación de la tasa suprimida. De ello se concluye que tal recreación deviene inconstitucional por no respetar el principio de reserva de ley tributaria que disponen los artículos 31.3 y 133.1 de la Constitución. Dicha conclusión se fundamenta en que, de todos los elementos esenciales de la tasa que deberían observar tal principio, solamente lo observa el hecho imponible en cuanto viene establecido en el precepto cuestionado, pero ningún otro más, pues, en virtud de la remisión que efectúa el precepto ahora cuestionado, el resto se regula en el Decreto 474/1960, norma evidentemente infralegal, lo que supone una deslegalización contraria a la Constitución.

2. Antes de pasar al examen de la cuestión suscitada es oportuno dar cuenta, de modo cronológica-

mente ordenado, de las vicisitudes normativas sufridas por la tasa de la que trae causa este procedimiento, vicisitudes a las que, en lo sustancial, se hace referencia por el Auto de planteamiento de la cuestión y por las distintas partes en este procedimiento.

a) Decreto núm. 474/1960, de 10 de marzo, por el que se convalidan tasas por servicios:

«Art. 1. Convalidación, denominación y organismo gestor.—Se convalidan las tasas por servicios sanitarios que quedarán sometidas exclusivamente a la Ley de tasas y exacciones parafiscales de 26 de diciembre de 1958 y a las normas contenidas en el presente Decreto.

Su gestión estará a cargo del Ministerio de la Gobernación, a través de la Dirección General de Sanidad.

Art. 2. Objeto.—Son hechos que motivan la obligación de contribuir los servicios sanitarios que se consignen en las tarifas adjuntas ...

Art. 4. Bases y tipo de gravamen.—Son bases y tipos que determinan la cuantía de la exacción los establecidos en las tarifas unidas a este Decreto, con sus normas específicas de aplicación.

... Derechos sanitarios sobre tráfico marítimo y aéreo

...

Sección 4.^a Reconocimiento o análisis sanitario de sustancias alimenticias en régimen de importación. ... 10.—Miel y sus derivados. La caja, 8 pesetas.»

b) Orden del Ministerio de Hacienda, de 18 de enero de 1979, por la que se reestructura la numeración de las tasas y exacciones parafiscales:

«Resuelve:

1. Aprobar la numeración de las distintas Tasas y Exacciones Parafiscales actualmente en vigor, clasificadas por Secciones, que como anejo a esta Orden se publica.

....

3. La entrada en vigor de la presente Orden será a partir de 1 de marzo de 1979.

Anejo que se cita
Sanidad y Seguridad Social.

...

25.01 ... Servicios sanitarios de la Dirección General de Sanidad...»

c) Ley 50/1984, de 30 diciembre, de presupuestos del Estado para 1985:

«Exposición de Motivos: ... La Ley presta especial atención a las tasas y tributos parafiscales, actualizando los tipos fijos por exigencias propias de la naturaleza de tales tributos.

....

Capítulo III. Otros tributos

Artículo 67. Tasas y tributos parafiscales.

....

5. Las tasas por servicios sanitarios incluidas en las secciones 1.^a y 4.^a de los "Derechos sanitarios sobre el tráfico marítimo y aéreo" se exigirán según las cuantías siguientes: ...

Sección 4.^a Reconocimiento o análisis sanitario de sustancias alimenticias en régimen de importación

....

10. Miel y sus derivados: 2,50 pesetas kilogramo.»

d) Ley 33/1987, de 23 diciembre, de presupuestos del Estado para 1988:

«Artículo 109. Supresión de tasas y exacciones parafiscales.

Uno. A la entrada en vigor de la presente Ley quedan suprimidas las siguientes tasas y exacciones de origen parafiscal:

4.01 "Canon sobre la exportación al interior de pescado fresco".

4.02 "Exacción sobre la producción de alcohol".

19.02 "Derechos de las Magistraturas de Trabajo en las ejecuciones gubernativas".

21.01 "Arbitrajes Agrícolas".

21.17 "Exacción obligatoria sobre el arroz elaborado".

21.20 "Exacción sobre el arroz cáscara".

25.02 "Examen de las cuentas de las Fundaciones Benéfico-Asistenciales".

26.08 "Exacción sobre la publicidad, venta de cupos de papel de la prensa periódica".

Dos. Queda, asimismo, suprimida la tasa fiscal por diligenciado de libros regulada en el Capítulo V del Título II del Texto Refundido de Tasas Fiscales aprobado por Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre.

Tres. A partir de 1 de enero de 1988 se suprime la exacción "Cuota de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana", tasa 17.13, regulada en el Decreto de convalidación de 25 de febrero de 1960.

