

# **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y TARIFAS PORTUARIAS: HACIA EL DESENLACE FINAL DEL LLAMADO «CONFLICTO TARIFARIO»(\*) (\*\*)**

BARTOMEU TRIAS PRATS

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LOS ORÍGENES DEL CONFLICTO TARIFARIO: LA LEY DE RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS PUERTOS ESPAÑOLES Y LA LEY DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS.– III. EL ESTALLIDO DEL CONFLICTO TARIFARIO: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 185/1995, DE 14 DE DICIEMBRE.– IV. LOS MECANISMOS DE REACCIÓN ANTE LA CRISIS DEL SISTEMA: LA LEYES 55/1999 Y 14/2000.– V. LA LEY DE PUERTOS DE 1992 Y LA SEGUNDA CRISIS DEL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS PUERTOS ESTATALES.– VI. LAS CAUSAS Y ALCANCE DEL «CONFLICTO TARIFARIO».– VII. LOS MECANISMOS DE REACCIÓN: DE NUEVO LA «REFACTURACIÓN».– VIII. LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 996/2010.*

*RESUMEN:* La historia de los puertos de interés general se puede resumir en un objetivo muy concreto: hacer del sistema portuario estatal un sistema económicamente autosuficiente. Obviamente, ese objetivo ha influido en la configuración de una de las principales fuentes de financiación de los puertos estatales, las tarifas por servicios, que así, a lo largo de la historia, han ido mutando su naturaleza jurídica en diversas ocasiones. Este trabajo trata de ofrecer una visión sintética de las distintas fórmulas que sucesivamente se han ido ensayando y, especialmente, del conflicto que algunas de ellas ha planteado desde el punto de vista de la doctrina constitucional referida a las prestaciones patrimoniales de carácter público. Asimismo, el trabajo hace particular hincapié en las soluciones

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 23 de mayo de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 10 de junio de 2010.

(\*\*) Este trabajo se basa en una síntesis de los capítulos III, IV y VI de mi tesis doctoral que, bajo el título «El régimen económico de los servicios portuarios en los puertos estatales», fue defendida el día 12 de febrero de 2010 en la Universidad de las Islas Baleares, ante el tribunal formado por los profesores doctores Lorenzo Martín-Retortillo Baquer (Presidente), Santiago Muñoz Machado, Tomás de la Quadra-Salcedo, Joaquín Tornos Más y Ángel Sánchez Blanco. Lógicamente se han incorporado ahora todos los nuevos datos y referencias que entonces, por la fecha de finalización de la tesis, no pudieron recogerse.

arbitradas por la Administración portuaria para hacer frente a las consecuencias derivadas de ese conflicto, y en qué modo las mismas han ido fracasando de manera reiterada.

*Palabras clave:* Puertos de interés general; servicios portuarios; tarifas portuarias; prestaciones patrimoniales de carácter público.

*ABSTRACT: The history of the ports of general interest can be summarized with one very concrete goal: to make the state port system self-sufficient. Obviously, this goal has influenced the shape of one of the main sources of funding for the state ports, charges for services, and, throughout history, have been shaping its legal nature on several occasions. This paper offers a concise overview of the various formulas that have been successively tested. It highlights in particular how, from the standpoint of constitutional doctrine relating to the public economic benefits has developed as a result of the aforementioned formulas. This paper also places particular emphasis on solutions arbitrated by the Port Administration to deal with the consequences of the conflict, and how these have been failing repeatedly.*

*Key words:* ports of general interest; port services; port fees; payments for services rendered to the public.

## I. INTRODUCCIÓN

Recientemente, a finales del pasado mes de abril, el Boletín Oficial del Estado (1) daba cuenta de la admisión a trámite por parte del Tribunal Constitucional, mediante providencia del día 14 del mismo mes, de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el apartado segundo de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (2). Aunque está claro que tal circunstancia nos sitúa aún en una fase inicial del proceso constitucional, y que por lo tanto habrá que esperar para conocer cuál sea el desenlace de la controversia, no sería

---

(1) Boletín Oficial del Estado núm. 103, de 29 de abril de 2003.

(2) Cuestión de inconstitucionalidad número 996-2010 planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares. Estando este trabajo en fase de edición, el Boletín Oficial del Estado ha publicado la admisión a trámite, por providencia de 19 de mayo de 2010, de una nueva cuestión de inconstitucionalidad en relación a la misma disposición citada. Se trata de la cuestión de inconstitucionalidad número 1882-2010, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

aventurado pronosticar ya en este momento, si tenemos en cuenta los antecedentes más inmediatos, que el resultado final acabe decantándose del lado contrario a los intereses de la Administración portuaria que ha tratado de servir la mencionada Ley 55/1999. Y es que no puede olvidarse, en este sentido, que hace apenas un año el mismo Tribunal Constitucional, en su sentencia 161/2009, de 29 de junio, ya declaró la inconstitucionalidad del apartado segundo de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999 (3). Bien es cierto, debe advertirse, que en el caso de esta sentencia la inconstitucionalidad iba referida al texto dado a la norma cuestionada por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en tanto que en la actual controversia la constitucionalidad se discute de otro texto distinto, del redactado por la disposición final segunda de la Ley 25/2006, de 17 de julio, por la que se modifica el régimen fiscal de las reorganizaciones empresariales y del sistema portuario y se aprueban medidas tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera. No obstante, aun siendo esto así, también es verdad que en la parte esencial no existen diferencias sustanciales entre ambos textos. Y, asimismo, que el motivo que ha llevado a cuestionar su constitucionalidad ha sido el mismo en los dos casos: la vulneración del artículo 9.3 de la Constitución. O lo que es lo mismo, del principio que proscribe la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Así pues, podríamos decir, si seguimos guiándonos por ese antecedente próximo, que la reciente admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto a la Ley 55/1999 nos sitúa en la antesala de un nuevo hito de la jurisprudencia constitucional, tal vez el definitivo, en el tortuoso devenir del llamado «conflicto tarifario». Un

---

(3) La sentencia trae causa de la cuestión de inconstitucionalidad (2918/2007) planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Además de ésta, el Tribunal Constitucional había admitido otras distintas (la número 6958/2006, planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y las números, 2917/2007, 2919/2007, 2920/2007 y 2921/2007, planteadas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco), pero todas ellas —salvo la 2917/2007, que fue inadmitida por la sentencia 146/2009, de 15 de junio— se declararon extinguidas por desaparición sobrevenida del objeto (autos de 7 de septiembre de 2009) tan pronto fue dictada la sentencia de 29 de junio de 2009. Como antecedente más remoto, debe señalarse también la cuestión de inconstitucionalidad 6047/2004, planteada algunos años antes por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, pero que ni siquiera llegó a admitirse a trámite por razones de carácter estrictamente procesal.

conflicto, baste recordar, que lleva enfrentando los planteamientos del Tribunal Constitucional y los intereses de la Administración portuaria desde hace casi tres lustros, y cuyo origen se remonta todavía más atrás, a la legislación portuaria de mediados del siglo anterior. Ahora bien, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de «conflicto tarifario»? Como se ha dicho, se trata de una controversia antigua y ciertamente compleja. Por eso, lo mejor será, si queremos tener una visión clara de su alcance y de la trascendencia que debe atribuirse a los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que sigamos una exposición ordenada de toda su historia.

## **II. LOS ORÍGENES DEL CONFLICTO TARIFARIO: LA LEY DE RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS PUERTOS ESPAÑOLES Y LA LEY DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS**

Nadie puede discutir la relevancia que ha tenido la Ley 1/1966, de 28 de febrero, de Régimen Financiero de los Puertos Españoles en la historia del régimen portuario. Aunque no es el momento de detenerse en detalles, sí podríamos decir, a modo de síntesis, que esta Ley marcó un punto de inflexión en la concepción de la política financiera del sistema portuario estatal. O dicho de otro modo, fue la primera que impulsó de manera decidida un cambio de rumbo en la estrategia financiera de los puertos españoles, tratando de convertir el tradicional sistema dualista, basado fundamentalmente en las aportaciones de los presupuestos públicos, en un sistema monista, o sea, un sistema que situara a los usuarios del puerto en el eje central de la financiación portuaria (4). En definitiva, lo que pretendía la Ley de 1966 era hacer realidad una vieja aspiración: la implantación en el sistema portuario estatal de un modelo de explotación empresarial. Y de ahí que nociones como las de «autofinanciación» o «rendimiento razonable» se convirtieran en las nuevas claves conceptuales del régimen económico portuario, frente a la clásica y manida noción de

---

(4) En palabras de la exposición de motivos de la Ley: «La modernización de los puertos, consecuencia del Plan de Desarrollo Económico y Social, hace necesario determinar las partes de financiación tanto en los gastos consuntivos como de inversiones, fijando el nivel que deben alcanzar las aportaciones de los organismos portuarios; sólo así puede ser estabilizado y asegurado el régimen financiero de las Juntas y Comisiones Administrativas de Puertos. La coordinación de los transportes aconseja el criterio de que la recaudación de los organismos portuarios cubra los gastos de explotación y conservación, la depreciación y un rendimiento razonable de las inversiones».

«equilibrio financiero» que venía dominando las finanzas de los establecimientos públicos (5).

Así pues, guiada por esa idea esencial de hacer de la explotación portuaria una empresa autosuficiente, la Ley de 1966 trató de potenciar al máximo el protagonismo asignado dentro de la economía portuaria a los ingresos derivados de la actividad ordinaria de los organismos gestores. Y de ahí, en definitiva, la notable renovación que llevó a cabo en la definición del régimen de los servicios portuarios y de los ingresos devengados por su prestación: las tarifas portuarias (6). Todos y cada uno de los distintos servicios sometidos a gravamen quedaban ahora identificados en la nueva Ley (art. 7), que no se contentaba con la simple descripción de su contenido, esto es, con la definición del hecho imponible de las distintas tarifas (art. 8), sino que además contenía una definición propia de los diferentes elementos esenciales de la figura tributaria: sujeto pasivo (art. 9), bases de liquidación (art. 10), devengo (art. 12) y bonificaciones y exenciones (art. 13) (7). Por contra, sin embargo, faltaba en la Ley cualquier tipo de regulación relativa a la cuota tributaria, hasta el punto de que ni siquiera había en ella una determinación precisa de los límites máximos y mínimos de dicha cuota, limitándose la Ley a señalar que la cuantía de las tarifas se fijaría por el Ministerio de Obras Públicas o por el Consejo de Ministros, según los casos, de acuerdo con los criterios generales —de rentabilidad de la explotación y coordinación del transporte— establecidos en el artículo 3. Este considerable margen de actuación que la Ley de 1966 dejaba al poder tarifario de la Administración fue incluso ampliado, más tarde, con la reforma llevada a cabo por la Ley 18/1985, de 1 de julio (8), que tuvo entre sus objetivos principales el de introducir

---

(5) La nueva filosofía quedaba perfectamente reflejada en el texto del artículo 3 de la Ley: «Las tarifas de cada puerto responderán a los objetivos de coordinación del transporte que el Gobierno establezca y al principio de rentabilidad de la explotación, de forma que la suma de los productos de las mismas y de los cánones por concesión administrativa cubra los gastos de dicha explotación, los de conservación, la depreciación de los bienes e instalaciones del puerto y un rendimiento razonable de la inversión neta en activos fijos».

(6) Para mejor conocimiento del nuevo régimen legal de las tarifas por servicios puede verse L. COSCULLUELA MONTANER, *Administración Portuaria*, Tecnos, Madrid, 1973, pp. 115-124.

(7) Una exposición detallada sobre el tratamiento legal de todos estos elementos puede encontrarse en E. VERDERA Y TUÉLLS, «Tarifas portuarias», *Crónica Tributaria*, núm. 54, 1985, pp. 152-157. Véase también, P. HERRERO DE LA ESCOSURA, «Las tarifas portuarias: naturaleza y régimen», en VV.AA., *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español*, Marcial Pons, Madrid, 1991, pp. 530-540.

(8) Desarrollada por el Real Decreto de 27 de diciembre de 1985.

aun mayores dosis de flexibilidad en el procedimiento de fijación de las tarifas, dejando completamente en manos de la Administración portuaria todo lo relativo a la determinación y revisión de su importe. Así es, no se imponían más condicionantes que la genérica exigencia de adecuación de las tarifas a las directrices de la política económica-financiera y de tarifas que correspondía marcar al Gobierno; y no se establecían más límites que los autoimpuestos, en el sentido de que la Ley de 1985 sí preveía la existencia de límites máximos y mínimos de la cuota tributaria, pero dejaba su fijación a la propia Administración, a la competencia del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Con este panorama, se entenderá fácilmente que el sistema legal de las tarifas por servicios no pudiera ponerse en funcionamiento de forma inmediata, sino que requiriera para ello de la necesaria colaboración reglamentaria. Esta colaboración se materializó en dos fundamentales Órdenes Ministeriales, ambas de 23 de diciembre de 1966, a través de las cuales se establecía la regulación de las bases y cuantías de las tarifas por servicios (9). Pero lo que de verdad es importante, con ellas se dejaba plantado el germen del conflicto tarifario, pues en realidad éste no tenía otra esencia que la de la deficiente adecuación de la regulación de las tarifas portuarias a las exigencias impuestas por el principio de legalidad en materia tributaria. Debe recordarse, en este sentido, que desde la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 1958 el reconocimiento de las tarifas por servicios como tasas se había ido afianzando poco a poco, hasta que finalmente, tras las aportaciones de la Ley General Tributaria de 1963 y de la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 1964, dicha condición fue expresamente afirmada por el Decreto 4231/1964, de 17 de diciembre. Y lo mismo hicieron tanto la doctrina como la jurisprudencia (10), de modo

---

(9) Una de las Órdenes regulaba las bases y cuantías de los llamados «servicios específicos» (E-1, E-2, E-3, E-4, E-5, y E-6), en tanto que la otra hacía lo propio para los llamados «servicios generales» (G-1, G-2, G-3, G-5 y tarifa especial).

(10) En este sentido se ha manifestado P. HERRERO DE LA ESCOSURA, «Tarifas portuarias...», *op. cit.*, p. 540; también F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, «Las tarifas portuarias: estructura, criterios de establecimiento y procedimiento de modificación», en VV.AA. *Comentarios a la nueva Ley de Puertos*, Consorcio de la Zona Franca de Vigo, Vigo, 1993, pp. 146-147; e igualmente, entre otros, E. VERDERA Y TUELLS, «Tarifas portuarias», *op. cit.*, p. 151. En la jurisprudencia, cuyo único debate se centraba en discutir el carácter fiscal o parafiscal de las tarifas por servicios, se pueden señalar, entre una gran abundancia de pronunciamientos, los siguientes: STS de 16 de octubre de 1987; STS de 20 de diciembre de 1988; STS de 8 de junio de 1989; STS de 1 de octubre de 1990; STS de 15 de julio de 1991; STS de 28 de octubre de 1992; y STS de 26 de enero de 1995.

que en el momento de dictarse las Órdenes Ministeriales de 1966, y todas las demás posteriores que fueron sustituyendo a éstas (11), la naturaleza tributaria de las tarifas por servicios parecía quedar fuera de toda duda. Eso significaba, por consiguiente, que tales ingresos quedaban sujetos al principio de reserva de ley tributaria. Sin embargo, tal sujeción mal se compaginaba con la amplia intervención reglamentaria que las leyes de 1966 y 1985 habían admitido en la regulación de las tarifas portuarias.

