

ANA MARÍA PITA GRANDAL

(Dir.)

ESTUDIOS SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LOS PUERTOS

Jaime ANERIOS PEREIRA	Luis Miguel MULEIRO PARADA
María Cruz BARREIRO CARRIL	Ana María PITA GRANDAL
Roberto Ignacio FERNÁNDEZ LÓPEZ	Soraya RODRÍGUEZ LOSADA
Menita GIUSY DE FLORA	Carmen RUIZ HIDALGO
Addy MAZZ	Mónica SIOTA ALVÁREZ

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2017

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN , por <i>Ana María Pita Grandal</i>	7
CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS TARIFAS PORTUARIAS , por <i>Roberto Ignacio Fernández López</i>	9
I. INTRODUCCIÓN	9
II. LA POTESTAD TARIFARIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS	14
1. Limitación del número de prestadores de servicio	18
2. Ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada	20
III. LA POTESTAD TARIFARIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS COMERCIALES POR LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL.....	22
IV. LAS TARIFAS EXIGIBLES EN LOS PUERTOS DE COMPETENCIA AUTONÓMICA.....	25
1. Andalucía.....	25
2. Asturias.....	26
3. Baleares	28
4. Canarias	31
5. Cantabria	33
6. Cataluña.....	34
7. Galicia	36
8. Murcia	37
9. País Vasco.....	38
10. Valencia	41
V. CONCLUSIONES	43
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	44

	Pág.
LA TASA DE OCUPACIÓN , por <i>Carmen Ruiz Hidalgo</i>	47
I. INTRODUCCIÓN	47
II. EL <i>ITER</i> LEGISLATIVO DE LAS TASA DE OCUPACIÓN	49
III. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE RENTABILIDAD, AUTOSUFICIENCIA ECONÓMICA Y COMPETITIVIDAD A LA REGULACIÓN DE LAS TASAS PORTUARIAS	53
IV. LA TASA DE OCUPACIÓN	56
1. Hecho Imponible	57
2. Sujetos pasivos y devengo.....	59
3. Base imponible.....	60
4. Tipo de gravamen	63
5. Bonificaciones	64
V. CONCLUSIONES.....	67
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	68
LA TASA DE ACTIVIDAD , por <i>Ana María Pita Grandal</i>	71
I. RECURSOS ECONÓMICOS DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL	71
1. Introducción	71
2. Recursos económicos de las Autoridades Portuarias	72
3. Recursos económicos de Puertos del Estado.....	72
4. Fondo de Compensación Interportuario	73
5. Tipología y objeto de las tasas portuarias.....	73
6. Normativa aplicable y principios inspiradores de las tasas portuarias	74
II. LA TASA DE ACTIVIDAD	74
1. Introducción	74
2. El hecho imponible.....	75
3. Sujeto pasivo	77
4. El devengo	78
5. La cuantificación de la tasa de actividad	80
6. Bonificaciones	81
III. CONSIDERACIONES CRÍTICAS	84
1. La compleja definición del hecho imponible	84
2. La cuantificación de la tasa y los principios de capacidad económica y de equivalencia	85
IV. BIBLIOGRAFÍA	87
LAS TASAS DE UTILIZACIÓN DE LAS INSTALACIONES PORTUARIAS EN LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL , por <i>Jaime Aneiros Pereira</i>	89
I. INTRODUCCIÓN	89