Cuatro. Con efectividad de 1 de enero de 1988 no se exigirán por la actuación inspectora a la exportación, importación y cabotaje, salvo que se realice a instancia de parte, las siguientes tasas:

— Tasa por gestión técnico-facultativa de los Servicios Agronómicos (tasa 21.09).

— Tasa por prestación de servicios facultativos veterinarios (tasa 21.10).

— Tasa por indemnizaciones al personal facultativo, auxiliar y subalterno de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial por la prestación de servicios y ejecución de trabajos.

— Tasa por servicios sanitarios sobre el tráfico marítimo y aéreo (tasa 25.01).»

e) Ley 8/1989, de 13 abril, de tasas y precios públicos:

«Artículo 10. Establecimiento y regulación.

1. La creación y determinación de los elementos esenciales de las tasas deberá realizarse con arreglo a la Ley.

2. Son elementos esenciales de las tasas los determinados por la presente Ley en el capítulo siguiente. Con sujeción a lo dispuesto en el mismo, el Gobierno, mediante Real Decreto, podrá acordar la aplicación y desarrollar la regulación de cada tasa.

Disposición transitoria. 1. Las tasas, incluidas las de origen parafiscal y las denominadas exacciones parafiscales vigentes, continuarán exigiéndose, según las normas aplicables a la entrada en vigor de esta Ley, hasta que operen las previsiones contenidas en los artículos 10 y 26 de la misma.»

f) Real Decreto 2022/1993, de 19 noviembre, por el que se establecen los controles veterinarios aplicables a los productos que se introduzcan en el territorio nacional procedentes de países no pertenecientes a la Comunidad Europea:

«El establecimiento, a nivel comunitario, de los principios en materia de organización de controles veterinarios de los productos procedentes de países terceros contribuye a garantizar la seguridad, el abastecimiento y la estabilización de los mercados, armonizando, al mismo tiempo, las medidas necesarias para garantizar la protección de la salud de las personas y de los animales, teniendo en cuenta que la realización del Mercado Interior implica la supresión de los controles veterinarios en las fronteras interiores.

...

Por tanto, es necesario incorporar a la legislación española los principios que se establecen en la Directiva del Consejo 90/675/CEE, que se transpone de acuerdo con la competencia estatal contenida en el artículo 149.1.10.^a y 16.^a de la Constitución y artículo 38 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

...
Capítulo I - Ámbito de aplicación y definiciones

Artículo 1. Los controles veterinarios de los productos procedentes de países terceros que se introduzcan en el territorio nacional se efectuarán de acuerdo con lo establecido en el presente Real Decreto.

Artículo 2. A efectos de la presente disposición, se entenderá por:

a) "Control veterinario": cualquier control físico y/o formalidad administrativa referido a los productos contemplados en el párrafo f) siguiente, destinado directa o indirectamente a garantizar la protección de la salud pública o animal.

...
f) "Productos": los productos animales o de origen animal relacionados en el anexo I de la presente disposición, así como los que puedan incluirse en el futuro en dicho anexo, como consecuencia de Decisiones de la Comisión de las Comunidades Europeas.

Disposiciones finales

Segunda.—El presente Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", excepto en lo que hace referencia al cobro de las tasas de los controles veterinarios, que entrará en vigor una vez que las mismas hayan sido legalmente establecidas.

Anexo I. Productos animales o de origen animal

...
21- Miel»

g) Ley 22/1993, de 29 diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo:

«Exposición de motivos

...
En materia de tasas, se introducen determinadas modificaciones en las tasas por servicios prestados por el Consejo de Seguridad Nuclear y por servicios sanitarios sobre el tráfico marítimo y aéreo, y se crea una tasa por expedición del Título de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas, definiéndose en la Ley las características básicas de su regulación.

...
Artículo 11. Tasas por servicios sanitarios sobre el tráfico marítimo y aéreo.

Las tasas por servicios sanitarios sobre el tráfico marítimo y aéreo reguladas en el Decreto 474/1960, de 10 de marzo, serán de aplicación obligatoria a todos los productos de origen animal considerados en tal norma, cuando provengan de un país tercero no perteneciente a la Comunidad Europea.»

3. Hallándose en cuestión si el ya transcrito art. 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, respeta la reserva de ley que exigen los arts. 31.3 y 133.1 CE, hemos de recordar nuestra doctrina sobre el principio de reserva de Ley tributaria. Conviene señalar previamente que la solución de esta cuestión de inconstitucionalidad no precisa, como en seguida veremos, de un anterior examen acerca de si la tasa inicialmente regulada por el Decreto 474/1960 llegó o no a ser suprimida por el art. 109.4 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, problema éste al que se refiere con cierto detenimiento el Auto de planteamiento de la cuestión, y del que, por su inocuidad a los efectos del presente proceso, hemos de prescindir.