No se trata ahora de exponer la extensa doctrina constitucional sentada en relación al sentido y alcance del principio de reserva de ley en materia tributaria. No obstante, sí conviene recordar algunos aspectos esenciales. Como es sabido, el Tribunal Constitucional ha admitido que se trata de una reserva de carácter «flexible», es decir, que no excluye la posible colaboración reglamentaria. E incluso ha admitido, más aún, que esa flexibilidad no es uniforme, en la medida que el nivel de la colaboración reglamentaria puede variar en función de la diversa tipología de las figuras jurídico-tributarias y de los distintos elementos esenciales de las mismas. En todo caso, sin embargo, el Tribunal Constitucional se ha encargado de advertir que el principio de legalidad tributaria impone como mínimo, por lo que se refiere a los elementos cuantitativos, que la ley contenga el establecimiento —incluso implícitamente— de un límite legal máximo de cuantificación (12). Pero ese límite, como ya ha quedado dicho, no existía ni en la Ley de 1966 ni en la de 1985, que habían abandonado por completo tal tarea, dejando en manos de la Administración portuaria la regulación directa de los elementos cuantitativos de las tarifas portuarias. En ese contexto, la legalidad de las disposiciones administrativas encargadas de regular las tarifas por servicios parecía quedar seriamente comprometida. Y lo que es aún más grave, parecía quedar en entredicho la constitucionalidad misma de la Ley 18/1985, precisamente por haber otorgado a la normativa reglamentaria tan amplia habilitación.

Por extraño que pueda resultar, sin embargo, la precaria situación del régimen reglamentario de las tarifas portuarias no sufrió por parte de la jurisprudencia el correctivo que cabía esperar. Más bien todo lo contrario,

---

(11) Véase la Orden Ministerial de 14 de febrero de 1986, así como las sucesivas de 3 de febrero de 1989, 23 de marzo de 1990, 27 de febrero de 1991 y 17 de marzo de 1992, todas dotadas de un contenido prácticamente similar y encaminadas a la misma labor que en su día habían asumido las dos Órdenes Ministeriales de 23 de diciembre de 1966.

(12) Pueden citarse, a modo de simple ejemplo, las SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, 152/1986, de 4 de diciembre, y 19/1987, de 7 de febrero.

hasta el punto de que no fueron pocos los pronunciamientos que se afanaron en proclamar que la regulación de la cuantía de las tasas por servicios encontraba suficiente cobertura legal en las normas de 1966 y 1985 (13). Quiere decirse, pues, que todas las Órdenes Ministeriales que se habían ido dictando en desarrollo de tales normas legales quedaban intactas, y del mismo modo, lógicamente, todas las liquidaciones tarifarias que se fueron practicando en aplicación de las mismas. La economía del sistema portuario parecía quedar a salvo de todo peligro. No obstante, habría que esperar hasta el final de la década de los años 80 para encontrar la solución que aparentaba ser definitiva; una solución que vino dada gracias a la aportación de una norma extraportuaria, la Ley de Tasas y Precios Públicos de 1989. Con esta ley, ciertamente, todas las dudas sobre la legalidad de la normativa tarifaria quedaban finalmente diluidas. Y eso no tanto porque la Ley de 1989 hubiera ajustado la regulación de las tarifas por servicios a las exigencias del principio de legalidad tributaria, cosa que desde luego no hizo, sino más bien por todo lo contrario: porque permitió que las tarifas por servicios quedaran excluidas de la categoría de las tasas. Y de este modo, claro está, quedarán liberadas de las exigencias impuestas a los ingresos de naturaleza tributaria.

¿Cómo se consiguió tal resultado? Pues sencillamente gracias a un controvertida operación que consistió en desgajar de las tasas toda una serie de supuestos a los que se negaba naturaleza tributaria, y que, acto seguido, pasaban a constituir un nueva categoría de ingreso público (no tributario): los precios públicos (14). De lo que se trataba, en concreto, era de modificar —restringiéndolo— el concepto de tasa entonces vigente, con el fin de generar el suficiente espacio que permitiera construir la nueva figura como el reverso o negativo de aquélla. Como resultado, se limitaba la figura de la

---

(13) Así lo afirmaron, entre otras, la STS de 28 de octubre de 1992 y la STS de 7 de octubre de 1994. En el ámbito de la jurisprudencia menor puede consultarse, como exponente de esta línea jurisprudencial, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 11 de septiembre de 1999.

(14) En realidad, como se sabe, la categoría no resultaba tan novedosa, pues alguna experiencia ya se tenía en el ámbito de los ordenamientos autonómicos, concretamente con la Ley andaluza 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos. Y también en el propio ámbito del Derecho estatal, donde la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, recogía un concepto de precio público prácticamente idéntico al que manejaba la Ley de 1989. Sobre los orígenes legislativos de los precios públicos pueden consultarse, entre otros, los trabajos de J. RAMALLO MASSANET, «Tasas, precios públicos y precios privados (hacia un concepto constitucional de tributo)», en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 90, 1996, pp. 238-240, y de F.J. MARTÍN FERNÁNDEZ, *Tasas y Precios Públicos en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 49-54.

tasa a aquellas percepciones devengadas por servicios cuya prestación se caracterizara por la presencia —simultánea— de dos notas, las de obligatoriedad y no concurrencia. Es decir, se exigía tanto la obligatoriedad en la solicitud o recepción del servicio que configuraba el presupuesto de la tasa como que dicho servicio prestado por el ente público no fuera susceptible de ser realizado por el sector privado (art. 6). Por contra, en el caso de los precios públicos, bastaba simplemente con la concurrencia —alternativa— de una u otra de las características opuestas a las anteriores (art. 24). Esto es, o bien que la solicitud o recepción del servicio fuera voluntaria, o bien, en otro caso, que pudiera prestarse por el sector privado. En definitiva, lo que hacía la Ley de 1989 era otorgar a la categoría de los precios públicos una clara *vis* atractiva (15), provocando el trasvase a la nueva figura de una buena parte de figuras impositivas hasta entonces calificadas como tasas.

Pocas leyes han generado en la doctrina tanta polémica y han suscitado tanto comentarios, y tan desfavorables, como la Ley de 1989, provocados precisamente por la distinción establecida, que se acaba de exponer, entre tasas y precios públicos (16). Lo cierto es, sin embargo, que la distinción terminó por consolidarse, al menos en la práctica administrativa y en la jurisprudencia. Y de ahí que acabara proyectándose también sobre el ámbito de los ingresos portuarios (17), particularmente de las tarifas por servicios, provocando un giro de ciento ochenta grados en la definición de su naturaleza jurídica (18). Se iniciaba así un nuevo ciclo en la configuración de las tarifas portuarias, que tuvo como efecto

---

(15) A.M. PITA GRANDAL, «El concepto legal de precio público», en VV.AA., *Tasas y precios público en el ordenamiento jurídico español*, Marcial Pons, Madrid, 1991, p. 207.

(16) Un ejemplo de esa crítica puede verse en J. MARTÍN QUERALT, «El régimen jurídico de los precios públicos en el Derecho español», en VV.AA., *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español*, Marcial Pons, Madrid, 1991, pp. 385-389. En esencia, dos fueron los aspectos que centraron la crítica vertida sobre la distinción entre tasas y precios públicos. En primer lugar, el incorrecto entendimiento de la coactividad como nota característica de los tributos, que la Ley de 1989 confundía con la obligatoriedad en la realización del supuesto de hecho del gravamen. Y, en segundo lugar, derivado de lo anterior, la irrelevancia de los requisitos empleados para caracterizar a las tasas (obligatoriedad y no concurrencia) y a los precios públicos (voluntariedad o concurrencia), que se consideraban totalmente ajenos a la naturaleza del servicio o actividad presupuesto de gravamen.

(17) Igualmente sobre el ámbito de los cánones de dominio, pues el artículo 24 de la Ley incluía expresamente dentro de la categoría de los precios públicos a «las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por (...) la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público», alterando así radicalmente la naturaleza tributaria (tasas) que la Ley General Tributaria de 1963 había atribuido a tales contraprestaciones.

(18) Véase, por todas, la STS de 25 de abril de 1995.

inmediato un cambio cualitativo fundamental en su régimen jurídico. Por un lado, como se habrá podido adivinar, la exclusión de las tarifas de la categoría de los tributos liberaba definitivamente a aquéllas de las exigencias impuestas por el principio de reserva de ley en materia tributaria. En este sentido, el artículo 26 de la Ley de 1989 amparaba perfectamente la reserva a la Administración portuaria de la competencia para la «fijación y modificación» de las tarifas por servicios, lo que equivalía a sancionar de pleno la fórmula empleada hasta entonces de regulación reglamentaria de los elementos cuantitativos de las tarifas. Las Órdenes Ministeriales de 1966, y todas sus sucesoras, parecían quedar ahora definitivamente a salvo. Pero eso no fue todo. Además de este importante giro que acabamos de comentar, hubo también una segunda innovación fundamental en el régimen de las tarifas. Una innovación, tan relevante o más que la anterior, relacionada directamente con la cuantía de los ingresos tarifarios y, en concreto, con el distinto papel asignado al principio de cobertura de costes como criterio para la fijación de dicha cuantía. En efecto, mientras que el artículo 7 de la Ley prescribía que el importe estimado de las tasas tendería a cubrir el coste del servicio (19), y se añadía después, en el artículo 19, que dicho importe no podría exceder en su conjunto del coste real o previsible del servicio o actividad retribuido y, en su defecto, del valor de la prestación recibida (20), en el artículo 25 se imponía un criterio totalmente contrario para los precios públicos devengados por servicios o actividades, exigiéndose que su importe cubriera, como mínimo, los costes económicos generados por el servicio o bien el equivalente a la utilidad derivada del mismo. Dicho de manera más sencilla, la Ley de 1989 sometía el importe de las tasas a un límite máximo, y en cambio para los precios públicos sólo se establecía un límite mínimo (21). De modo, en consecuencia, que quedaba abierta la puerta para que en la determinación del importe de éstos —y por lo tanto en el de las tarifas portuarias— se

---

(19) Sobre el concepto de «coste del servicio», relación de importes computables y metodología para la determinación del coste total puede verse, por todos, J PAGÉS I GLATES, *La memoria económico-financiera de las tasas y precios públicos por servicios y actividades*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, pp. 81-172.

(20) Se refiere al llamado principio de equivalencia. Sobre la relación de este principio con el de cobertura de costes, y sobre la equiparación que en ocasiones se establece entre ambos, véase el autor y obra citada en la nota anterior (pp. 47-49).

(21) C MARTÍNEZ GIMÉNEZ, *Los precios públicos*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 83-87. Es el denominado «principio de suficiencia», que informaba la fijación del importe de los precios públicos. Una crítica a la aplicación de este principio y al criterio de la «tarifa suficiente» derivado del mismo puede verse en F.J. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, *Tasas y Precios Públicos...*, op. cit., pp. 199-202.

podieran incluir cualesquiera conceptos necesarios para asegurar la tan deseada rentabilidad de los servicios públicos. Esta era, no lo olvidemos, la auténtica finalidad de la Ley de 1989. Y de ahí, en definitiva, la enorme importancia que la Ley de Tasas y Precios Públicos tuvo para el régimen financiero de los puertos estatales y para los propósitos perseguidos por la Ley 1/1966, dirigidos precisamente al objetivo de alcanzar la rentabilidad económica del sistema portuario estatal.

### **III. EL ESTALLIDO DEL CONFLICTO TARIFARIO: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 185/1995, DE 14 DE DICIEMBRE**

Con todo lo que se ha dicho en el epígrafe anterior es fácil imaginar que las tarifas portuarias vivían a finales de la década de los años ochenta del siglo anterior una situación de enorme tranquilidad, gracias sobre todo al cambio de rumbo impuesto en su naturaleza jurídica por la Ley de Tasas y Precios Públicos. Por un lado, la exclusión del principio de legalidad en materia tributaria daba a la fijación de la cuantía de las tarifas la dosis de flexibilidad tan deseada; y, por otro, la exclusión del principio de cobertura de costes permitía que aquéllas pudieran servir más fácilmente al objetivo fundamental de rentabilidad de la explotación portuaria que imponía la Ley 1/1966. Toda esta situación, sin embargo, se vería bruscamente alterada pocos años más tarde, a mediados de la década siguiente, como resultado de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que ha marcado un hito capital en la historia del régimen económico-financiero de los puertos estatales. Nos referimos, claro está, a la sentencia 185/1995, de 14 de diciembre.

Como ya hemos visto, la Ley 8/1989 quiso extraer los precios públicos de la categoría de los ingresos tributarios como un medio para justificar su exclusión de la sumisión al principio de reserva de ley. No obstante, cometió un error de cálculo, porque olvidó que en el esquema de la regulación constitucional la naturaleza no tributaria de las prestaciones no lleva aparejada, por paradójico que resulte, la exención automática del principio de legalidad tributaria (22). Puesto que en nuestra Carta Magna, como

---

(22) A. AGULLÓ AGÜERO, «Los precios públicos: prestación patrimonial de carácter público no tributaria» *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 80, 1993, p. 528.

puede advertirse, el principio de reserva de ley en materia tributaria no se establece de forma directa, sino por relación a las denominadas «prestaciones patrimoniales de carácter público» (23). Quiere decirse, pues, que la puesta en juego de dicho principio no viene determinada por el concepto de tributo, sino por el de prestación patrimonial de carácter público. A lo que debe añadirse, como segundo dato fundamental, que no es posible establecer una identificación entre ambos conceptos (24), en la medida que el segundo tiene un alcance notablemente más amplio que el primero. En otras palabras, es correcto decir que todos los tributos son prestaciones patrimoniales de carácter público, pero no así a la inversa. Por consiguiente, sería fácil concluir que la negación de la naturaleza tributaria de los precios públicos no pudo servir a la Ley de 1989 para excluir de un modo constitucionalmente válido la aplicación del principio de legalidad si resultaba, como así acabó afirmándose, que aquéllos debían quedar incluidos dentro de la categoría de las prestaciones patrimoniales de carácter público.

Ese fue, precisamente, el razonamiento que sirvió como argumento principal para fundamentar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Tasas y Precios Públicos. Y el mismo utilizado, más tarde, para motivar el fallo declarativo de inconstitucionalidad contenido en la trascendental sentencia de 14 de diciembre de 1995. Expuesto de forma muy resumida, el razonamiento de la sentencia fue el siguiente. Para el Tribunal Constitucional, el elemento clave definidor de las prestaciones patrimoniales públicas estaba en su carácter coactivo. Esto es, en el hecho de tratarse de prestaciones impuestas unilateralmente por el poder público sin la intervención de la voluntad del obligado (25). Ahora bien, ¿cuándo puede decirse que un prestación patrimonial resulta impuesta coactiva-

---

(23) Véase el artículo 31.3 de la Constitución.