	Pág.
II. SUPUESTOS SUJETOS A LA TASA	91
1. La utilización privativa o aprovechamiento especial de dominio público portuario	91
2. La prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas en régimen de Derecho público	94
3. La especialidad de las tasas portuarias	96
4. La sujeción de las operaciones de utilización del dominio público portuario y de los servicios prestados	97
4.1. Tasa del buque (T1)	98
4.2. La Tasa del pasaje (T2)	100
4.3. Tasa de la mercancía (T3)	100
4.4. Tasa de la pesca fresca (T4)	101
4.5. Tasa de embarcaciones deportivas y de recreo (T5)	102
4.6. Tasa por utilización especial de la zona de tránsito (T6) ..	103
4.7. Tasas de ayuda a la navegación	104
III. SUJETO PASIVO DE LAS TASAS PORTUARIAS	106
IV. CUANTIFICACIÓN DE LAS TASAS	109
V. CONCLUSIONES	121
 INCENTIVOS FISCALES EN LAS TASAS PORTUARIAS Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, por María Cruz Barreiro Carril.....	 123
I. INTRODUCCIÓN	123
II. DE LA LEY 48/2003, DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL AL REAL DECRETO 2/2011 DE LOS PUERTOS DEL ESTADO Y DE LA MARINA MERCANTE: UN MAYOR MARGEN DE MANIOBRA PARA LAS AUTORIDADES PORTUARIAS.....	125
1. Sopesando la <i>rule of law</i> con el principio de autonomía en la gestión de los recursos de los Puertos y de las Autoridades Portuarias	125
2. Los elementos cuantitativos en las tasas portuarias de utilización en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre: problemas de compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea	129
2.1. Cuestiones previas	129
2.2. Los elementos cuantitativos de las tasas portuarias de utilización	129
2.3. El Derecho de la Unión Europea y los elementos cuantitativos de las tasas de utilización.....	132
2.3.1. La tasa del buque	132
2.3.2. La tasa del pasaje.....	134
2.3.3. La tasa de la mercancía	136
III. CONSIDERACIONES FINALES	136
IV. BIBLIOGRAFÍA	138

	Pág.
EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA NECESARIA REFORMA DE LAS TASAS Y TARIFAS PORTUARIAS ITALIANAS, por <i>Mónica Siota Álvarez</i>	141
I. INTRODUCCIÓN	141
II. EL COMPLEJO PROCESO DE ESTABLECER UNA POLÍTICA PORTUARIA COMÚN EN LA UNIÓN EUROPEA	143
1. Circunstancias que dificultan la creación de una política portuaria común en la Unión Europea	143
2. Los pilares de una nueva política portuaria en la Unión Europea	145
2.1. Antecedentes	145
2.2. La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos	147
III. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LOS PUERTOS EN ITALIA	149
IV. REFORMAS RECIENTES EN MATERIA DE TASAS PORTUARIAS	153
1. La refundición de ciertas tasas	155
2. La posibilidad de eximir o duplicar la cuota de ciertas tasas ...	160
3. Análisis de la naturaleza jurídica de las tasas portuarias a propósito de las recientes reformas	163
V. LAS TARIFAS POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS	170
VI. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS	173
VII. BIBLIOGRAFÍA	174
 LA APLICACIÓN DEL IVA A LOS SERVICIOS PORTUARIOS ITALIANOS, por <i>Menira Giusy de Flora</i>	 177
I. INTRODUCCIÓN	177
II. EL RÉGIMEN DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS ITALIANAS	178
III. EL TRATAMIENTO DE LOS CÁNONES POR CONCESIONES EN EL IVA	182
IV. CONSIDERACIONES ACERCA DE ALGUNAS PRESTACIONES DE SERVICIOS DEL ART. 8 BIS DEL DECRETO PRESIDENCIAL NÚM. 633/1972	185
V. EL IVA EN LAS OPERACIONES VINCULADAS AL COMERCIO INTERNACIONAL	187
VI. SIGUE: LA TRIBUTACIÓN EN EL IVA DE LOS SERVICIOS PRESTADOS EN LOS PUERTOS	193
VII. CONCLUSIONES	199