El principio de reserva de ley tributaria lo establecen «el citado art. 133 CE para el estricto ámbito de los tributos y el art. 31 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» (STC 63/2003, de 27 de marzo, FJ 4). Afirmamos asimismo en la STC 185/1995, de 5 de diciembre, FJ 5, según recuerda la STC 63/2003, de 27 de marzo, lo siguiente: «Este Tribunal ha dicho 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 una ley (SSTC 37/1981, 6/1983, 179/1985, 19/1987). 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). El alcance de la colaboración estará en función de la diversa naturaleza de las diversas figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos de las mismas (SSTC 37/1981 y 19/1987)».

En relación con lo expuesto dijimos también en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9, también citada por la STC 63/2003, lo siguiente: «Establecido lo anterior, hay que aclarar no obstante que la mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas —y, en general, respecto de todas las prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el art. 31.3 CE— no opera de la misma manera en relación con cada uno de los elementos esenciales del tributo. Así lo dijimos en la STC 221/1992, de 11 de diciembre, 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)».

4. A la luz de la doctrina que acabamos de exponer, y atendido el concreto caso que nos ocupa, lo primero que ha de ponerse de relieve es que resulta inconcuso, de una parte, que el precepto aquí cuestionado por el órgano judicial promovente de la cuestión (que es el art. 11 de la Ley 22/1993) se contiene en una norma que formalmente tiene el rango de ley, y, de otra parte, que dicho precepto establece directa y explícitamente el principal de los elementos configuradores de la pres-

tación pública en cuestión, a saber, el hecho imponible. Así pues, ningún reproche cabe hacer al precepto en cuestión desde el punto de vista tanto de su rango de fuente del derecho como de su concreto contenido en relación con el hecho imponible.

En consecuencia, el tema planteado se concreta en la remisión que el artículo cuestionado hace al Decreto 474/1960, en el que se regulan los demás elementos esenciales de la tasa designada como 25.01. Ello es objeto de examen en la exposición que sigue.

5. Respecto de la precitada remisión y si ésta comporta la quiebra del principio de reserva de ley tributaria hemos de hacer las consideraciones que se exponen a continuación.

En primer lugar, es obligado advertir que el Decreto en cuestión es una norma preconstitucional. Por lo tanto no es exigible, respecto de tal norma, la observancia del principio constitucional de reserva de Ley. En efecto, como hemos dicho en la STC 52/2003, de 17 de marzo, FJ 7 (ciertamente en materia sancionadora, pero por ello aplicable, con mayor razón, en la materia que nos ocupa), «debe tenerse en cuenta —como este Tribunal ha sentado expresamente— que no es posible exigir reserva de la Ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho preconstitucional».

En segundo lugar, el citado Decreto 474/1960 no ha dejado de estar en vigor en la materia que nos ocupa en cuanto al particular referido a las inspecciones realizadas a instancia de parte. Ello comporta la persistencia de la vigencia de la norma en lo relativo a los elementos esenciales configuradores de dicha prestación, elementos que subsistían, por tanto, cuando se publicó la norma ahora cuestionada, es decir, el art. 11 de la Ley 22/1993, y que no fueron modificados con posterioridad a la promulgación de la Constitución. En consecuencia, la precitada remisión lo es a una normativa anterior, cierta y ya conocida salvo, justamente, en lo que se refiere al hecho imponible, establecido por Ley (concretamente, por el cuestionado art. 11 de la expresada Ley 22/1993). En consecuencia, las únicas modificaciones habidas en un elemento esencial de la prestación pública que nos ocupa han tenido lugar mediante ley formal, por lo que —en lo que a las modificaciones se refiere— no puede dudarse de que se ha respetado el principio de reserva de Ley. Como es obvio, hubiera sido cuestión del todo distinta que éstas u otras eventuales alteraciones se hubieran producido una vez vigente el régimen constitucional (y con él, por lo tanto, la reserva de Ley tributaria) mediante normas infralegales; mas no es éste el caso.

6. De lo expuesto se infiere que la cuestión planteada se constriñe en rigor a establecer si es o no constitucionalmente conforme que los restantes elementos esenciales de la tasa discutida permanezcan en una norma preconstitucional infralegal cuando el legislador formal, habiendo tenido oportunidad de regular *in toto* su régimen jurídico, ha incidido únicamente en uno de dichos elementos, a saber, el hecho imponible. Con independencia de si habría sido o no deseable o conveniente, desde el punto de vista de la exigencia que conlleva el principio constitucional de la reserva de Ley tributaria, que por ley formal se hubiera producido la regulación íntegra de la tasa, una vez vigente la norma fundamental, lo cierto es que perfectamente puede entenderse que con el artículo 11 de la Ley 22/1993 lo que el legislador lleva a cabo es una asunción como propia del contenido del citado Decreto preconstitucional en todo lo demás que no sea lo que dicho art. 11 expresamente establece, a saber, la imposición obligatoria de los servicios sani-

tarios para todos los productos de origen animal importados de países extracomunitarios por vía marítima o aérea.