(24) Así ya lo advirtió uno de los primeros autores que centraron su atención en el estudio de las prestaciones patrimoniales de carácter público, el profesor PÉREZ ROYO (F. PÉREZ ROYO, «Las fuentes del Derecho tributario en el nuevo ordenamiento constitucional», en VV.AA, *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 13-49).

(25) Como ha advertido C. LOZANO SERRANO, «Calificación como tributos o prestaciones patrimoniales públicas de los ingresos por prestación de servicios», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 162, 2002, p. 116, el Tribunal Constitucional no se ocupó —ni se ha ocupado— de la definición del concepto de prestación patrimonial de carácter público, ni tampoco de la construcción dogmática de sus rasgos jurídicos. Por eso, la formulación del concepto se ha tenido que hacer inductivamente, a partir de los diferentes tipos de ingresos públicos que el Tribunal Constitucional ha ido examinando a efectos de fallar o no su inclusión en la categoría constitucional. De este modo, se ha podido llegar a una definición que caracteriza las prestaciones patrimoniales de carácter

mente? En opinión del Tribunal Constitucional hay al menos tres supuestos distintos en los que se puede afirmar la ausencia de voluntad del obligado al pago: a) en primer lugar, cuando la realización del supuesto de hecho determinante del nacimiento de la obligación viene impuesta al particular, que por lo tanto no puede decidir si se obliga o no (26); b) en segundo lugar, cuando a pesar de que haya libertad en la realización del supuesto de hecho, la obligación de pago, una vez realizado aquél, surge automáticamente, sin que medie actividad voluntaria del contribuyente dirigida al ente público; c) finalmente, en tercer lugar, cuando los entes públicos ocupan una posición de monopolio, de hecho o de derecho, respecto del bien utilizado o de la actividad o servicio prestado, de modo que el sujeto es libre para obligarse, pero no para determinar la persona con la que establecer la obligación (27). En definitiva, lo que parecía querer decir el Tribunal Constitucional es que el juego de las prestaciones patrimoniales públicas se da en todos aquellos supuestos en que falte la libertad para obligarse, pero que esa libertad no sólo ha de ser formal, sino también material.

Llegados a este punto, el paso siguiente que debía dar el Tribunal Constitucional puede imaginarse fácilmente. Se trataba sencillamente de verificar si la definición de la figura del precio público contenida en el artículo 24 de la Ley de 1989 coincidía o no con los distintos supuestos de prestaciones de carácter público previamente identificados. La conclusión del Tribunal Constitucional, como antes ya se ha avanzado, es que esa

---

público como: a) obligaciones de dar; b) impuestos coactivamente; y c) marcadas por una inequívoca finalidad de interés público.

(26) Según se encargaba de precisar el Tribunal Constitucional, eso ocurre no sólo en los casos en los que la realización del supuesto de hecho viene impuesta por una disposición normativa, sino también en aquellos otros en los que el bien, la actividad o el servicio requerido —de cuya solicitud se deriva la obligación de pago— resulta indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias del momento. Tampoco en estas situaciones, en opinión del Tribunal Constitucional, puede decirse que la voluntad de obligarse sea real y efectiva.

(27) A. AGUALLO AVILÉS, «Un criterio jurídico para delimitar tasas y precios: la dicotomía prestación espontánea-prestación impuesta», en VV.AA., *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español*, Marcial Pons, Madrid, 1991, pp. 137-154, ha establecido una clasificación de los niveles de coacción que sirven para discriminar las prestaciones de carácter público de las que no lo son, pudiéndose observar algunas diferencias relevantes respecto del planteamiento defendido por la sentencia 185/1995. En concreto, el autor citado no admite que todas las situaciones de monopolio generen prestaciones patrimoniales de carácter público, sino sólo en el caso de monopolio de derecho sobre productos o servicios esenciales.

coincidencia se producía en todos los supuestos. Y de modo particular, por lo que interesa a las tarifas por servicios, en los dos siguientes casos: a) en primer lugar, en el supuesto de precios públicos vinculados a la utilización privativa o aprovechamiento espacial del dominio público [art. 24.1.a)], dado que aquí la Administración —argumentaba la sentencia— ocupa una posición de monopolio; y b) en segundo lugar, en el supuesto de precios públicos satisfechos por servicios que no sean obligatorios o no puedan ser prestados por los particulares [art. 24.1.c)]. En este caso, el eje del razonamiento del Tribunal se centraba sobre el modo disyuntivo en que la Ley articulaba los dos requisitos, puesto que aquél entendía que la existencia de una auténtica libertad para obligarse exige la presencia simultánea de ambos. Con todo esto, la conclusión final admitía pocas dudas: los precios públicos, tal como aparecían configurados en la Ley de 1989, constituían auténticas prestaciones patrimoniales coactivas. Y esa condición, además, no podía verse desvirtuada por el concreto *nomen iuris* utilizado por la norma legal para designar la nueva categoría de ingresos públicos. En consecuencia, también éstos quedaban sometidos a las exigencias impuestas por el principio de reserva de ley.

Hasta aquí, pese a que algunos de los planteamientos del Tribunal pudieran ser objeto de discusión, su razonamiento parecía seguir un hilo lógico. A partir de aquí, sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional daba un paso más allá de lo que cabía imaginar, puesto que no se limitaba a la habitual tarea constitucional de legislación negativa, sino todo lo contrario, asumía una clara función de legislación positiva. Dicho en otras palabras, la sentencia 185/1995 no se conformó con sancionar la vulneración constitucional derivada de la amplia remisión que la Ley de 1989 hacía a la normativa reglamentaria para la creación y regulación de los precios públicos, sino que, mucho más lejos, se encargó de actuar sobre la propia definición de esta categoría de ingresos, determinado el alumbramiento de un nuevo concepto de precio público que difería sustancialmente del recogido en el texto originario de la Ley de 1989. Podríamos decir, por lo que se refiere en concreto a los ingresos devengados por la prestación de servicios, que las tornas en el enunciado de los conceptos de tasa y precio público se invertían: si hasta ahora las tasas por servicios o actividades exigían la afirmación simultánea de los requisitos de obligatoriedad (del servicio) y no concurrencia (en la prestación), a partir de ahora bastaba la presencia de uno u otro (obligatoriedad o no concurrencia) para atribuir carácter tributario al ingreso. Y en sentido inverso, si

antes de la sentencia constitucional los requisitos de los precios públicos se formulaban en términos disyuntivos (voluntariedad o concurrencia), tras la sentencia tales requisitos se exigían de forma acumulativa (voluntariedad y concurrencia).

Todo este cambió de planteamiento impulsado por la sentencia de 1995 tuvo su traducción normativa, pocos años mas tarde, en la Ley 25/1998, de 13 de julio, de Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, mediante la cual se modificaban tanto la Ley General Tributaria de 1963 como la Ley de Tasas y Precios Públicos de 1989 para adaptar los conceptos de tasa y precio público a la nueva configuración constitucional. Una adaptación que no únicamente afectaba —en los términos que antes hemos expuesto— a los ingresos derivados de la prestación de servicios por parte de los entes públicos, sino que alcanzaba igualmente a los ingresos devengados por la utilización o aprovechamiento especial del dominio público. Como ya se ha hecho notar más arriba, para el Tribunal Constitucional estos ingresos también debían concebirse como prestaciones patrimoniales coactivas, en atención a la posición de monopolio ostentada por la Administración, y de ahí que la Ley 25/1998 los reintegrara en la categoría tributaria de la tasa.

En resumen, como puede comprobarse, el decorado de los precios públicos diseñado por la Ley de 1989 sufría una alteración sustancial. Y lo que es más, no era descabellado aventurar que ese cambio acabara repercutiendo directamente sobre el régimen de las tarifas portuarias. Incluso en el supuesto que se negara la condición de tasas de tales tarifas, algo harto difícil (28), lo que no podía negarse en ningún caso era la calificación de dichos ingresos como prestaciones coactivas. Un simple silogismo bastaba para fundamentar esta conclusión: si con la Ley de 1989 las tarifas portuarias se habían calificado como precios públicos; y si resulta, como se ha visto, que el Tribunal Constitucional había señalado que dichos precios públicos, en los términos en que estaban definidos por la Ley, se correspondían con la noción de prestación patrimonial de carácter público; debía concluirse, lógicamente, que las tarifas por servi-

---

(28) F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, *Las tarifas portuarias...*, op. cit., pp. 146-147, había defendido la condición de tasas de las tarifas portuarias incluso con la versión originaria de la Ley de Tasas y Precios Públicos, es decir, aun antes de la sentencia constitucional de 1995. Tas ésta, la condición de tasas de las tarifas fue ampliamente admitida por la jurisprudencia, como lo atestiguan, entre otras, las SSTS de 2 y 9 de febrero de 1996.

cios portuarios quedaban también incluidas dentro de la categoría de las prestaciones impuestas coactivamente. Eso significaba, por lo tanto, que las tarifas debían quedar sometidas al principio de reserva legal impuesto constitucionalmente a las prestaciones patrimoniales de carácter público. Esta era, en definitiva, la causa de la oscura sombra que la sentencia del Tribunal Constitucional proyectaba sobre el sistema de los ingresos portuarios, pues no olvidemos que la Ley 18/1985 había atribuido plenos poderes a la normativa reglamentaria para la fijación del importe de las tarifas (y también de los cánones). Y tampoco olvidemos, asimismo, que fue gracias precisamente a esa habilitación que se dictaron, entre 1986 y 1992, toda la serie de Órdenes Ministeriales que regulaban el importe de las tarifas portuarias (29). Ahora, después de la sentencia del Tribunal Constitucional, la legalidad de todas ellas quedaba seriamente en entredicho.

Los presagios más pesimistas para el régimen económico-financiero de los puertos estatales no tardaron en hacerse realidad. A partir de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1996 la jurisprudencia empezó a hacerse eco de la doctrina del Tribunal Constitucional y, como consecuencia de eso, a variar radicalmente su posición en el enjuiciamiento de las diversas normas reglamentarias encargadas de regular la cuantía de las tarifas. En un sentido totalmente opuesto al que se había mantenido hasta entonces, las resoluciones del Tribunal Supremo comenzaron a pronunciarse en contra de la legalidad de las Órdenes Ministeriales dictadas, lo que conllevó, como efecto añadido, la anulación de todas las liquidaciones —no firmes (30)— que se habían practicado al amparo de ellas (31). Pero eso no fue todo, aún hubo algo más: la nueva doc-

---

(29) Otras Órdenes Ministeriales, dictadas también dentro del mismo periodo, hicieron lo propio con el importe de los cánones por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público. Véanse, entre otras, las Órdenes Ministeriales de 14 de noviembre de 1988 y de 12 de diciembre de 1990.

(30) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Un paso importante para el desarrollo de nuestra justicia constitucional: la doctrina prospectiva en la declaración de ineficacia de las leyes inconstitucionales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 61, 1989, pp. 5-17, había ensalzado, algunos años antes, el alcance prospectivo de los efectos derivados de las sentencias de inconstitucionalidad. En el caso de la sentencia 185/1995, esta cuestión se resolvía en el fundamento jurídico 10º, advirtiendo que la declaración de inconstitucionalidad no afectaría a la revisión de las situaciones ya consolidadas; esto es, según señalaba el Tribunal Constitucional, a aquellas que hubieran sido definitivamente decididas por resoluciones judiciales con fuerza de cosa juzgada y, asimismo, a las que hubieran sido consentidas a la fecha de publicación de la sentencia.

(31) Sería prácticamente imposible, por la enorme abundancia de pronunciamientos, hacer una enumeración exhaustiva de todas las sentencias dictadas en contra de las Órdenes Ministeriales

trina sentada por la sentencia de 1995 llevó a que se pusiera en tela de juicio la constitucionalidad misma de la Ley 18/1985, concretamente de su artículo 9 y disposición transitoria primera, por ser estos preceptos justamente los que amparaban las amplias facultades de la Administración para la fijación y actualización de la cuantía básica de las tarifas (y también de los cánones). De este modo, a la par que el Tribunal Supremo iba dismantelando el régimen reglamentario de las tarifas por servicios, la propia Ley que había servido de soporte a todo el sistema acababa siendo declarada inconstitucional (32).

Todo esto junto hacía que la economía del sistema portuario estatal se enfrentara a una situación económica extremadamente delicada, por una razón obvia: porque la declaración de nulidad de la normativa reguladora de los ingresos portuarios y la consiguiente revisión de las sucesivas liquidaciones que se habían ido practicando conforme a ella obligaban ahora a los organismos portuarios al reintegro de las cantidades indebidamente

---

y de las liquidaciones practicadas. Así pues, tómense las siguientes a título de simple ejemplo: STS de 8 de febrero de 1996; STS de 17 de enero de 1997; STS de 23 de enero de 1997; STS de 14 de enero de 1999; STS de 13 de febrero de 1999; STS de 22 de febrero de 1999; STS de 27 de febrero de 1999; STS de 25 de febrero de 2000; STS de 20 de junio de 2001; STS de 21 de marzo de 2002; STS de 23 de mayo de 2002; STS de 5 de diciembre de 2002; STS de 11 de diciembre de 2002; o STS de 30 de octubre de 2003. Tampoco faltaron, y en la misma abundancia, las sentencias que hicieron lo propio con la regulación y liquidación de los cánones de dominio. En tre otras: STS de 21 de enero de 1998; STS de 22 de febrero de 1999; STS de 23 de marzo de 1999; STS de 5 de febrero de 2000; STS de 26 de octubre de 2001; STS de 22 de diciembre de 2001; STS de 7 de junio de 2002; STS de 18 de junio de 2002; o STS 23 de junio de 2003.

(32) Véase la sentencia del Tribunal Constitucional 63/2003, de 27 de marzo, dictada a raíz de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Conviene precisar, no obstante, que dicha sentencia solo declara la inconstitucionalidad de las disposiciones cuestionadas en aquello que se refiera a los cánones, no a las tarifas. Tal circunstancia se explica por razones de orden procesal, es decir, del objeto del litigio que originó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, limitado a la impugnación de diversas liquidaciones del canon de ocupación del dominio público en el Puerto de la Luz y de las Palmas. Ahora bien, debe señalarse igualmente que con posterioridad a la sentencia de 2003 el Tribunal Constitucional admitió (providencia de 27 de marzo de 2007) una nueva cuestión de inconstitucionalidad (8110/2006) planteada en relación con la Ley 18/1985, pero en este caso afectando también a la regulación de las tarifas y extendiéndose al artículo 10.1.a) (que atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo la competencia para fijar, dentro de los límites máximos y mínimos referidos en el artículo 9, la cuantía de las tarifas de los puertos gestionados por Juntas de Puerto y por la Comisión Administrativa de Grupos de Puerto. La cuestión de inconstitucionalidad ha sido resuelta hace algo más de un año por la sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de abril de 2009, que ha declarado inconstitucionales y nulos —por vulneración del principio de reserva de ley— todos los preceptos impugnados.

satisfechas. Y créase que el importe de esas cantidades pronto alcanzó cifras realmente desorbitadas (33).