LA FINANCIACIÓN Y TRIBUTACIÓN DE LOS PUERTOS FRAN- CESES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA, por Luis Miguel Muleiro Parada	201
I. INTRODUCCIÓN	201
II. LA GESTIÓN PORTUARIA	204
1. Los diferentes modelos en la Unión Europea.....	204
2. El sistema galo	206
III. LOS CÁNONES PORTUARIOS EN FRANCIA.....	208
1. Régimen	208
2. Naturaleza jurídica	210
3. La cuantificación	211
3.1. Canon sobre el buque	212
3.2. Canon de estacionamiento	213
3.3. Canon sobre las mercancías	214
3.4. Canon sobre los pasajeros	215
3.5. Canon por eliminación de desechos de buques	215
3.6. Los cánones por servicios prestados	216
4. La gestión y aplicación de los recursos portuarios.....	217
IV. LA FINANCIACIÓN Y TRIBUTACIÓN DE LOS PUERTOS ANTE LAS AYUDAS DE ESTADO	218
V. CONCLUSIONES.....	222
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	224
 EL SISTEMA PORTUARIO DE BÉLGICA, por Soraya Rodríguez Losada....	 227
I. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA PORTUARIO EN BÉLGICA..	227
II. LAS AUTORIDADES PORTUARIAS EN LA REGIÓN DE FLANDES: GESTIÓN DEL PUERTO Y FINANCIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES Y PROYECTOS DESARROLLADOS EN LOS PUERTOS	230
1. Estructura de gobierno y funciones de las Autoridades Portua- rias en la Región de Flandes.....	230
2. Financiación de las actividades y proyectos de los puertos de la Región de Flandes	232
2.1. Financiación pública de infraestructuras	232
2.2. Cuotas de concesiones y « <i>dues, fees and tariffs</i> » por prestación de diversos servicios: un modelo presidido por las reglas del mercado	234
2.2.1. Introducción	234
2.2.2. Las concesiones portuarias en los puertos fla- mencos.....	235
2.2.3. <i>Dues, fees y tariffs</i> por la prestación de servicios portuarios.....	238

	Pág.
III. LA SUJECIÓN DE LOS PUERTOS AL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES: PRECISIONES A LA LUZ DE LA RECIENTE DECISION DE LA COMISIÓN EUROPEA	240
IV. BIBLIOGRAFÍA	244
LOS PUERTOS EN HOLANDA. ESPECIAL REFERENCIA AL PUERTO DE ROTTERDAM , por <i>Carmen Ruiz Hidalgo</i>	247
I. INTRODUCCIÓN	247
II. POLÍTICA PORTUARIA EN LA UNIÓN EUROPEA.....	248
III. RÉGIMEN PORTUARIO DE HOLANDA	250
1. Autoridades Portuarias como Empresas públicas limitadas	250
2. Sujeción al Impuesto sobre Sociedades	251
3. La utilización del dominio público.....	254
4. La prestación de servicios náuticos en los puertos holandeses ..	255
5. Financiación a través de fondos públicos.....	256
IV. BIBLIOGRAFÍA	257
RÉGIMEN ECONÓMICO FINANCIERO DEL PUERTO DE MONTEVIDEO , por <i>Addy Mazz</i>	259
I. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE PUERTOS	259
II. LA LEY 16.246, DE 8 DE ABRIL DE 1992.....	260
III. LAS PRINCIPALES INNOVACIONES DE LA LEY NÚM. 16.246.	260
IV. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA LEY 16.246	261
V. LA ESTRUCTURA JURÍDICA DEL PUERTO.....	261
1. La Administración Nacional de Puertos. Naturaleza jurídica y cometidos	261
2. La capitanía del puerto de Montevideo	262
VI. EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES, PERMISOS O AUTORIZACIONES PARA REALIZAR SERVICIOS PORTUARIOS Y OBRAS	262
VII. RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO Y FISCAL PORTUARIO ESTATAL Y DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS	263
VIII. PUERTO DE MONTEVIDEO «PUERTO LIBRE»	264
IX. REGÍMENES SUSPENSIVOS DE DERECHOS O REGÍMENES ADUANEROS ECONÓMICOS	264
X. CLASIFICACIÓN DE LOS REGÍMENES ADUANEROS	266
XI. REGÍMENES SUSPENSIVOS TERRITORIALES.....	267
1. Evolución histórica.....	267
2. Depósito franco	269
2.1. Concepto	269