En definitiva, la exposición precedente pone de manifiesto que no cabe entender quebrantado el principio de legalidad tributaria por el artículo 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre. En consecuencia, la presente cuestión de inconstitucionalidad ha de ser desestimada.

7. Sin perjuicio de la exposición precedente, en la que se expresa cuál sea la *ratio* de la desestimación de la cuestión planteada, es oportuno señalar que tal conclusión resulta confirmada por un dato ciertamente revelador en la materia que nos ocupa, no aludido por el Auto de planteamiento de la cuestión ni por las partes intervinientes en el presente proceso, al que nos referimos a continuación. Un año después de promulgada la Ley 22/1993 se promulga la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, Ley que en su art. 27 regula las «Tasas por controles de sanidad exterior realizados a carnes y productos de origen animal de países no comunitarios» con sus elementos esenciales (hecho imponible, devengo, sujetos pasivos, exenciones y cuantías). Dicha Ley establece en el concreto apartado 6.1.2.L del citado artículo 27 la tasa correspondiente a «miel y productos apícolas», y el mismo artículo 27 en su apartado diez procede a la derogación expresa de la «Sección 4.^a de los «Derechos sanitarios sobre tráfico marítimo y aéreo» de las tasas por servicios sanitarios, convalidados por Decreto 474/1960, de 10 de marzo», o sea, de la normativa preconstitucional reguladora de la prestación patrimonial pública aquí objeto de atención.

Del mismo modo, dos años más tarde, por Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, vuelven a regularse íntegramente, y de un modo prácticamente idéntico, las mismas tasas (art. 28), excepto en la cuantía, que sufre el pertinente incremento (art. 28.6.1.4.f). Esta Ley deroga también otro concepto de las tasas por servicios sanitarios convalidados por el Decreto 474/1960 (en este caso «el concepto 2, de la Sección 1.^a, Derechos Sanitarios sobre Tráfico Marítimo y Aéreo») que, si bien no afecta al objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, sirve para confirmar, ad abundantiam, la conclusión alcanzada, según lo que a continuación se razona.

Ciertamente dichas leyes no son de aplicación al presente caso, pues son posteriores a los hechos objeto de devengo en la causa de la que trae su origen la presente cuestión de inconstitucionalidad. Ahora bien, es de interés señalar que, siendo de diciembre de 1994 el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo y de 11 de enero de 1995 el Auto que suspende la ejecutividad de los acuerdos impugnados del Tribunal Económico-Administrativo, en este último mes, enero de 1995, ya estaba vigente la primera de las Leyes que se acaban de citar, la 42/1994, en la que se plasmaba tanto la nueva regulación íntegra de la tasa aquí en cuestión como la derogación expresa de la concreta sección del Decreto 474/1960 que concernía a la misma. Y cuando se promueve la presente cuestión de inconstitucionalidad, también se había producido ya la nueva regulación citada de 1996, que vuelve a contener la regulación de la tasa que aquí interesa.

La promulgación de dichas normas evidencia que cuando el legislador quiso establecer un nuevo régimen legal de la prestación patrimonial pública que nos interesa así lo hizo, mostrando inequívocamente su voluntad en tal sentido mediante una nueva regulación de los elementos esenciales de la misma y sobre todo —en lo que aquí más importa— derogando de forma expresa el régimen preconstitucional anterior (art. 27 citado de

la Ley 42/1994). En consecuencia, en tanto no tuvo lugar esta innovación del ordenamiento afectante al objeto del litigio, había de considerarse vigente dicho régimen en la medida en que a él se remitía el cuestionado art. 11 de la Ley 22/1993.

Se reitera, en definitiva, la conclusión ya expresada de que el art. 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, no contraviene lo dispuesto en los arts. 31.3 y 133.1 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 11 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.

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

Dada en Madrid, a quince de julio 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.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

16125 *Pleno. Sentencia 151/2003, de 17 de julio de 2003. Conflicto positivo de competencia 508/95. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al art. 33.3 del Reglamento general de carreteras aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre.*

Competencias sobre urbanismo y obras públicas: adaptación del planeamiento urbanístico a los estudios informativos de carreteras estatales.

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 el conflicto positivo de competencia núm. 508/95, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado don Xavier Estrillo i Gutiérrez, frente al art. 33.3 del Reglamento general de carreteras aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre. Ha comparecido y formula alegaciones el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don