#### **IV. LOS MECANISMOS DE REACCIÓN ANTE LA CRISIS DEL SISTEMA: LA LEYES 55/1999 Y 14/2000**

Como se ha dicho, la situación era enormemente preocupante, cuando no desesperada, y exigía desde luego una rápida reacción. Una reacción, además, que debía proyectarse en una doble dirección: por un lado hacia el pasado, o lo que es lo mismo, sobre las liquidaciones ya practicadas y que hubieran sido anuladas, a efectos de cortar la importante hemorragia que estaba desangrando la economía del sistema portuario; pero por otro lado, tal vez más importante, también hacia el futuro, para evitar que las nuevas liquidaciones que se practicaran después de la sentencia constitucional corrieran la misma suerte que las anteriores. Como era de esperar, esa reacción se produjo, en efecto, aunque de forma separada para los cánones y las tarifas. Y lo que es aún más singular, con niveles de intensidad distintos y en periodos o intervalos de tiempo notablemente separados.

Por lo que se refiere a los cánones de dominio, no nos podemos detener ahora en excesivos detalles, pero sí convendría destacar dos aspectos muy básicos que nos servirán luego para apreciar las diferencias de estrategia respecto a las tarifas portuarias. Por un lado, debe destacarse la rapidez de la reacción, producida —casi inmediatamente después de la sentencia constitucional— con el dictado del Real Decreto-ley 2/1996, de 26 de enero. Y de otro lado, debe destacarse también la orientación de esa reacción, que no pretendió poner remedio a la deuda generada por las liquidaciones anuladas, sino simplemente evitar que la situación pudiera reproducirse en lo sucesivo. En este sentido, el Real Decreto-ley nada decía de las liquidaciones ya practicadas, sino que todo su interés se centraba en las liquidaciones que hubieran de seguir practicándose en el futuro. Y de ahí que el remedio fundamental que aportaba dicha norma no fuera

---

(33) P.F. NAVARRO FERNÁNDEZ, «La nueva regulación de las tasas portuarias contenida en la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General», en VV.AA., *La nueva legislación portuaria*, Atelier, Barcelona, 2004, p. 141 destaca que a principios del año 2000 la Administración portuaria debía, en concepto de tarifas y cánones indebidamente percibidos, la escalofriante cifra de 35.000.000.000 de las antiguas pesetas.

otro que el de elevar a rango legal la regulación de las distintas prestaciones afectadas, afirmando que el régimen de sus elementos esenciales sería el vigente a fecha 12 de enero de 1996 (fecha de publicación de la sentencia constitucional 185/1995) y que en lo sucesivo dicho régimen no podría ser modificado salvo por una norma con rango de ley (34). Esa norma, concretamente, fue la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, que sirvió para asentar de manera definitiva la regulación legal de los cánones portuarios, y salvar así su régimen jurídico de cualquier posible controversias futura (35).

Completamente distinto de lo sucedido con los cánones portuarios fue lo acontecido con las tarifas por servicios. Convendrá observar, de entrada, que la reacción del Estado se produjo aquí notablemente más tarde, ya en el año 1999, gracias a una disposición adicional, la trigésima cuarta, incluida en la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (36). Lo verdaderamente relevante de esta disposición no se encontraba, sin embargo, en esa circunstancia de orden temporal, sino en el alcance o contenido de las decisiones adoptadas por el legislador. A diferencia de la opción seguida para los cánones, el objetivo fundamental de la Ley 55/1999 no fue el de satisfacer las exigencias del principio de legalidad tributaria, sino simplemente el de lograr salvar la deuda que acumulaba el Estado como consecuencia de las liquidaciones anuladas (37). Dicho en otras palabras, más que un propósito reparador del régimen tarifario la Ley tenía una vocación puramente paliativa de los

---

(34) M.T. GONZÁLEZ ESCUDERO, «El principio de legalidad tributaria en la doctrina del Tribunal Constitucional. Reflexiones sobre la STC 185/1995, de 14 de diciembre», *Revista de Hacienda Local*, núm. 78, 1996, pp. 612-620, ha cuestionado la suficiencia del Real Decreto-ley de 1996 para cumplir las exigencias constitucionales de la reserva de ley. En el mismo sentido, J. RAMALLO MASSANET, «Tasas, precios públicos y precios privados (hacia un concepto constitucional de tributo)», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 90, 1996, p. 245.

(35) La Ley de 1997 tuvo, entre sus cometidos fundamentales, el de redefinir la regulación de los cánones portuarios. Del mismo modo que ya lo hiciera la Ley de Régimen Financiero de los Puertos Españoles (art. 15), la Ley de 1997 distinguía el canon por ocupación o aprovechamiento del dominio portuario (art. 69) y el canon por prestación de servicios al público y el desarrollo de actividades comerciales o industriales (art. 69 bis). Y para ambos cánones la Ley establecía la regulación del hecho imponible, los sujetos pasivos, las bases de liquidación, el tipo de gravamen y el devengo, Y regulaba asimismo, en el artículo 69 *ter*, las exenciones.

(36) Véase en concreto el apartado 1 de la citada disposición adicional trigésimo cuarta.

(37) Véase lo dicho por la SAN de 23 de enero de 2001, en la que se señala de modo claro cuál era el verdadero propósito de la Ley 55/1999: evitar el enriquecimiento injusto de los usuarios de los servicios que, no obstante la anulación de la correspondiente liquidación tarifaria, habían disfrutado efectivamente de las prestaciones de las Autoridades Portuarias. En sentido opuesto,

efectos de tal régimen, que se traducía en la articulación de un mecanismo singular (38): se trataba, ni más ni menos, que de autorizar una nueva liquidación de todas aquellas tarifas que fueran anuladas. De tal forma que, sin perjuicio de la posible ejecución de las referidas sentencias, se generara paralelamente una nueva deuda, pero ésta a favor de la Administración portuaria y a cargo de los usuarios de los servicios efectivamente prestados.

La razones que explican la peculiar estrategia seguida por el legislador son fáciles de entender. En el año 1999 el régimen tarifario que había motivado toda la crisis del sistema ya había sido derogado y sustituido por otro distinto, de modo que no tenía sentido pretender reparar sus posibles déficits, y sí por el contrario poner remedio a sus consecuencias prácticas. Dicha sustitución era el resultado de una Ley, la 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que supuso, como gran innovación en materia de tarifas por servicios, un nuevo cambio en la calificación de tales ingresos, que pasaban de configurarse como precios públicos, con la Ley 8/1989, a ser expresamente calificados como precios privados. Esa circunstancia podría explicar, pues, los motivos que llevaron al legislador de 1999 a la decisión adoptada, creyendo seguramente que el cambio operado en la calificación legal de las tarifas por servicios las dejaría a cubierto de la doctrina constitucional sobre las prestaciones patrimoniales de carácter público, y, por consiguiente, de las exigencias del principio de reserva de ley (39). Hay estuvo, sin embargo, el gran error que cometió el legislador de 1999. O dicho de otro modo, la principal crítica que se puede hacer a la Ley 55/1999 es que no aplicara a las tarifas por servicios la misma solución que dos años antes se había aplicado a los cánones portuarios. Y que en lugar de limitarse a prescribir la nueva facturación (refacturación) de los importes anulados no se preocupara, además, de ajustar el régimen de dichas tarifas a los requerimientos de la doctrina constitucional sobre las prestaciones patrimoniales coactivas. Podría decirse, pues, que el legislador de 1999 pecó de exceso

---

la sentencia reconoce que el efecto de la Ley de 1999 nunca fue el de convalidar las liquidaciones practicadas en base a las disposiciones reglamentarias declaradas nulas.

(38) El fundamento de este mecanismo puede encontrarse en el Dictamen emitido por el Consejo de Estado de fecha 18 de febrero de 1999.

(39) Este modo de razonar puede encontrarse recogido en algunos ejemplos de la jurisprudencia menor, como es el caso de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 17 de diciembre de 2003.

de confianza. Porque no era difícil prever, conocido el énfasis con que el Tribunal Constitucional había afirmado la intrascendencia del *nomen iuris* en la determinación del carácter coactivo o no de las prestaciones, que el cambio nominal operado por la Ley 27/1992 iba a resultar insuficiente para dejar a las tarifas portuarias a salvo de los requerimientos constitucionales. Y eso es exactamente lo que acabó sucediendo, como se verá más tarde, aunque de momento será mejor no adelantar acontecimientos.

Sí señalaremos, para acabar, que el sistema de refacturación ideado por la Ley de 1999 fue perfeccionado, justo un año más tarde, por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Esta nueva Ley, a través de su disposición adicional séptima, modificó la redacción de la trigésima cuarta de la Ley anterior, introduciendo la posibilidad de que las cantidades adeudadas por la Administración pudieran ser compensadas, en fase de ejecución de sentencia, con las resultantes de las nuevas liquidaciones autorizadas por la Ley de 1999 (40). De este modo, en definitiva, el Estado se vería notablemente aliviado, pues únicamente quedaba obligado a abonar las cantidades correspondientes a los intereses devengados desde que el usuario hubiera efectuado el pago de la liquidación inicial hasta que el organismo portuario realizara la compensación de dicha liquidación con el importe de la tarifa refacturada (41).

Así previsto, todo parecía en principio muy sencillo. Sin embargo, recientemente el Tribunal Constitucional se ha encargado de desbaratar todos los planes del legislador de 1999-2000, al declarar expresamente —en su sentencia 116/2009, de 18 de mayo— la inconstitucionalidad del apartado 1 de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999 (42). En opinión del Tribunal, la previsión contenida en la citada disposición vulnera lo establecido en el artículo 9.3 CE, puesto «que esta-

---

(40) Cabe advertir, no obstante, que la Ley de 1999 ya había dispuesto, como medida de garantía, que el importe de la refacturación en ningún caso podría ser superior al de la liquidación primitiva. Y a ello la Ley 14/2000 añadía que no procedería la refacturación y, en consecuencia, la correspondiente compensación, en todos los casos en que se hubiera producido prescripción de los derechos de la Administración.

(41) Sobre el periodo computable a efectos del cálculo de los intereses puede verse, por todas, la STS de 30 de marzo de 2006.

(42) La sentencia trae causa de la cuestión de inconstitucionalidad 4094/2003, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del País Vasco. Junto a ésta, el mismo Tribunal había planteado otras cuestiones, concretamente las número 5861/2003, 4095/2003, 6301/2003 y 696/2004, que recientemente se han declarado extinguidas (Autos del Tribunal Constitucional de

blece la regulación de unas tarifas que tienen la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público, dotándola de una retroactividad auténtica, sin que concurren exigencias cualificadas de interés común que puedan resultar prevalentes». En otras palabras, lo que el Tribunal Constitucional ha criticado es que la Ley 55/1999, a través de su disposición adicional trigésima cuarta, hubiera vuelto a otorgar vigencia a una regulación que ya había sido declarada nula, y por lo tanto excluida del ordenamiento jurídico, por resolución judicial. Y de ahí, en consecuencia, la sanción de inconstitucionalidad que el Tribunal impone al apartado 1 de la referida disposición, con las importantes consecuencias que ello ha de comportar para todas las refacturaciones que se hubieran realizado al amparo de la disposición impugnada y que todavía no hubieran ganado firmeza.

## **V. LA LEY DE PUERTOS DE 1992 Y LA SEGUNDA CRISIS DEL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS PUERTOS ESTATALES**

Ya se ha dicho que las leyes de 1999 y 2000 sólo se preocuparon de la «refacturación» de las tarifas anuladas, abandonando de entrada cualquier intento de acomodar la regulación de las tarifas portuarias a las exigencias del principio de legalidad. Y también se ha dicho que esa circunstancia respondía sobre todo a un hecho clave, la aparición —antes incluso de la sentencia constitucional de 1995— de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992. Una Ley que, a diferencia de lo que había sucedido hasta entonces, sí contenía una definición explícita de la naturaleza jurídica de los ingresos tarifarios, a los que expresamente calificaba —en el artículo 70.1— como precios privados. Podía pensarse, pues, que esa expresa cobertura legal dada a las tarifas-precios privados las mantendría a salvo de las consecuencias derivadas de la doctrina constitucional sobre las prestaciones patrimoniales coactivas.

Ahora bien, ¿fue realmente esa la razón que llevó a la Ley de Puertos de 1992 a configurar las tarifas por servicios como precios privados? Evidentemente la respuesta ha de ser negativa, por un razón obvia: porque en el momento de dictarse la Ley de 1992 aún se desconocían los

---

1 de junio de 2009), por desaparición sobrevenida de su objeto, como consecuencia de la previa sentencia de declaración de inconstitucionalidad.

nuevos planteamientos que el Tribunal Constitucional iba a imponer tres años más tarde. De hecho, ya lo hemos visto, en el momento de dictarse la Ley de 1992 la legalidad del régimen tarifario no había sido discutido en absoluto por la jurisprudencia, de modo que es difícil pensar que tal régimen se percibiera como un riesgo potencial. Así pues, ¿cuál fue en realidad la causa que movió al legislador de 1992? En nuestra opinión, parece claro que las razones deben buscarse en los objetivos perseguidos por la ley y, de manera muy particular, en los relacionados con el régimen económico-financiero del sistema portuario estatal. La Ley de 1992, del mismo modo que su antecesora de 1966, tenía un objetivo fundamental, el de asegurar la suficiencia financiera de los organismos portuarios. O si se quiere decir de otra manera, el de garantizar la autofinanciación del servicio estatal de puertos. Ese objetivo, como ya sabemos, no había impedido que en el contexto de la legislación anterior a la Ley de 1992 las tarifas por servicios tuvieran la consideración de ingresos de Derecho público (ya fueran tasas o precios públicos). En cambio, con esta última ese mismo objetivo iba a provocar un giro radical en la configuración de los ingresos tarifarios, como resultado de una nueva táctica adoptada por la Ley; una táctica que tenía en la «privatización» del régimen de explotación de los puertos su máxima de referencia. Así es, el ansia de la nueva legislación por satisfacer el objetivo de rentabilidad financiera la llevaría a establecer el que sería el dogma básico en el diseño del nuevo régimen, la incorporación a la explotación del servicio portuario de los parámetros e instrumentos de acción propios del libre mercado y de la actividad empresarial privada. Y, a partir de aquí, la llevaría seguidamente a desencadenar toda una serie de modificaciones que afectaron, no sólo a la naturaleza de los ingresos por servicios, sino también al régimen de los propios servicios y al de la organización portuaria.

Por una parte, como ya hemos dicho, las tarifas por servicios se convertían en precios privados, justificado ello por el propósito de eliminar las dificultades que representaban, para el correcto desenvolvimiento del modelo de explotación empresarial, las rigideces y condicionantes característicos de un sistema económico basado en ingresos de Derecho público y naturaleza tributaria. De esta forma, las tarifas por servicios conseguían liberarse, aún más si cabe, de las exigencias impuestas por el principio de reserva de ley, estableciendo el artículo 70.2 que su importe lo fijarían las Autoridades Portuarias de acuerdo con la regulación reglamentaria y dentro de los límites máximos y mínimos señalados por el Ministerio. Y

asimismo, a la vez, las tarifas conseguían mayor flexibilidad en la determinación de su cuantía, en la definición de sus valores cuantitativos, al permitirse que el importe de las tarifas pudiera incorporar el verdadero valor de mercado de las actividades o servicios retribuidos (43). En otras palabras, se permitía que el importe de las tarifas no quedara sometido a más condicionantes que los impuestos por las propias estrategias comerciales de los organismos gestores.