	<u>Pág.</u>
2.2. El depósito franco en el Derecho positivo uruguayo	271
XII. PUERTO LIBRE. CONCEPTO	273
1. Su recepción en Código Aduanero aprobado por la Ley 19.276 .	273
2. Reglamento de Puerto libre	274
3. Circulación libre de mercaderías en el recinto portuario	275
4. Operaciones que se pueden realizar con las mercaderías.....	276
5. Cambio de destino de la mercadería	276
6. Exención de tributos y recargos aplicables a la importación ..	276
XIII. CONCLUSIÓN. LAS VENTAJAS DE LA CREACIÓN DE UN PUERTO LIBRE EN EL RECINTO PORTUARIO	277
PUERTOS ATLÁNTICOS EN AMÉRICA LATINA, por Ana María Pita Grandal	279
I. SIGNIFICADO ATRIBUIBLE A LOS PUERTOS	279
II. RÉGIMEN JURÍDICO QUE EN GENERAL SIGUEN LOS PUERTOS EN AMÉRICA LATINA	280
III. BRASIL. EL PUERTO DE SANTOS.....	282
IV. ARGENTINA. PUERTO DE BUENOS AIRES	283
V. URUGUAY. PUERTO DE MONTEVIDEO	284
VI. CUESTIONES SOBRE LAS QUE CONVIENE REFLEXIONAR...	286
VII. BIBLIOGRAFÍA	287

PRESENTACIÓN

Como grupo de investigación en Derecho de la Universidad de Vigo, hace años vimos la necesidad de estudiar, desde una perspectiva financiero-tributaria, la realidad económica y social que representan los puertos. Sobre todo por lo que en particular el Puerto significa en esta ciudad de Vigo. La formulación del Proyecto de Investigación «DER2012-36687» sobre *Puertos y Zonas Francas en el marco del transporte marítimo. Régimen financiero y tributario, y financiación de infraestructuras*, sufragado por el Ministerio de Economía y Competitividad, nos puso en marcha.

Este libro representa uno de los resultados colectivos de ese esfuerzo y, por ello, siento que hemos iniciado un camino por el que con mayor o menor intensidad, en función de otros intereses profesionales que lógicamente surgirán, debemos seguir transitando.

En ese sentido, conviene recordar que históricamente los puertos están unidos indisolublemente a la comunicación entre los pueblos, al intercambio de mercancías y, sobre todo, a la curiosidad del hombre por desplazarse a través de los ríos y los mares que comunican los territorios y los continentes. El hombre ha tenido desde siempre en el elemento líquido un aliado en muchos sentidos y, en ese contexto, los puertos constituyen núcleos de actividad económica y humana insustituibles.

El Diccionario de la RAE define puerto como «lugar en la costa o en las orillas de un río que por sus características naturales o artificiales, sirve para que las embarcaciones realicen operaciones de carga y descarga, embarque y desembarco, etcétera».

Esta sencilla definición recoge los caracteres más relevantes de los puertos: ubicación, objeto, operadores y la existencia de infraestructuras, sobre todo cuando no bastan las condiciones naturales del enclave y es necesaria la intervención de la mano del hombre.

El Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, cuerpo normativo que constituye el eje de nuestro proyecto de investigación, define los puertos marítimos partiendo de la noción de puerto que hemos visto formula el Diccionario de la RAE, completándola naturalmente con precisiones técnicas que definitivamente delimitan el concepto.

En una época relativamente reciente los puertos desempeñaron un papel muy importante en la emigración por razones económicas, fundamentalmente. Los puertos de las ciudades de Vigo y La Coruña fueron testigos de la partida de muchos gallegos que, con la esperanza de un futuro prometedora, embarcaban hacia América. En la actualidad los desplazamientos de personas no se realizan habitualmente en barco y en las últimas décadas los puertos cumplen sobre todo funciones económicas de comercio y pesca y, en algunos casos, de turismo y recreo. Lo habitual, no obstante, es que muchos puertos a través de diferentes terminales puedan estar al servicio de actividades diversas.

