

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

506 *Pleno. Auto 296/2013, de 17 de diciembre de 2013. Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 3109-2013, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 11 de Barcelona en relación con el artículo 21.7.1 g) del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 3/2008, de 25 de junio.*

Excmos. Sres. don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Enrique López y López.

AUTO

I. Antecedentes

1. El 24 de mayo de 2013 se registró en este Tribunal el escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 11 de Barcelona, al que se acompaña, junto con el testimonio del procedimiento abreviado núm. 591-2011, Auto de 28 enero 2013, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con la tasa por prestar servicio de control para la extensión de certificados de exportación, establecida en el art. 21.7.1, letra g), del Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña.

Se cuestiona el precepto por la posible vulneración del principio de reserva de ley en materia tributaria, del principio de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad y del sometimiento de la Administración a la ley (con mención de los arts. 9, 103, y 133 CE); del principio de capacidad económica (art. 31 CE) en relación con el principio de equivalencia [art. 7.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA)]; y de los principios de igualdad, libertad de empresa y unidad de mercado (con mención de los arts. 14 y 38 CE), afirmándose también, en vinculación con este motivo, que la tasa sería un gravamen complementario que vulnera los anteriores principios o, incluso, un impuesto que habría correspondido establecer, en su caso, el Estado, por lo que se vulneraría igualmente los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, en relación con el art. 149.1.10 CE y los arts. 6.3 y 9 c) LOFCA, en relación con los arts. 139.2 y 157.2 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, en síntesis, los siguientes:

a) La representación procesal de Embutits Espina, S.A.U., y la Federació Catalana d'Indústries de la Carn interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Junta de Finanzas del Departamento de Economía y Conocimiento de la Administración autonómica, que desestimó la reclamación formulada contra la liquidación de la tasa devengada por el control efectuado por parte de la Agencia de Protección de Salud de Cataluña para expedir un certificado de exportación.

Las recurrentes entienden que el precepto impugnado, que establece la tasa por prestar servicio de control para la extensión de certificados de exportación que les ha sido impuesta, es inconstitucional al vulnerar la reserva de ley del art. 133 CE, ya que no se establece cuándo ni cómo se prestará el servicio de control que motiva los certificados de

exportación, ni entre otros aspectos se justifica por qué sólo hay que extender estos certificados cuando se trate de la exportación a países que no pertenezcan a la Unión Europea, y no al resto. Añaden que la actuación administrativa se ha regido en la práctica por una norma de rango reglamentario (el Decreto 277/1999, de 28 septiembre, por el que se aprueba el reglamento sobre tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña), que es anterior y contradictoria a la Ley que ahora se cuestiona.

b) Una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, el día 12 de julio 2012 el Juez de lo Contencioso-Administrativo dictó providencia por la que acuerda oír a las partes y al Ministerio Fiscal, en el plazo de diez días, acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña. En concreto, se cuestiona una de las actuaciones gravadas por la «tasa por actividades de control e inspección sanitaria en mataderos, salas de despiece y establecimientos de transformación de la caza y otros establecimientos alimenticios sujetos a control oficial», la regulada en la letra g) del art. 21.7.1 del texto refundido, que se refiere a los «controles para la extensión de certificados de exportación».

Se considera en la providencia que la norma podría incurrir en tres vulneraciones de la Constitución: principio de reserva de ley (arts. 9, 103 y 133 CE y cláusula de equivalencia de las tasas establecida en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas); el principio de capacidad económica (art. 31 CE) y los principios de igualdad, libertad de empresa y unidad de mercado (arts. 14 y 38 CE).

c) Frente a la anterior providencia de 12 de julio 2012 planteó el Ministerio Fiscal recurso de reposición, en el que se solicita al órgano judicial que concrete los preceptos del texto refundido de cuya constitucionalidad se duda, ya que en la providencia no se concretaban, incumpléndose en consecuencia los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para el adecuado planteamiento de la cuestión.

d) Mediante Auto de 13 diciembre 2012 el Juez estimó el anterior recurso de reposición, indicando que del mismo se había dado traslado a las partes. Además, se acuerda oír al Ministerio Fiscal y a las partes por un plazo común de diez días sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad o sobre el fondo de la misma, en los términos indicados en la providencia de 12 de julio de 2012 a la que se añade un apartado cuarto, indicándose la norma concretamente cuestionada [art. 21.7.1.2 g)] del texto refundido, y en la medida en que contienen la regulación de la tasa, los arts. 21.7.2 a 21.7.11 de la misma norma.