Por otra parte, al margen de todo lo anterior, la Ley de 1992 introducía importantes innovaciones en el régimen de organización portuaria y de prestación de los servicios, en la medida que tales innovaciones constituían un complemento necesario para integrar coherentemente en el marco jurídico de los puertos estatales el proceso de privatización de los ingresos por servicios. En este sentido, el razonamiento de la Ley de 1992 resultaba ciertamente sencillo: la mejor forma de justificar que las Autoridades Portuarias percibieran precios privados por los servicios prestados era que dichos servicios fueran prestados también en régimen de Derecho privado. Y de ahí que lo que hiciera la Ley, con la creación de las mencionadas Autoridades Portuarias, no fuera otra cosa que generalizar un modelo de administración de los puertos que en la legislación anterior, con el conocido régimen de Estatuto de Autonomía (44), no había tenido más que un alcance puramente singular. Ahora, en cambio, la administración de cada uno de los puertos estatales pasaba a estar dominada por unos organismos que, como regla general, sometían su actividad al ordenamiento jurídico privado. Y del mismo modo, por lo tanto, se regían por el Derecho privado en su actividad de prestación de servicios. Unos servicios, esto es importante saberlo, que la Ley reservaba en exclusiva a la Administración, es decir, que estaban sometidos a monopolio público, pues ese sería el origen principal de todos los problemas que acabarían afectando al régimen de las tarifas (45).

---

(43) F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, «Las tarifas...», *op. cit.*, p. 152.

(44) Véase la Ley 27/1968, de 20 de junio, de Juntas de Puerto y Estatutos de Autonomía. El régimen de Estatuto de Autonomía sólo fue aplicado en cuatro puertos: Huelva (Decreto 2380/1969, de 2 de octubre), Barcelona (Decreto 2407/1978, de 25 de agosto), Bilbao (Decreto 2408/1978, de 25 de agosto) y Valencia (Decreto 2409/1978, de 25 de agosto).

(45) Coherente con su estrategia privatizadora, la Ley de 1992 trató de borrar de su redacción toda referencia al Derecho público, o en general a lo público, que no fuera imprescindible. Y más si se trataba de referencias que pudieran poner en riesgo algunos de los objetivos prioritarios del proceso privatizador, como era, por supuesto, el de convertir en precios privados los ingresos derivados de la prestación de servicios portuarios. Por esta razón, la Ley de 1992 evitó toda califica-

En cuanto al contenido de dicho régimen, no es difícil adivinar que el mismo se encontraba recogido básicamente en normas de rango reglamentario, pues la Ley de 1992 no fue más allá de lo que ya hemos visto, esto es, de definir la naturaleza jurídica de las tarifas portuarias. Todo lo relativo a la definición de la estructura tarifaria y de los elementos esenciales de cada una de las tarifas quedaba en manos de las disposiciones administrativas, a las que correspondía desde la descripción del supuesto de aplicación de las tarifas hasta las bases de liquidación y fijación de las cuantías básicas de las mismas, pasando desde luego por el devengo, los sujetos pasivos, las exenciones y las bonificaciones. Con este cometido, pues, comenzaron a dictarse toda una serie de disposiciones reglamentarias que, con igual tarea que la asumida en su día por las Órdenes Ministeriales de 1986-1992, sustituyeron a éstas (46). La primera en aparecer, apenas cuatro meses después de la Ley, fue la Orden Ministerial de 13 de abril de 1993 (47). Más tarde, ésta fue sustituida por la Orden Ministerial de 17 de enero de 1994, que a su vez fue derogada por la Orden Ministerial de 19 de abril de 1995. Y

---

ción expresa de los servicios portuarios como servicios públicos. No obstante, como han destacado algunos autores (M. NAVAJAS REBOLLAR, *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial Pons, Barcelona, 2000, pp. 178-181 y P. ACERO IGLESIAS, *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2002, pp. 310-311), en el texto de la Ley podían encontrarse algunos indicios claros de esa naturaleza de servicios públicos. De manera especial en el artículo 67.1, donde se decía que la gestión de los servicios portuarios podía ser realizada directamente por las Autoridades Portuarias o bien, en otro caso, mediante gestión indirecta por cualquier otro procedimiento legalmente reconocido. En esta afirmación, pues, había un claro reconocimiento de la titularidad pública de los servicios portuarios, que sería precisamente la que habilitaría a la Administración para optar libremente entre excluir a los particulares de la prestación de los servicios o, por contra, acudir a las fórmulas de gestión indirecta. Pero en todos los casos, con cualquiera de estas decisiones, la Administración no hacía otra cosa que evidenciar su condición de *dominus* de los servicios portuarios. Y de ahí, por lo tanto, la necesidad de reconocer a dichos servicios su condición de verdaderos servicios públicos.

(46) La disposición transitoria primera de la Ley de 1992 establecía que en tanto que no se produjera la nueva regulación reglamentaria de los ingresos tarifarios las contraprestaciones percibidas por los servicios portuarios mantendrían «su estructura, cuantía y elementos sustanciales». Es decir, que se seguirían rigiendo por la normativa anterior a la Ley de 1992. No obstante, la misma disposición dejaba claro que esa circunstancia no impediría la afirmación inmediata de su condición de ingresos de Derecho privado, que adquirirían automáticamente «a partir de la entrada en vigor de la presente Ley».

(47) Esta primera Orden Ministerial fue la encargada de derogar la regulación reglamentaria de las tarifas portuarias que entonces estaba vigente, es decir, la derivada de las Leyes de 1966 y 1985. En concreto, la Orden Ministerial de 13 de abril de 1993 disponía expresamente la derogación de la Orden ministerial de 17 de marzo de 1992.

ésta, finalmente, por la Orden Ministerial de 30 de julio de 1998 (48). Cabe advertir, sin embargo, que todas estas disposiciones reglamentarias tuvieron también el mismo final que sus antecesoras, siendo arrastradas igualmente por las consecuencias derivadas de la sentencia 185/1995. Cuando aún no se habían apagado los ecos de dicha sentencia estallaba la que podríamos denominar la segunda crisis del régimen económico-financiero de los puertos estatales.

## VI. LAS CAUSAS Y ALCANCE DEL «CONFLICTO TARIFARIO»

Conocemos ya la jurisprudencia del Tribunal Supremo establecida en relación a las Órdenes Ministeriales posteriores a las Leyes de 1966 y 1985. Y sabemos, por lo tanto, que aquélla —siguiendo los planteamientos sentados por la doctrina constitucional— no dudó en calificar a las tarifas portuarias como verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público. En unos casos alegando que los servicios portuarios resultaban obligatorios para los usuarios, y en otros, argumentando que tales servicios constituían en realidad supuestos de aprovechamiento especial del dominio público, sobre el cual la Administración ostentaba una posición de monopolio (49). En cualquier caso, fueran cuales fueran las razones aducidas, no es difícil imaginar, con esos antecedentes, la suerte que se arriesgaban a correr las Órdenes Ministeriales derivadas de la Ley de 1992, sobre todo teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional había dejado dicho, en su famosa sentencia, que la concreta denominación atribuida a las prestaciones resultaba del todo intrascendente a efectos de determinar su carácter coactivo o no. Quiere decirse, en otras palabras, que cabía temer que la expresa calificación legal de las tarifas portuarias como precios privados no resultara suficiente, como así sucedió, para evitar que se proyectara sobre las mismas la exigencia de reserva legal ligada constitucionalmente a la noción de prestación patrimonial de carácter público.

---

(48) Relacionada con esta Orden Ministerial cabe citar otra, de la misma fecha, encargada de fijar los límites máximos y mínimos de las tarifas. Y aún otra, de fecha 16 de diciembre de 1998, que se encargó de adaptar la primera a las disposiciones contenidas en la Ley 30/1998, de 29 de julio, de Régimen Especial de las Islas Baleares.

(49) Este posicionamiento resultaba particularmente evidente en el caso de determinados servicios, como por ejemplo el atraque, que no tenía más contenido que la utilización por parte de los buques de las infraestructuras e instalaciones portuarias dedicadas a esa finalidad.

En descargo del legislador se podría alegar que en el momento de dictarse la Ley de 1992 todavía se desconocía la sentencia del Tribunal Constitucional de 1995, y por supuesto toda la jurisprudencia del Tribunal Supremo que sucedió a aquélla. Por lo tanto, aún no se tenía constatación práctica de las negativas consecuencias que podía acarrear la remisión que se hacía a la normativa reglamentaria para la definición de la estructura tarifaria y la regulación de los elementos esenciales de cada tipo tarifario. Más aún, podría decirse también, en la línea que ya hemos apuntado en otro momento, que las Órdenes Ministeriales posteriores a la Ley de 1992 contaban con un sustento más reforzado que el que habían tenido antes las derivadas de las Leyes de 1966 y 1985. Pues aquéllas, a diferencia de éstas, partían de la base de una expresa proclamación legal que atribuía a las tarifas por servicios la naturaleza de precios privados. Lo que permitía defender, a la postre, la inmunidad de las referidas Órdenes Ministeriales en tanto se mantuviera su expresa cobertura legal. O lo que es lo mismo, en tanto no fuera declarada la inconstitucionalidad de las previsiones legales que habilitaban el cambio de naturaleza de las tarifas por servicios y el libre juego de la potestad reglamentaria. De hecho, no faltaron en la jurisprudencia, ni tampoco han faltado en la doctrina, opiniones en la línea de este planteamiento (50). Sin embargo, lo cierto es que este criterio no fue el que acabó imponiéndose. No desde luego ante los Tribunales de Justicia (51), que de forma sistemática, tal como ya habían hecho con sus predecesoras, fueron dejando en dique seco a todas las Órdenes Ministeriales derivadas de la Ley de 1992. Y con esto, lógica-

---

(50) Puede consultarse, al respecto, el razonamiento efectuado por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de julio de 1997. O también, posterior a ésta, el de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 17 de diciembre de 2003. Entre la doctrina, véase la opinión expresada por P. ACERO IGLESIAS, *Organización y Régimen...*, *op. cit.*, p. 316. En resumen, lo que se ha defendido en estos casos ha sido la necesidad de someter a juicio de constitucionalidad la Ley de 1992 como requisito previo para el enjuiciamiento de las Órdenes Ministeriales. Advirtiendo, como añadido, de la imposibilidad de aplicar a tales disposiciones la doctrina derivada de la sentencia del Tribunal Constitucional de 1995, pues ésta hacía referencia a una ley distinta de la de Puertos, la de Tasas y Precios Públicos de 1989.

(51) En palabras de la sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de enero de 2001: «la Sala entiende que dicho precepto (art. 70 de la Ley de Puertos) no es una norma esencial para la resolución del presente recurso de cuya validez dependa el fallo —en términos del artículo 39 LOTC—, teniendo en cuenta que esta sentencia llega a la conclusión de la naturaleza jurídica de las tarifas objeto de impugnación como tasas, a la luz de la propia doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en la sentencia 185/1995 (...) siendo así que una posible declaración de inconstitucionalidad del precepto no haría sino reforzar dicha argumentación».

mente, hicieron saltar por los aires todas las liquidaciones que se habían practicado al amparo de las citadas disposiciones reglamentarias.

El planteamiento de las resoluciones judiciales —de las muchas dictadas— que tuvieron que dar respuesta a la cuestión señalada fue siempre el mismo: las tarifas por servicios debían ser enjuiciadas desde el enfoque aportado por el Tribunal Constitucional sobre el concepto de prestación patrimonial de carácter público, sin que pudiera ser obstáculo para ello el concreto *nomen iuris* que el legislador había decidido atribuir a las prestaciones portuarias. Es decir, que independientemente de su configuración o no como precios privados, la legitimidad de las tarifas portuarias exigía en todo caso una prueba de contraste con el molde constitucional de las prestaciones coactivas (52). A partir de aquí, los pronunciamientos judiciales no tenían más que reproducir el mismo modo de razonar y los mismos argumentos que ya se habían empleado para enjuiciar las Órdenes Ministeriales derivadas de la legislación anterior. Así pues, se comenzaba por constatar la condición de prestaciones coactivas de las tarifas percibidas por las Autoridades Portuarias, fundamentada sobre la inexistencia de libertad para obligarse o, en todo caso, la inexistencia de libertad para decidir la persona con la que obligarse. En concreto, o bien se afirmaba que las tarifas remuneraban servicios obligatorios (53) o bien se apuntaba a la posición de monopolio que ejercían los organismos portuarios sobre los servicios prestados (54). A continuación, el paso siguiente se detenía en la exposición de la extensa doctrina constitucional

---

(52) En este sentido, por citar algún ejemplo, las sentencias de la Audiencia Nacional de 26 de febrero de 1998 y 12 de marzo de 1998. E igualmente, como muestra más reciente, la sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de enero de 2001 citada en la nota anterior. J.J. FERREIRO LAPTA, «Dictamen sobre la naturaleza y régimen jurídico de las cantidades percibidas por la entidad pública «Ports de la Generalitat» por los servicios directamente prestados», *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 2, 2000, pp. 43-54, ha expresado una dura crítica al modo de razonar de estas sentencias, señalando que la voluntad de la Ley de 1992 no afectaba únicamente al *nomen iuris* de los ingresos tarifarios. En opinión de este autor, la vía procedente debía ser la de cuestionar la constitucionalidad del artículo 70 de la Ley. Ahora bien, en tanto no fuera declarada la inconstitucionalidad de este precepto, lo que no podía hacer la jurisdicción ordinaria era sustituir la voluntad del legislador, pues lo que éste había querido no era solamente la asignación de una concreta denominación, sino el establecimiento de un determinado molde de relaciones sociales: la existencia de unos precios a pagar dentro de un contrato, y no unas tasas a pagar por la realización del hecho imponible de un tributo.

(53) En este sentido, entre otras, la sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de febrero de 1998.

(54) Así se pronuncia, de forma contundente, la sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de enero de 2001, entre otras.

sobre el principio de reserva de ley tributaria, particularmente sobre su carácter flexible y el alcance desigual admitido a la colaboración reglamentaria. Para acabar desembocando, finalmente, en la afirmación de que la Ley de 1992 no contenía los estándares mínimos de regulación legal exigidos por el citado principio, lo que suponía, como efecto reflejo, el reconocimiento del exceso de regulación atribuido a la normativa reglamentaria. A decir verdad, en este último paso la jurisprudencia tuvo el terreno mucho más allanado que en la situación precedente, pues salvada la primera línea de defensa, la que representaba la existencia de una expresa voluntad legal de atribuir a las tarifas la condición de precios privados, es evidente que la Ley de Puertos no se preocupó de prever vías de escape alternativas, abandonándose por completo a la reglamentación infralegal. La conclusión final, con todo lo anterior, admitía pocas variantes, por no decir ninguna: había que proclamar la invalidez de las Órdenes Ministeriales dictadas y, en todo caso, dejar sin efecto las liquidaciones impugnadas que se hubieran practicado al amparo de ellas.