Es preciso resaltar que la evolución de la economía, de la técnica y de las comunicaciones han determinado que los puertos, además de sus tradicionales funciones de enclaves de carga, descarga, embarque y desembarque, han pasado a ser verdaderos motores del desarrollo de las ciudades en las que están situados, merced al incremento de las actividades y al número de operaciones que se desarrollan en ellos.

En ese sentido, los puertos tienen un valor estratégico en el comercio en general y en el internacional en particular, lo que determina que además de promover el desarrollo de las ciudades, contribuyan a la creación de empleo y a generar ingresos para el Estado.

Precisamente la capacidad de generar ingresos para el Estado, en particular los tributarios, es el contenido principal de la obra que presentamos. En ella hemos analizado las tasas más importantes previstas en el Real Decreto Legislativo 2/2011, otros medios de financiación, algunas cuestiones técnicas que han dificultado la caracterización de los ingresos públicos portuarios y, a efectos comparativos, el régimen al que se someten algunos puertos en países con una especial relación con España. De forma clara y sencilla, se ha procurado recoger los resultados de una investigación que tiene un objeto escasamente estudiado, en el que inciden muchas variables de índole política, administrativa, económica y social, y cuyo ordenamiento financiero y tributario ha alcanzado cotas de interés muy elevadas. Es por ello que no nos hemos limitado a analizar el régimen jurídico español, sino que lo hemos puesto en relación con otros regímenes jurídicos de los que podemos extraer enseñanzas.

Vigo, julio de 2016.

Prof. Dra. Ana María PITA GRANDAL

CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS TARIFAS PORTUARIAS*

Roberto Ignacio FERNÁNDEZ LÓPEZ
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Vigo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA POTESTAD TARIFARIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS.—1. Limitación del número de prestadores de servicio.—2. Ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada.—III. LA POTESTAD TARIFARIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS COMERCIALES POR LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL.—IV. LAS TARIFAS EXIGIBLES EN LOS PUERTOS DE COMPETENCIA AUTONÓMICA.—1. Andalucía.—2. Asturias.—3. Baleares.—4. Canarias.—5. Cantabria.—6. Cataluña.—7. Galicia.—8. Murcia.—9. País Vasco.—10. Valencia.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I INTRODUCCIÓN

La regulación actual de las tarifas portuarias es heredera de una convulsa situación jurídica nacida con la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LPEMM). En efecto, el denominado «conflicto tarifario» arranca cuando esa Ley apuesta por los precios privados como categorías susceptibles de instaurar un régimen de libertad tarifaria para cada puerto, siempre con el objetivo último de conseguir su autofinanciación.

Numerosas sentencias emitidas por el Tribunal Supremo y otros órganos jurisdiccionales, que o bien reconocían que las tarifas portuarias re-

* Este trabajo reproduce parcialmente el texto de la comunicación que, bajo el título de «La discutible recalificación de las tarifas portuarias a la luz de la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015», fue presentada al Congreso *Conflictos Actuales en Derecho Tributario*, celebrado en Oviedo los días 12 y 13 de mayo de 2016.

muneraban servicios obligatorios o bien constataban que las Autoridades Portuarias (en lo sucesivo APs) exigían dichas prestaciones desde una posición de monopolio, concluyeron que las distintas Órdenes Ministeriales que las sustentaban eran inválidas al contravenir el mandato del art. 31.3 de la Constitución, a partir de lo cual también devenían ineficaces las liquidaciones practicadas bajo su amparo. Es decir, con base en razones estrictamente formales de legalidad ordinaria y de legalidad constitucional, los Tribunales de Justicia iniciaron una paulatina expulsión del ordenamiento de aquellas Órdenes Ministeriales que, apartándose incluso de las competencias que la LPEMM reservaba al Consejo de Ministros, llegaban al extremo de definir la estructura y elementos esenciales de las tarifas portuarias¹.