En nuestra opinión, se podrían distinguir tres etapas distintas en la evolución del «conflicto tarifario», que fueron dibujando una curva ascendente hasta culminar en la entera deconstrucción del régimen jurídico de las tarifas portuarias. La primera etapa, que llegó hasta la reforma introducida por la Ley 62/1997, estuvo caracterizada por el protagonismo asignado a las razones de orden formal en el enjuiciamiento de las Órdenes Ministeriales y de las liquidaciones practicadas. Motivos directamente conectados con los límites formales de la potestad reglamentaria (competencia) se convirtieron en argumentos de peso para poner en jaque el régimen de las tarifas portuarias. En concreto, convendrá saber que en la redacción originaria de la Ley de 1992 la competencia del Ministerio quedaba reducida al establecimiento de los límites máximos y mínimos de las tarifas, en tanto que la potestad reglamentaria para el desarrollo general de la Ley correspondía al Consejo de Ministros. A pesar de ello, las distintas Órdenes Ministeriales que fueron dictándose no acotaron su cometido a esa previsión legal, sino que, mucho más allá, se ocuparon de definir la estructura tarifaria y los elementos esenciales de cada tarifa. Había, por lo tanto, un exceso competencial (*ultra vires*) en la actuación del Ministerio, y esa fue precisamente la razón que sirvió de base a los Tribunales de Justicia para fundamentar sus pronunciamientos contrarios a las disposiciones ministeriales y a los actos de aplicación

(liquidaciones) derivados de las mismas (55). La respuesta del Estado, ante semejante situación, vino dada por vía legal, con la modificación de la Ley de Puertos en el año 1997, a través de la cual se dio nueva redacción al artículo 70 y se estableció expresamente la competencia del Ministerio de Fomento para la regulación completa de las tarifas por servicios. El remedio, sin embargo, no fue suficiente, en el sentido de que no sirvió para atajar la aparición de nuevas resoluciones judiciales que seguían poniendo en tela de juicio la regularidad de las Órdenes Ministeriales y de los actos de liquidación. Entrábamos así en la segunda etapa del conflicto. Es decir, en una fase en la que los problemas de orden competencial se habían ya solucionado, pero subsistía todavía el más importante, el que afectaba al fondo de la regulación reglamentaria, en definitiva, el que entroncaba con la propia naturaleza de los ingresos portuarios. Lo que sucedió entonces ya lo sabemos: los Tribunales pusieron en juego la doctrina constitucional de las prestaciones patrimoniales de carácter público, y desde ahí vía libre hasta la anulación de las Órdenes Ministeriales y de las consiguientes liquidaciones, sin más parada en el trayecto que la necesaria para acreditar algo que era obvio, que la regulación de las tarifas no cumplía con las exigencias de la reserva material de ley impuesta a las prestaciones coactivas.

En resumidas cuentas, el régimen de las tarifas portuarias quedaba gravemente tocado, pero aún vivo. La estocada final, sin embargo, no tardaría en llegar, fruto de dos contundentes sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en el año 2005. Con ellas el proceso de revisión judicial abierto a la regulación de las tarifas por servicios llegaba a su culminación, a la tercera y última fase, a la que iba a suponer la desmantelación definitiva de la estrategia ideada por el legislador de 1992. En ambas resoluciones, la 102/2005, de 20 de abril, y la 121/2005, de 10 de mayo (56), se contenía el certificado de defunción del sistema de precios

---

(55) Véase, como ejemplo, la sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de noviembre de 1995.

(56) La sentencia del Tribunal Constitucional 102/2005 trae causa de la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el artículo 70.1 y 2 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (cuestión de inconstitucionalidad 6277/2002). Por su parte, la sentencia 121/2005 deriva de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, contra el mismo precepto que en el caso anterior, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (cuestión de inconstitucionalidad 1418/2003). Las cuestiones de inconstitucionalidad a las que se acaba de hacer referencia no son las únicas que se han planteado contra la disposición citada de la Ley de 1992. Debería señalarse, también, la planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo

privados establecido por la Ley de Puertos, plasmado en forma de declaración de inconstitucionalidad de la que era la auténtica piedra angular de toda la construcción legal: el artículo 70, apartados 1 y 2 (57). Ni más ni menos, pues, que el precepto que atribuía al Ministerio plenos poderes para la regulación de las tarifas portuarias (ap. 2) y, como fundamento previo, proclamaba la naturaleza de precios privados de tales tarifas (ap. 1). Será bueno que conozcamos cuáles fueron los argumentos manejados por el Tribunal Constitucional para llegar a la conclusión anunciada (58), aunque seguramente que a estas alturas a nadie sorprenderá lo que se ha de decir. De nuevo, como no, todo el razonamiento del Alto Tribunal iba a girar en torno a la noción de prestación patrimonial de carácter público acuñada en su anterior resolución de diciembre de 1995.

El esquema argumental era el mismo en las dos sentencias constitucionales. En ambas se llegaba a la conclusión de que todas las tarifas reguladas en las Órdenes Ministeriales reunían las características de auténticas prestaciones coactivas. Y como razón fundamental para tal afirmación se aludía a la existencia en todos los casos de una situación de monopolio. Según el Tribunal Constitucional, independientemente de que la Ley de Puertos calificara como «servicios» todas las actividades integrantes del supuesto de hecho de las tarifas, o bien se trataba de servicios prestados en régimen de monopolio, o bien, en otro caso, se trataba de la ocupación o utilización de bienes e instalaciones portuarias, sobre las cuales los organismos gestores ostentaban también una posición de monopolio. Esa era en definitiva la primera conclusión alcanzada por el Alto Tribunal, que incluso se atrevía a ir más allá y calificar a las tarifas por servicios como prestaciones coactivas de naturaleza tributaria. Sentado este punto,

---

del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía mediante auto de 28 de enero de 2003, si bien que ésta (cuestión de inconstitucionalidad 1224/2003) no llegó a superar el trámite de admisión (Auto del Tribunal Constitucional 118/2005, de 15 de marzo). Asimismo, cabe mencionar igualmente la planteada (cuestión de inconstitucionalidad 406/2000) por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Oviedo mediante auto de 14 de enero de 2000, aunque ésta tampoco con éxito: fue inadmitida, por defectos en la proposición, por la sentencia del Tribunal Constitucional 122/2005, de 11 de mayo.

(57) La sentencia 102/2005 declara la inconstitucionalidad del artículo 70.1 y 2 en la redacción originaria dada por la Ley de 1992, en tanto que la sentencia 121/2005 se refiere al mismo precepto en la versión modificada por la Ley 62/1997.

(58) Un comentario sobre las sentencias constitucionales puede encontrarse en A. PALOMAR OLMEDA, «La doctrina sobre las tarifas portuarias: un lento paso en la lenta reconquista para el Derecho Público de la acción administrativa», *Repertorio de Jurisprudencia*, núm. 17, 2005, pp. 21629-21636.

sólo faltaba contrastar el contenido del artículo 70 con el estándar de regulación legal exigido constitucionalmente a las prestaciones coactivas. Para llegar así a una segunda conclusión mucho más fácil de defender: que la regulación de las tarifas portuarias no respetaba los requerimientos del principio de legalidad tributaria, por mucho que la jurisprudencia constitucional hubiera reconocido el carácter flexible y no uniforme de la reserva material de ley (59). De esta forma, el Tribunal dejaba claro que la crítica dirigida a la Ley de 1992 no venía motivada por la remisión que hacía a la normativa reglamentaria, sino más bien por el modo en que la hacía. En unos términos que no resultaban idóneos para circunscribir la decisión de los órganos responsables de fijar el *quantum* de las tarifas y, en consecuencia, para evitar cualquier posibilidad de actuación libre y no sometida a límites.

Con todo lo anterior, el resultado final de las sentencias fue el que cabía esperar: se declaraba la inconstitucionalidad del artículo 70.2 de la Ley, que era precisamente el que autorizaba la amplia intervención reglamentaria objeto de crítica. Pero las sentencias hicieron algo más, ya que la sanción de inconstitucionalidad se extendió al primer apartado del artículo 70, es decir, al que proclama la naturaleza de precios privados de las tarifas por servicios. La razón aducida por el Tribunal Constitucional era muy simple, si bien de algún modo venía a poner en entredicho una parte de los argumentos utilizados por la jurisprudencia que se había ocupado de enjuiciar la legalidad de las Órdenes Ministeriales (60). Según las sentencias constitucionales, la calificación de las tarifas portuarias como precios privados no suponía la aplicación de un simple *nomen iuris*, sino la adopción de una categoría preestablecida, que por consiguiente llevaba implícita la aplicación de un régimen jurídico concreto y predeterminado (61). Un régimen, por supuesto, cuyo contenido no se ajustaba a

---

(59) En palabras de la sentencia 102/2005: «ni el artículo 70.2 ni ningún otro precepto de la Ley 27/1992 contiene, tal como exige el artículo 31.3 y 133.1 CE, los criterios idóneos para cuantificar las prestaciones tributarias que establece de forma que garanticen una decisión suficientemente predeterminada. El artículo 70.2 no establece ningún límite máximo, explícito o implícito, a la cuantía de las tarifas por servicios portuarios. Sin embargo, como ha señalado este Tribunal (sentencia 62/2003), 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».

(60) En el sentido de la opinión doctrinal expuesta *ut supra* (53)

(61) Las sentencias 102/2005 y 121/2005 reflexionan sobre la reconocida libertad de configuración de la que goza el legislador para crear las categorías jurídicas que considere oportunas,

las exigencias emanadas del principio constitucional de reserva de ley en materia de prestaciones coactivas, y de ahí justamente la posibilidad de extender la declaración de inconstitucionalidad a la propia calificación de las prestaciones tarifarias.

Así era, en síntesis, el contenido de las sentencias constitucionales de 2005, que acredita perfectamente el enorme impacto —más teórico que práctico, eso es cierto— que tuvieron sobre el régimen jurídico de las tarifas portuarias diseñado por el legislador de 1992.

## **VII. LOS MECANISMOS DE REACCIÓN: DE NUEVO LA «REFACTURACIÓN»**

La Ley 55/1999, de 29 de diciembre, que había servido para dar respuesta a la primera crisis generada tras la legislación de 1966-1985, fue también la encargada de actuar como medida de reacción ante la nueva crisis desatada en el régimen económico de los servicios portuarios. Como entonces, la solución venía dada en la disposición adicional trigésimo cuarta de la citada norma legal, aunque ahora en el apartado segundo. Y como entonces, dicha solución no consistía en otra cosa que la refacturación de las liquidaciones anuladas. Así pues, las medidas aportadas por la Ley tenían de nuevo un carácter meramente paliativo, sin más pretensiones. No había en la norma, en definitiva, ningún propósito de enmienda, ninguna intención de salvar para el futuro el déficit de cobertura legal que padecía el régimen de las tarifas portuarias. Al contrario, la Ley insistía en la calificación de éstas como precios privados, e incluso recordaba que el cuadro tarifario, los elementos esenciales de cada uno de los ingresos y las reglas generales y particulares de aplicación seguirían siendo las establecidas por las disposiciones vigentes en el momento de haberse prestado los servicios y practicado las correspondientes liquida-

---

señalando, en relación a la concreta configuración de las tarifas como precios privados, que: «podrá discutirse en otros foros la corrección científica (...) sin embargo, en un proceso de inconstitucionalidad sólo puede analizarse si la concreta regulación positiva que se establece de esas categorías respeta los preceptos constitucionales que le sean aplicables. Sin embargo, en el presente caso, y a diferencia del supuesto analizado en la sentencia citada (se refiere a la STC 185/1995) (...) el legislador no crea ninguna categoría jurídica nueva, sino que se limita a calificar a las contraprestaciones devengadas por la prestación de servicios portuarios como «precios privados», una categoría preexistente que determina el régimen jurídico que es de aplicación a dichas contraprestaciones, excluyendo las exigencias que derivan del principio de reserva de ley».

ciones. En resumen, la Ley reproducía para las tarifas posteriores a 1992 exactamente las mismas previsiones que las que disponía para las tarifas liquidadas conforme a la legislación anterior.

Había, sin embargo, un dato adicional que merece la pena destacarse, muy revelador de la tenaz resistencia del legislador a cualquier solución que supusiera una rectificación sustancial en el régimen de las tarifas por servicios. El dato no es otro que el siguiente: la Ley 55/1999 limitaba su campo de acción a las liquidaciones que se hubieran practicado «con arreglo a las Órdenes Ministeriales sobre tarifas por servicios portuarios dictadas tras la vigencia de la Ley 27/1992 y antes de su modificación por la Ley 62/1997». ¿Por qué razón? Pues es fácil suponerlo. Porque en un principio, recordémoslo, la declaración de nulidad de las distintas Órdenes Ministeriales se había motivado fundamentalmente en razones de orden formal, de falta de competencia del Ministerio para establecer algo más que no fueran los límites máximos y mínimos de las diferentes tarifas. No obstante, ese inconveniente ya había sido resuelto con la Ley 62/1997, de modo que podía confiarse que en lo sucesivo no iba a reproducirse una situación idéntica. Además, a nadie se le escapa que haber hecho extensiva la medida a las liquidaciones practicadas después de la Ley de 1997, o para ser más precisos, después de las Órdenes Ministeriales de 30 de julio de 1998, hubiera supuesto un claro reconocimiento de culpa, pues significaría admitir que el régimen de las tarifas portuarias seguía siendo legalmente irregular más allá de las cuestiones de orden estrictamente competencial. Y por esa razón, pues, el legislador decidió acotar la refacturación al periodo comprendido entre 1992 y 1997.

Los resultados de esa estrategia, por lo que se refiere a las nuevas liquidaciones que se siguieron practicando después de 1997, ya los conocemos, y por lo tanto no hace falta insistir sobre este extremo. Sí hay que decir, sin embargo, que la situación obligó al legislador a introducir algunos cambios significativos en el diseño del sistema, que vinieron dados por otra ley que también ya habíamos visto en su momento, la Ley 14/2000, de 29 de diciembre. El contenido de esta Ley, en lo que afecta al llamado conflicto tarifario, podría decirse que abarcaba un doble objetivo. El primero, el más inmediato, se centraba exclusivamente en reparar las deficiencias detectadas en la Ley 55/1999, y para ello lo que se hacía era dar nueva redacción al apartado 2 de su disposición adicional trigésima cuarta, con

dos propósitos muy claros (62). Por un lado, introducir la posibilidad de compensación —entre las cantidades a reintegrar de las liquidaciones originarias y las debidas por la refacturación—, exactamente en los mismos términos que se preveía para las tarifas devengadas conforme a la legislación anterior a 1992. Y por otro lado, esto más significativo, ampliar el periodo de tiempo comprendido por la refacturación, que se hacía extensiva a las liquidaciones practicadas tanto antes como después de la Ley 62/1997. Parecía, por lo tanto, que al legislador no le quedaba más remedio que doblegarse ante la realidad de los hechos; ante la realidad impuesta por el goteo incesante de resoluciones judiciales que seguían produciéndose y que tenía, como manifestación más perceptible, la cuantiosa deuda que día a día iba acumulando el Estado. De ahí pues la decisión de imponer la refacturación, como medida de primeros auxilios para tratar de atajar la hemorragia que sufría la economía portuaria. No obstante, también en este caso los propósitos de legislador han terminado por irse al traste, resultado una vez más de la intervención del Tribunal Constitucional. Nunca existió en la jurisprudencia menor, podemos decirlo así, una posición unánimemente favorable al mecanismo de la refacturación, de tal manera que junto a resoluciones favorables a la validez de las tarifas refacturadas se podían encontrar otras de signo claramente opuesto. (63) Fue ese recelo mostrado por la jurisprudencia menor, precisamente, el que acabó situando al apartado 2 de la disposición adicional trigésimo cuarta ante el punto de mira del Tribunal Constitucional, como consecuencia de diversas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por algunos Tribunales Superiores de Justicia (64). En esa situación, la verdad es que nada hacía

---

(62) Véase la disposición adicional séptima de la Ley 14/2000.

(63) Como ejemplo de las primeras resoluciones, es decir, las que han defendido la validez de las tarifas refacturadas, pueden citarse las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 11 de julio de 2008 y 24 de octubre de 2008, así como también la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 17 de octubre de 2007. Por contra, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 12 de septiembre de 2008 (núms. 662 y 664) han llegado a una solución totalmente contraria, anulando las tarifas refacturadas.

(64) Contra el apartado 2 de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999 se planteó cuestión de inconstitucionalidad (6947/2004) por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Aunque esta cuestión fue inadmitida a trámite —mediante ATC de 5 de julio de 2005— por razones de orden estrictamente procesal, con ella ya se había puesto de manifiesto la sombra de inconstitucionalidad que se proyectaba sobre la disposición cuestionada, en cuanto suponía —en opinión del Ministerio Fiscal— conceder plena vigencia, a efectos de la refacturación, a un cuerpo normativo que se hallaba en clara contradicción con las exigencias constitucionales impuestas sobre la regulación de las prestaciones coactivas. Como decimos, la cuestión fue inadmitida a trámite. Sin embargo, posteriormente, mediante providencia de 16 de enero de 2007, el

presagiar un final feliz para la Administración portuaria, y mucho menos después de que saliera a la luz la sentencia constitucional de 18 de mayo de 2009 —ya citada más arriba—, que declaraba la inconstitucionalidad del apartado 1 de la disposición adicional trigésimo cuarta. Al final, los peores augurios han acabado tomando cuerpo en la sentencia del Tribunal Constitucional 161/2009, de 29 de junio, que ha supuesto la declaración de inconstitucionalidad también del apartado 2 de la disposición adicional citada, (65). Y con esto, en definitiva, el desmantelamiento total del sistema ideado por el legislador de 1999-2000.

En cuanto al segundo objetivo de la Ley 14/2000, éste sí que ya excedía del marco de la Ley 55/1999, y tenía además una proyección claramente orientada hacia el futuro. De entrada, es fácil suponer que si el legislador extendió la refacturación a las liquidaciones posteriores a 1997 fue porque también éstas habían sido objeto de sanción por parte

---

Tribunal Constitucional admitió a trámite, esta vez sí, una nueva cuestión de inconstitucionalidad (6958/2006, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana) contra el apartado 2 de la disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley 55/1999, fundamentada en la posible vulneración de los artículos 9.3, 24.1, 106.1 y 118 CE. Y aún más tarde se admitieron algunas otras, planteadas en este caso por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (cuestiones de inconstitucionalidad números 2917/2007, 2918/2007, 2919/2007, 2920/2007 y 2921/2007)

(65) La sentencia trae causa de la cuestión de inconstitucionalidad (2918/2007) planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Como antecedente, el Tribunal Constitucional había dictado poco antes otra sentencia, la 146/2009, de 15 de junio, pero en ella se inadmitía la cuestión de inconstitucionalidad (2917/2007) planteada contra el apartado 2 de la disposición adicional trigésimo cuarta, y sólo se declaraba la inconstitucionalidad del apartado 1. Es decir, lo que hacía esta sentencia de 15 de junio 2009 era simplemente reafirmar el fallo de la anterior de 18 de mayo del mismo año, aunque con una diferencia sensible, pues ésta última declaraba la inconstitucionalidad del apartado 1 en su redacción originaria, en tanto que la de 15 de junio declaraba la inconstitucionalidad del mismo apartado según la redacción dada por la Ley 14/2000. La sentencia de 29 de junio de 2009, en cambio, sí afecta directamente al apartado 2, cuya declaración de inconstitucionalidad se fundamenta sobre la vulneración del artículo 9.3 de la CE. En concreto, el Tribunal Constitucional retoma en esta sentencia los mismos argumentos que ya utilizó en la de 18 de mayo, y afirma así que: «la norma establecía la regulación de unas tarifas que tienen la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público, dotándola de una retroactividad auténtica, ya que habilita la práctica de nuevas liquidaciones, estableciendo la cuantificación de las tarifas a aplicar en relación con supuestos de hecho que, no sólo habían sido ya realizados en su integridad, sino que incluso ya habían sido objeto de liquidación conforme a esa legislación y sometida dicha liquidación a control de legalidad por los órganos judiciales competentes, sin que concurrieran exigencias cualificadas de interés común que hubieran podido imponerse a la prohibición de retroactividad». Como final, después de la sentencia comentada, el Tribunal Constitucional ha dictado diversos autos —todos de fecha 7 de septiembre de 2009— en los que declara extinguidas, por desaparición sobrevenida del objeto, las restantes cuestiones de inconstitucionalidad que todavía quedaban pendientes de resolución contra el apartado 2 de la disposición adicional trigésimo cuarta.

de los Tribunales de Justicia. O dicho de otra forma, porque la Justicia había señalado que la regulación de las tarifas posterior a la Ley de 1997 tampoco cumplía con las garantías de reserva legal exigida a las prestaciones coactivas. Resultaba evidente, por lo tanto, que el conflicto tarifario no era simplemente un problema del pasado, que pudiera superarse con la refacturación de las tarifas ya liquidadas y luego anuladas, sino que el problema era esencialmente de futuro. En el sentido que debía esperarse lo que de hecho sucedió, esto es, que siguieran apareciendo más y más resoluciones judiciales que iban dejando sin efecto las nuevas liquidaciones a medida que éstas se iban produciendo. Por consiguiente, era imprescindible encontrar una solución a la situación, ya que en otro caso la única alternativa era ir refacturando todas las liquidaciones que se iban anulando. Pero es evidente que una medida de ese estilo no parecía la más satisfactoria, de ahí que fuera necesario idear otras fórmulas.

La solución, no hay duda, pasaba por cortar de raíz la causa del problema. O sea, por dar cobertura legal al régimen de las tarifas por servicios, igual que se había hecho en su momento con los cánones portuarios. Esa fue precisamente la estrategia adoptada por el legislador, o deberíamos decir que fue la estrategia que el legislador trató de poner en juego, puesto que al final el resultado de la operación ha sido muy distinto del que se deseaba. La pretendida solución venía recogida en la disposición transitoria segunda de la Ley de 14/2000, que daba nueva redacción de la disposición transitoria tercera de la Ley 62/1997. En esta última disposición, debe saberse, se establecía una excepción temporal al principio de libertad tarifaria proclamado por la Ley de 1997, admitiéndose durante un cierto periodo de tiempo la subsistencia de la facultad ministerial para el establecimiento de los límites máximos y mínimos del importe de las tarifas. Con la nueva redacción, sin embargo, el sentido de la disposición iba a cambiar de forma sensible. Esto no significa que se renunciara al principio de libertad tarifaria, al contrario, la disposición preveía expresamente la elaboración de una «ley que regule la libertad tarifaria y la modificación de los aspectos económico-financieros de los puertos del Estado que de ella se deriven». Lo que quiere decirse es que lo fundamental de la disposición no estaba en el enunciado transcrito, sino en la previsión que se establecía para el periodo de tránsito entre la Ley de 1997 y esa nueva norma que debía hacer efectiva la libertad tarifaria. Para este periodo, lo primero que hacía la citada disposición era fijar el orden de fuentes de las tarifas

por servicios, señalando expresamente que las mismas se regirían por las disposiciones contenidas en la Ley de Puertos y, después, por las recogidas en las Órdenes Ministeriales de 30 de julio de 1998. Con esta última mención parecía evidente la intención del legislador de mantener a pleno rendimiento las referidas Órdenes Ministeriales. Pero incluso algo más, pues a lo dicho se añadía, como medida de cierre de todo el mecanismo, que las determinaciones contenidas en la Orden Ministerial encargada de definir la estructura y elementos esenciales de las tarifas portuarias sólo podrían ser modificadas en lo sucesivo mediante una norma de rango legal. En resumen, lo que se pretendía, esta era realmente la estrategia seguida, era elevar el rango de la regulación de las tarifas, al modo de lo ya ensayado con el Real Decreto-ley de 1996, de manera que se diera definitiva satisfacción a la reserva material de ley impuesta sobre las prestaciones coactivas.

¿Qué resultado tuvo esta operación? Pues tendría que decirse que en principio tuvo éxito, o así deberíamos entenderlo a la vista de los numerosos pronunciamientos judiciales que comenzaron a admitir que, efectivamente, la voluntad de la Ley 14/2000 no sólo había sido la de dar solución a las liquidaciones anuladas, sino también la de otorgar cobertura legal a las futuras. Podríamos decir, por lo tanto, que se produjo un cambio en la posición de los Tribunales de Justicia, que empezaron a reconocer, al menos en primera instancia, la adecuación de la regulación de las tarifas portuarias a los postulados sentados por la sentencia constitucional de 14 de diciembre de 1995 (66). Esta posición, sin embargo, fue más tarde duramente rectificada por parte del Tribunal Supremo, con una doctrina que de forma categórica ha negado la suficiencia de la fórmula ideada por el legislador para dar satisfacción a las exigencias del principio de legalidad (67). Lo que ha dicho el Tribunal Supremo, en síntesis, es que el mecanismo diseñado por la Ley de 2000 no resultaba idóneo para producir

---

(66) Valgan como muestra, entre muchas otras, las sentencias de la Audiencia Nacional de 16 de julio de 2002, 14 de octubre de 2003, 21 de octubre de 2003, 17 de enero de 2004, 27 de febrero de 2004, 23 de marzo de 2004, 16 de noviembre de 2004, 25 de abril de 2005 o 8 de mayo de 2005.

(67) Véanse, como ejemplo de las numerosísimas resoluciones dictadas, las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 2006, 30 de marzo de 2006, 28 de junio de 2006, 22 de enero de 2007, 5 de marzo de 2007, 16 de mayo de 2007, 26 de mayo de 2007, 26 de junio de 2007, 16 de julio de 2007, 2 de octubre de 2007, 8 de octubre de 2007, 15 de octubre de 2007, 14 de julio de 2008, 21 de julio de 2008, 18 de julio de 2008, 24 de julio de 2008, de 30 de noviembre de 2009 o de 14 de diciembre de 2009.

los mismos efectos que los alcanzados en su momento por el Real Decreto-ley de 1996. O dicho en palabras del propio Tribunal, que «no resulta factible considerar que (la) Orden de 30 de julio de 1998 haya adquirido rango legal por mor de los dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 14/2000». A juicio del Tribunal, entre la fórmula adoptada para las tarifas y la seguida antes para los cánones portuarios existirían dos diferencias fundamentales. La primera se concretaría en la diferente calificación atribuida a unos y otros ingresos, expresamente reconocidos los segundos como prestaciones patrimoniales de carácter público por la norma de 1996 y, en cambio, mantenidos los primeros en su condición de precios privados por la Ley de 2000. Y la segunda diferencia sería la que haría referencia a la validez de las normas objeto de la intervención legislativa, en cuanto que el Real Decreto-ley de 1996 se remitía a las vigentes en fecha 12 de enero de 1996, y la Ley 14/2000, por contra, pretendía poner en juego una normativa que, o bien ya había sido expresamente declarada nula, en el caso de la Orden Ministerial de 30 de julio de 1998, o peor todavía, en el caso de la Ley de Puertos, había sido —aunque posteriormente a la Ley de 2000— declarada inconstitucional. En nuestra opinión, no obstante, ninguna de las dos diferencias destacadas por el Tribunal Supremo serviría para explicar correctamente la conclusión alcanzada por éste que antes se ha transcrito. En primer lugar, porque conviene recordar, siguiendo la doctrina constitucional, que lo esencial en las prestaciones coactivas no es la concreta calificación atribuida a los ingresos, sino su adecuación a las garantías derivadas de la reserva material de ley. Quiere decirse que si se cumplen esas exigencias, entonces la condición de tasas o tarifas atribuida a las prestaciones debe resultar absolutamente intrascendente desde la perspectiva del artículo 31.3 CE. Y en segundo lugar, porque si bien es cierto que la regulación reglamentaria de las tarifas había sido declarada nula, eso no impedía que el legislador pudiera asumir como propio su contenido, otorgándole así el rango legal constitucionalmente exigido. Ahí estaba, creemos, la verdadera clave para resolver todo el misterio, para determinar el acierto o no de la fórmula diseñada por la Ley de 2000. Había que averiguar, en definitiva, si la voluntad y el efecto de la Ley habían sido o no el de dar naturaleza legal al régimen de las tarifas portuarias. Pues bien, para el Tribunal Supremo la respuesta debía ser negativa, o dicho de otra forma, la conclusión era que el legislador, lejos de elevar el rango de la regulación de las tarifas, se había limitado a establecer una simple remisión (en blanco) a la normativa reglamenta-

ria (68). Y eso por supuesto resultaba del todo insuficiente desde el punto de vista de las exigencias del principio de legalidad. La verdad es que el planteamiento defendido por el Tribunal Supremo no dejaba de ser un tanto sorprendente. De entrada, porque suponía afirmar algo en gran parte ilógico: que la disposición transitoria segunda de la Ley 14/2000 se dictó para decir exactamente lo mismo que ya decía el artículo 70.2 de la Ley de Puertos. Y además, por otra parte, porque el Tribunal hacía depender aparentemente su conclusión de una circunstancia, la de la naturaleza privada —no tributaria— atribuida a los ingresos portuarios, que ya habíamos calificado de irrelevante —por sí sola— para determinar la adecuación o no de la regulación de los ingresos portuarios a las exigencias impuestas a las prestaciones coactivas (69).