En este contexto, la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General (en adelante, LREP), reconduce numerosas tarifas percibidas por las APs a la categoría de tasas², con la consecuencia de que la regulación de todos sus elementos esenciales adquiere rango legal³, amén de que su modelo de gestión pasa a estar informado por normas de Derecho público (recaudación, revisión de actos en vía administrativa y económico-administrativa, etc.). Lo que sí resulta cuando menos llamativo es que la LREP de 2003, conocida la calificación otorgada por la Sentencia 182/1997 al subsidio por incapacidad laboral transitoria a cargo del empresario, optase por renunciar a la figura de los precios privados y acogiese la tesis de considerar como tasas a las tarifas portuarias. Es posible que esa tendencia por la que se decanta la LREP estuviese influenciada en cierta medida por el concepto amplio de tasa reflejado en su coetánea LGT/2003, para cuyo art. 2.2.a) dicha categoría tributaria está presente con independencia de las distintas formas previstas en la legislación administrativa para la prestación del servicio o la realización de la actividad cuya titularidad corresponda al ente público.

De este modo, la LGT/2003 al focalizar su atención en la titularidad pública del servicio, y no en la forma de gestión directa o indirecta en que este sea ofertado, concentra las vías de financiación en la prestación de aquel en torno a la figura de la tasa la cual, al estar informada por el principio de equivalencia a su vez proyectado sobre una cuantía máxima vinculada al coste del servicio o actividad administrativa, choca de plano con la realidad de aquellos sectores económicos en los que la Administración pública compete libre y abiertamente en el mercado nacional e internacional con otros operadores privados, como así sucedía y sucede en los puertos de interés ge-

¹ Vid. B. TRIAS PRATS, «Tribunal Constitucional y tarifas portuarias: hacia el desenlace final del llamado “conflicto tarifario”», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 36, 2010, pp. 204-205.

² Vid. G. ARIÑO ORTIZ, A. MENÉNDEZ REXACH, M. NAVAJAS REBOLLAR, P. ACERO IGLESIAS, P. NAVARRO FERNÁNDEZ, y J. J. VÁZQUEZ-PORTOMENE SEIJAS, *La nueva legislación portuaria. (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26, de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General)*, Barcelona, Atelier, 2004, pp. 111-115.

³ Vid. B. TRIAS PRATS, «Tribunal Constitucional y tarifas portuarias...», *op. cit.*, p. 217.

neral. Sin embargo, a pesar de esa nueva y amplia categorización financiera de los servicios públicos secundada por LGT/2003, nada anómalo ocurriría si la LREP continuase el camino emprendido por su antecesora, la LPEMM de 1992, consistente en seguir tipificando como precios privados y no como tasas las contraprestaciones percibidas cuando los servicios portuarios fuesen objeto de gestión indirecta por medio de licenciatarios o empresas autorizadas por las APs, dejando a salvo, eso sí, la palmaria desconexión o incoherencia que se observaría entre dos normas coetáneas con rango de ley ordinaria.

Sea como fuere, la LREP establece una clara diferenciación entre dos categorías de recursos económicos de las APs: las tasas como ingresos de Derecho público y las tarifas como ingresos de Derecho privado. En esta línea, el primer cambio importante operado por el Capítulo IV del Título I de dicha Ley consistió en ofrecer una clasificación bipartita de las tasas portuarias. De un lado, se crean las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario (tasas por ocupación privativa del dominio público portuario, por utilización especial de las instalaciones portuarias y por aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios)⁴, y de otro, las tasas por la prestación de servicios no comerciales por las APs (tasa por servicios generales y tasa por el servicio de señalización marítima).

Por su parte, el segundo grupo de ingresos de las APs que reclasifica la LREP está constituido por las tarifas o precios privados. En concreto, el Capítulo V de su Título I se dedica a la regulación de los precios privados por servicios prestados por las APs, cuyo ámbito se extiende a aquellos servicios que, no siendo obligatorios sino puramente comerciales, se prestan en régimen de concurrencia con el sector privado y, por esta razón, la LREP entiende que en lo sucesivo estarán sometidos a Derecho privado.

Dos años después de la LREP, el conflicto tarifario salta de lleno del plano de la legalidad ordinaria al terreno de la legalidad constitucional. En concreto, las SSTC 102/2005, de 20 de abril, 121/2005, de 10 de mayo, y 122/2005, de 11 de mayo, consideran no solo que determinadas tarifas portuarias son «contraprestaciones por servicios portuarios que constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público» (FFJJ 8 y 10 STC 102/2005), sino que además entienden que «son tributos, con independencia de que los denominados servicios portuarios sean prestados por la Autoridad Portuaria de forma directa o indirecta, tal y como se desprende, en la actualidad, del párrafo segundo del art. 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria» (FJ 6 STC 102/2005). Es decir, para el Tribunal Constitucional las tarifas portuarias no solo son prestaciones patrimoniales de

⁴ Así, de acuerdo con el art.20 de la LREP, la utilización de las instalaciones portuarias por los buques, el pasaje y las mercancías da lugar a la exigencia de las siguientes tasas: a) Por los buques y embarcaciones, tasa del buque y tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo. b) Por los pasajeros y vehículos en régimen de pasaje, tasa del pasaje. c) Por la mercancía, tasa de la mercancía. d) Por el buque de pesca y la pesca fresca, tasa de la pesca fresca.

carácter público sino que, implícitamente, les reconoce que tienen la naturaleza tributaria de tasas, acogiendo así al concepto amplio de esta categoría financiera que ofreció la redacción originaria del art. 2.2.a) de la LGT/2003.

Los citados pronunciamientos del TC plantean varias reflexiones. La primera de ellas es que ignoran que las «prestaciones patrimoniales de carácter público», a las que el art. 31.3 de la CE anuda la exigencia de la reserva de ley, no es una expresión cuyos contornos conceptuales sean de naturaleza jurídica sino que, por el contrario, su correcta delimitación es puramente fáctica. En efecto, de acuerdo con la interpretación formulada por el mismo Tribunal Constitucional en su Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, el elemento esencial definitorio de dicha expresión es la coactividad, la cual solo puede ser apreciada por la concurrencia de presupuestos fácticos: que el servicio sea imprescindible u «objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social», o que el sector público lo preste desde una posición de monopolio de hecho o de derecho. Esta configuración conceptual de contenido estrictamente fáctico y no jurídico acarrea la lógica consecuencia de que resulte indiferente el régimen jurídico tanto del servicio o actividad del ente público prestador como de la obligación del particular o usuario de dicho servicio⁵. Lo que sí condiciona la ausencia o presencia de coactividad será la posición jurídica en la que se encuentre el obligado al pago frente al acreedor⁶, esto es, voluntariedad y libertad de elección del servicio con dos o más alternativas en su oferta frente a la obligatoriedad en la solicitud o recepción del mismo, respectivamente.

La segunda reflexión que suscita la apuntada tesis del Tribunal Constitucional es que al asociar la naturaleza de las tarifas portuarias a la definición legal de tasa tiende a expandir el concepto de tributo hasta equipararlo al de prestación patrimonial de carácter público y ello, evidentemente, conduce a diluir, cuando no a confundir, ambas categorías⁷. Parece pues que el Tribunal Constitucional crea una innecesaria confusión entre dos conceptos en ocasiones emparentados entre sí pero de contornos perfectamente diferenciados: el constitucional de perfil fáctico (prestación patrimonial de carácter público) y el legal de perfil jurídico (tributo). Dicha confusión se origina porque el Tribunal Constitucional elude el deber de demostrar qué servicios portuarios actúan como verdaderos monopolios o son irrenunciables para los usuarios y cuáles no⁸, y en lugar de ello abraza el argumento simplista

⁵ Vid. C. PALAO TABOADA, «Tarifas portuarias: precios privados que son tributos», *Estudios Financieros-Revista de Contabilidad y Tributación*, núm. 271, 2005, pp. 179-180 y 194.