Sea como fuere, de lo que no hay duda es de que la doctrina del Tribunal Supremo tuvo un impacto extraordinario sobre la economía portuaria. Al fin y al cabo, suponía volver a dejar en el aire, sin ningún tipo de soporte legal, el régimen de las tarifas portuarias. Y con eso, como consecuencia, hacía que todas las liquidaciones que se habían ido practicando, tanto antes como después de la Ley 14/2000, quedaran nuevamente en entredicho, a merced de una eventual impugnación por parte de los usuarios de los servicios. Así pues, el Estado se veía otra vez en la obligación de reaccionar, de poner remedio a la situación. La respuesta vino dada esta vez por la Ley 25/2006, de 17 de julio (70), que representa por ahora el último intento de poner orden definitivo en el régimen jurídico de las tarifas por servicios. O para ser más precisos, el

---

(68) Según puede leerse en la STS de 28 de febrero de 2006, «tal Disposición no convalida, como podría haber hecho, la mencionada disposición ministerial, sino que se limita a mencionar que la misma resultara aplicable».

(69) Véase lo manifestado en la STS de 30 de marzo de 2006: «no cabe tampoco entender que la Disposición Transitoria haya asumido su contenido, dándole la cuestionada naturaleza legal, habida cuenta que, en especial, la Orden de 30 de julio de 1998 (...) se está refiriendo (según su preámbulo) a las tarifas portuarias en su condición de precios privados y no de contraprestaciones de carácter público o de tributos (tasas), y, por ello, por más que se especifique en su articulado la estructura y elementos esenciales de tales precios privados, ello no implica, después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de abril de 2005 (...) que las tarifas puedan ser reputadas, en las circunstancias del caso que aquí se analiza, como una propia contraprestación de carácter público».

(70) Ley 25/2006, de 17 de julio, por la que se modifica el régimen fiscal de las reorganizaciones empresariales y del sistema portuario y se aprueban medidas tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera.

último intento de poner orden en el régimen de las tarifas diseñado por la Ley de Puertos de 1992.

En este punto, y para que se pueda entender correctamente lo que a continuación se dirá sobre la Ley 25/1996, conviene hacer referencia a un dato que hasta ahora no se había mencionado: nos referimos a la importante reforma que el régimen de los ingresos portuarios, y particularmente el de las tarifas por servicios, sufrió en el año 2003 merced a la Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General. Esta Ley ha provocado una profunda reestructuración del cuadro de los ingresos portuarios, que ha tenido como efecto principal, por lo que a nosotros nos interesa, la reconducción de las tarifas percibidas por las Autoridades Portuarias a la categoría de las tasas. Y, a partir de ahí, la regulación, con rango legal, de todos sus elementos esenciales. Con este dato, se comprenderá entonces que las medidas adoptadas por la Ley 25/2006 tuvieran un alcance limitado, en el sentido de que la preocupación de legislador no era la de resolver, pro futuro, la situación de las tarifas portuarias, sino sólo la de dar respuesta o amparo a las liquidaciones ya practicadas hasta la fecha (2003) de clausura legal del sistema instaurado por la Ley de 1992. Por eso mismo, se comprenderá también que el mecanismo elegido por el legislador de 2006 fuera de nuevo el de la refacturación —de las tarifas liquidadas entre 1992 y 2003, lógicamente—, y que a tal efecto se optara una vez más por la vía de dar nueva redacción a la famosa disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999 (71).

El diseño de la operación, pues, no nos puede resultar extraño. Salvo la particularidad del periodo al cual queda referida la refacturación, el nuevo texto de la Ley 55/1999 reproduce en lo esencial el contenido de las anteriores redacciones. En consecuencia, autoriza la práctica de nuevas liquidaciones en sustitución de las que se anularon como consecuencia de la invalidez de las disposiciones reglamentarias que les sirvieron de

---

(71) Según la disposición final segunda de la Ley 25/2006, el párrafo primero del apartado 2 de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999 ha quedado redactado de la siguiente manera: «En los supuestos en que, por sentencias judiciales firmes, se declare la nulidad de liquidaciones de tarifas practicadas por las Autoridades Portuarias tras la entrada en vigor de la Ley 27/1992 y con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 48/2003, como consecuencia de la nulidad de las disposiciones que les servían de cobertura, éstas serán exigidas nuevamente por la Autoridad Portuaria a partir de la entrada en vigor de esta disposición, debiéndose procederse a la práctica de una nueva liquidación (...)».

cobertura; establece, asimismo, la posibilidad de compensación entre las cantidades derivadas de las nuevas liquidaciones y las debidas en concepto de reintegro de las anuladas; prohíbe, en todo caso, la práctica de nuevas liquidaciones en los supuestos de prescripción de los derechos de las Autoridades Portuarias; e impide, como garantía última al servicio del principio de seguridad jurídica, que el importe de las tarifas refacturadas pueda ser superior al de las anuladas. Hasta aquí, como decíamos, nada nuevo. Ahora bien, es evidente que quedarse en esto no hubiera supuesto ningún avance por parte del legislador, y de algún modo hubiera implicado obviar los errores que habían advertido el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo al pronunciarse, respectivamente, sobre la constitucionalidad del artículo 70 de la Ley de Puertos y sobre el alcance y efectos de la disposición transitoria segunda de la Ley 14/2000. Por este motivo, el legislador de 2006 decidió ir más allá, e incorporar a la regulación de la refacturación algunas previsiones que hasta ese momento se habían marginado o no habían querido aceptarse. En primer lugar, se recordarán las trascendentales consecuencias, desfavorables para la normativa portuaria, que tanto el Tribunal Constitucional como el Supremo habían derivado de la negativa persistente de las normas reguladoras de las tarifas a reconocer su condición de prestaciones patrimoniales de carácter público. Con tal experiencia acumulada (72), es fácil comprender que el legislador de 2006 decidiera poner punto y final a la controversia, al largo debate que venía arrastrándose desde hacía casi tres lustros, y reconocer por primera vez y de forma expresa el carácter de prestaciones coactivas de las tarifas por servicios. E incluso algo más, afirmar la naturaleza tributaria, la condición de tasas, de las mencionadas tarifas (73). En segundo lugar, por otra parte, hemos podido comprobar la rigurosidad del Tribunal Supremo en el momento de enjuiciar si la Ley 14/2000 había dado o no rango suficiente a la regulación de las tarifas y, en consecuencia, si dicha regulación disponía o no de la necesaria cobertura legal. También aquí, pues, el legislador de 2006 quiso zanjar definitivamente la polémica y evitar las posibles confusiones que podrían acarrear otras opciones

---

(72) Sin olvidar, asimismo, que en el momento de dictarse la Ley 25/2006 el propio apartado 2 de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999 se hallaba pendiente de enjuiciamiento ante el Tribunal Constitucional.

(73) El párrafo segundo de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999 establece, tras la modificación de 2006, que «las tarifas devengadas conforme a lo previsto en el párrafo anterior por la prestación de servicios portuarios o la utilización de las instalaciones portuarias tendrán la consideración de tasas».

de técnica legislativa más compleja, como la elevación del rango de la normativa reglamentaria o la asunción legal de su contenido. Sin duda la mejor solución pasaba por asumir directamente desde la ley la tarea de regulación de las tarifas portuarias. Y esto es exactamente lo que hizo la Ley 25/2006, estableciendo no sólo el cuadro tarifario sino también la definición de los elementos esenciales de cada una de las tarifas: hecho imponible, sujetos pasivos y cuantía básica. Y por si no bastara con esto, estableciendo además que, en lo no previsto por ella, «serán de aplicación la Ley de Tasas y Precios Públicos, la Ley General Tributaria y las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de las mismas». Se ha querido, por lo tanto, eliminar cualquier atisbo de remisión a la normativa ya declarada inconstitucional o nula, dejando bien a las claras la inoperatividad tanto de la Ley de Puertos como de las subsiguientes Órdenes Ministeriales.

En definitiva, con las importantes rectificaciones introducidas por la Ley 25/2006 parecía que el panorama de las tarifas portuarias había de quedar definitivamente despejado. No obstante, los acontecimientos posteriores han puesto en evidencia una vez más la equivocación del legislador a la hora de querer poner punto y final a los efectos del conflicto tarifario. Por un lado, han aparecido ya algunos pronunciamientos de la jurisprudencia menor que, amparados en el tenor literal de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999 —en la redacción dada por la Ley 25/2006—, han comenzado a cuestionar el alcance de sus determinaciones. Según dichas resoluciones, la refacturación autorizada por la norma legal sólo afectaría a las liquidaciones que se anularan después de la entrada en vigor de la Ley de 2006, pero no a las ya anuladas en ese momento. De esta manera, el juego combinado de esa interpretación y del efecto derogatorio causado por la Ley de 2006 sobre la disposición adicional señalada —sobre la redacción dada por la Ley 14/2000, más bien— vendría a poner al descubierto un grave agujero en el esquema de la refacturación, en el sentido de que todas las liquidaciones que se hubieran anulado (por sentencia firme) después de la entrada en vigor de la Ley 14/2000 y antes de la Ley 25/2006, y que en esta última fecha aún no hubieran sido refacturadas, quedarían sistemáticamente sin posibilidad de nueva facturación (74). Por otro lado, todavía mucho más contundente

---

(74) Como ejemplo de la jurisprudencia mencionada pueden consultarse tres sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de fecha 4 de diciembre de 2008, y otras dos anteriores de 8 de septiembre de 2008. En las primeras expresamente se señala que: «la Ley 25/2006 (...) no se dirige a liquidaciones que hayan sido declaradas ya nulas por sentencias firmes del TS con

que lo anterior ha sido la reciente aparición de la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de junio de 2009, ya citada un poco más arriba, que ha declarado la inconstitucionalidad del apartado 2 de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999, al considerarlo contrario al principio de irretroactividad que consagra la Constitución en el artículo 9.3. Como se sabe, la declaración de inconstitucionalidad señalada afecta a la redacción dada al precepto enjuiciado por la Ley 14/2000. No obstante, es evidente que con tal declaración ha quedado frustrada por completo cualquier esperanza que se hubiera puesto en la Ley 25/2006. Por una sencilla razón, porque el mecanismo utilizado por esta Ley ha sido exactamente el mismo que ya utilizó antes la Ley 14/2000, es decir, el mismo que el Tribunal Constitucional se ha encargado de rechazar. Al igual que su antecesora, la Ley 25/2006 no ha tenido otro objetivo que el de autorizar la práctica de nuevas liquidaciones para unos supuestos de hecho que ya habían sido realizados en su integridad y que, aún más, ya habían sido objeto de liquidación. Desde este punto de vista, pues, es fácil deducir que la violación del principio de irretroactividad que el Tribunal Constitucional ha imputado al apartado 2 de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999, en la redacción dada por la Ley 14/2000, es perfectamente imputable también a la redacción dada por la Ley 25/2006.

---

anterioridad a su entrada en vigor, sino a aquellas liquidaciones que vengán declaradas nulas por sentencias del TS que también se dicten a partir de la vigencia de dicha ley 25/2006 (...). Semejante interpretación tiene cabida en los propios términos en que está redactada la ley 25/2006, que expresamente se refiere, solamente, a los supuestos en que por sentencia judicial firme «se declare la nulidad» (...) y no a supuestos en que «se haya declarado la nulidad de las liquidaciones». Y de ahí, señala el Tribunal, «hay que concluir —dado que la STS que había anulado la liquidación objeto del concreto litigio era de fecha 28 de abril de 2006— que la refacturación llevada a cabo el 22 de febrero de 2007 (...) resulta ilegal al no comprenderse en el supuesto de la disposición final segunda de la Ley 25/2006». Este planteamiento se completa con el recogido en las sentencias de 8 de septiembre de 2008, que niegan asimismo, para las liquidaciones anuladas por sentencia firme anterior a la Ley de 2006, la posibilidad de una nueva facturación al amparo de la Ley 14/2000, ya que ésta —mejor dicho, la redacción dada por ésta al apartado 2 de la disposición adicional trigésima de la Ley 55/1999— habría quedado derogada por la Ley de 2006. En definitiva, lo que vendría a señalar la jurisprudencia comentada es que a partir de la Ley 25/2006 no serían admisibles más refacturaciones que las practicadas conforme a dicha norma legal. Y que ésta, a su vez, no admitiría más refacturaciones que las correspondientes a tarifas cuya liquidación se hubiera anulado por sentencia firme posterior a su entrada en vigor.

## VIII. LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 996/2010

Visto todo anterior, es fácil comprender entonces la trascendencia que tiene la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad 996/2010. Como habíamos dicho al principio, este hecho nos sitúa sólo en el inicio del proceso constitucional. No obstante, como también se había dicho, el conocimiento del tortuoso desarrollo del llamado conflicto tarifario y, sobre todo, de los últimos hitos marcados por la jurisprudencia constitucional, no animan a ser excesivamente optimistas, por lo que se refiere a los intereses de la Administración portuaria, de cara al futuro más inmediato. De seguirse la línea marcada hasta ahora, todo hace prever que el apartado 2 de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999, en la redacción dada por la Ley 25/2006, también acabará siendo declarado inconstitucional. Y con eso, en definitiva, podríamos afirmar que asistiremos al desenlace final del conflicto tarifario. Un desenlace, dicho sea, cuyas consecuencias prácticas para la Administración portuaria no podrían ser más desfavorables. Basta pensarlo un instante para hacerse una idea del desolador saldo que puede dejar, después de tantos años, aquél conflicto. En primer lugar por lo que se refiere a las liquidaciones tarifarias, con la anulación de una parte importante de las practicadas al amparo de la legislación de 1966-1985, luego de las practicadas conforme a la Ley 1992, y finalmente de las practicadas de acuerdo con la Ley de 1997. Y en segundo lugar por lo que se refiere al intento de refacturación de tales liquidaciones, con el desmantelamiento del sistema ideado por las leyes de 1999-2000 y, si se confirman los pronósticos que antes avanzábamos, también del ideado por la Ley de 2006. En definitiva, todo apunta a que los efectos del conflicto tarifario acabarán convirtiéndose en un enfermedad crónica, sin curación posible, que la economía del sistema portuario deberá sobrellevar.

La Administración portuaria, sin embargo, parece resistirse a arrojar la toalla. O al menos así podría pensarse a la vista del Proyecto de Ley (de modificación de la Ley 48/2003) que hace poco más de un año, en abril de 2009, aprobó el Consejo de Ministros. Y en el que se recoge un nuevo intento de resolver las negativas consecuencias provocadas por el conflicto tarifario a través de la habitual fórmula de la refacturación. Lo que hace el proyecto de ley, en su disposición final quinta, es dar nueva redacción, una vez más, al apartado 2 de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 55/1999, al efecto de mejorar algunas deficiencias

técnicas de su anterior texto (del redactado por la Ley 25/2006). No obstante, no hay duda de que la nueva redacción proyectada sigue coincidiendo, en su parte sustancial, con la definida por la Ley 25/2006. Y ésta a su vez, como ya hemos dicho en otro momento, con la establecida por la Ley 14/2000. Así pues, visto lo acontecido respecto a esta última Ley, traducido en la declaración de inconstitucionalidad impuesta por la sentencia de 20 de junio de 2009, no creemos que la opción escogida por el proyecto de ley sea la más conveniente. Bien es cierto, dicho esto en descargo de la Administración portuaria, que en el momento de aprobarse el proyecto de ley aún no había salido a la luz la última sentencia constitucional sobre la Ley 55/1999. Después de ésta, no obstante, cabe suponer que la disposición final quinta del proyecto de ley no acabará convirtiéndose en normativa vigente.