⁶ Vid. S. MORENO GONZÁLEZ, «Las tasas y tarifas portuarias tras la última reforma legislativa. Aspectos generales de su régimen jurídico conforme al Derecho interno e incidencia del Derecho de la Unión Europea», en J. M.^a LAGO MONTERO (dir.), *Tasas portuarias por usos y servicios*, Cizur Menor, Aranzadi, 2013, p. 107.

⁷ Vid. C. PALAO TABOADA, «Tarifas portuarias...», *op. cit.*, p. 194; y S. MORENO GONZÁLEZ, «Acerca de la naturaleza jurídica de las tarifas portuarias. La esperada respuesta del Tribunal Constitucional y posibles efectos (Sentencias 102/2005, de 20 de abril; 121/2005, de 10 de mayo y 122/2005, de 11 de mayo)», *Crónica Tributaria*, núm. 118, 2006, p. 156.

⁸ Vid. C. PALAO TABOADA, «Tarifas portuarias...», *op. cit.*, p. 200.

de considerar que en todos esos servicios está presente la nota de la coactividad y que, por tanto, debe predominar sin excepciones la tesis general de las prestaciones patrimoniales de carácter público reconducida a la figura de la tasa.

La tercera reflexión que depara el sentir expresado por las SSTC 102/2005 y 121/2005 es su probada incoherencia con la doctrina vertida en otros pronunciamientos previos, particularmente en el FJ 15 de la Sentencia 182/1997, de 28 de octubre, donde el Tribunal Constitucional entendió que el subsidio por incapacidad laboral transitoria, cuya obligación de pago pesaba sobre el empresario desde el cuarto hasta el decimoquinto día de baja, es una «prestación patrimonial de carácter público» porque, «con independencia de la condición pública o privada de quien la percibe», es una prestación coactiva y presenta «una inequívoca finalidad de interés público» (por el ahorro que le supone a las arcas públicas). A su vez, como no podía ser de otra manera, el Tribunal Constitucional apostilla que al ser percibida dicha prestación pecuniaria por un trabajador y no por un ente público queda descartada su naturaleza tributaria. Tomando como punto de apoyo este planteamiento y este resultado, que nos parecen sumamente acertados, difícilmente se puede entender que la STC 102/2005 dé un giro tan radical en su forma de razonar hasta el extremo de defender que las tarifas portuarias percibidas por los operadores privados son verdaderos tributos⁹.

Así pues, el principal y único contrasentido creado por la LPEMM de 1992 fue la de dotar a las APs de unos ingresos, los precios privados o tarifas portuarias, percibidos por unos servicios que, en determinadas ocasiones, estaban sometidos a un monopolio público —por estar reservados en exclusiva a la Administración— a pesar de lo cual dichos entes de Derecho público fijaban su importe dentro de unos límites máximos y mínimos predeterminados por el Ministerio. Por consiguiente, el error jurídico cometido por la citada Ley fue el permitir que toda la estructura tarifaria relacionada con los servicios portuarios presididos por la nota de la coactividad quedara en manos de disposiciones de rango reglamentario, contraviniendo de este modo el art. 31.3 CE.

En cualquier caso, la regulación del vigente Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TR-LPEMM), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, mantiene intacta la clasificación bipartita de los recursos económicos de las APs implantada por la LREP: las tasas como ingresos de Derecho público y las tarifas como ingresos de Derecho privado. En concreto, el TR-LPEMM otorga potestad tarifaria a las APs en dos ámbitos específicos: el de los servicios portuarios definidos en su art. 108 y el de los servicios comerciales a que se refieren los arts. 138 y 139 del citado texto legal. De ambos nos ocuparemos a continuación.

⁹ Vid. R. FALCÓN Y TELLA, «El concepto de tributo “desde la perspectiva constitucional” y la supresión del párrafo segundo del art. 2.2.a) LGT», *Quincena Fiscal*, núm. 11, 2011, p. 2 (versión electrónica: BIB 2011/796).