e) El Ministerio Fiscal se opone al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por escrito de 8 de enero de 2013, por entender que no concurren las infracciones constitucionales que se denuncian en el Auto. En concreto, considera el escrito que no es imposible llegar a una interpretación de la norma conforme con la Constitución, que además el Juez debería haber valorado con carácter previo la adecuación a la ley del acto administrativo impugnado, esto es, la liquidación de 150 € efectuada por la Agencia de protección de la salud en fecha 30 julio 2010, y sólo entonces impugnar la constitucionalidad de la tasa misma. Estima además que no hay vulneración alguna de la reserva de ley en los términos planteados, sin que quepa cuestionar la constitucionalidad de la norma por supuesta vulneración del proceso de tramitación, concretamente por no haberse elaborado la memoria económico-financiera, de donde se extrae el pretendido incumplimiento la cláusula de equivalencia de tasas establecida en el art. 7.3 LOFCA. Afirma así que la publicación de la memoria económico-financiera justificativa de la creación de la tasa por la utilización del servicio público, constituye una decisión del Parlamento de carácter interno, formando parte de lo que se conoce como *interna corporis acta*, por lo que de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional no pueden ser examinados por parte de los Tribunales ordinarios. Finalmente en aquellos casos en los que, como sucede en el presente, la cuantía de la tasa impugnada se establece mediante una ley, no sólo pierden trascendencia los defectos que puedan achacarse a la citada memoria, sino que también corresponde al

recurrente acreditar, de manera precisa, que la tasa que se le exige es desproporcionada, lo que no ha sucedido en este caso.

f) Mediante alegaciones presentadas el mismo 8 de enero de 2013, el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, manifiesta su oposición al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Considera, en primer lugar, que el proceso contencioso-administrativo no iba en realidad dirigido contra la liquidación de la tasa, si no que su objeto era, desde el principio, impugnar la ley que la establece, lo que supone una alteración de los cauces reaccionales establecidos en el ordenamiento jurídico. Afirma además que la demanda forma parte de una estrategia organizada por las industrias cárnicas de impugnar sistemáticamente las liquidaciones de la tasa de exportación a terceros países, con el objetivo de poder acceder a la vía constitucional mediante la solicitud de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. De hecho, las mismas razones de inconstitucionalidad han dado lugar a sendas Sentencias en las que se ha desestimado la posibilidad de plantear cuestión; se citan en este sentido, y se aportan al expediente, quince Sentencias desestimatorias. En cuanto al fondo, considera que la norma impugnada aborda todos los elementos esenciales del tributo, por lo que no hay lesión alguna de la reserva de ley. Además no es imputable a la Generalitat de Cataluña la exigibilidad del certificado, que viene definido en la normativa estatal, Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 12 mayo 1993, y que depende de las exigencias de los países destinatarios de las exportaciones. En todo caso, es incongruente afirmar la vulneración del principio de reserva de ley cuando ello se imputa precisamente a una norma con rango de ley. En cuanto al principio de equivalencia, es evidente que no se conculca ya que la tasa se devenga con la obtención del certificado. Sobre el argumento contenido en el Auto en el sentido de que la tasa sería una suerte de impuesto con finalidad extrafiscal, considera que adolece de falta de claridad. Y finalmente, en cuanto al principio de igualdad, y unidad de mercado, se afirma que la actora no ha aportado un término de comparación que permita comprobar la vulneración que se alega.

g) El 11 de enero de 2013 la representación procesal de las entidades recurrentes presenta sus alegaciones interesando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, alegando para ello los siguientes motivos:

En primer lugar, por vulneración de los principios de legalidad o reserva de ley (art. 133 CE), de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9 CE) y de sometimiento de la Administración a la ley (art. 103 CE), al considerar que la regulación contenida en el artículo 21 de la norma impugnada no establece cuándo ni cómo se prestará el servicio de control que motiva la extensión de los certificados de exportación, sin que tampoco se concrete la base ni el hecho imponible del tributo.

En segundo lugar, se considera vulnerado el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por falta de cobertura reglamentaria, ya que la forma de practicarse las liquidaciones se podría y se debería haber complementado a través del preceptivo reglamento.

En tercer lugar, la tasa es inconstitucional y nula por ausencia de memoria económico-financiera, lo que significa que no se ha cuantificado el coste de la actividad expedición de los certificados de exportación ni tampoco se ha justificado la cuantía de la tasa propuesta.

En cuarto lugar, se supera el límite cuantitativo máximo del servicio lo que resulta en la arbitrariedad y vulneración de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), vulnerándose además el art. 7.3 LOFCA.

En quinto lugar, se habría producido la vulneración del principio de equivalencia, que constituye la esencia de cualquier tasa. Y dado que el sujeto pasivo no recibe ningún servicio nuevo se produce doble imposición.

En sexto lugar, se considera vulnerado el principio de proporcionalidad, reiterando la idea de falta de prestación de servicios.

En séptimo lugar, se afirma la falta de cobertura presupuestaria, en infracción del art. 134.2 CE, ya que la tasa objeto de las liquidaciones impugnadas no está estipulada en la ley de presupuestos correspondiente.

En octavo lugar, la exacción de la tasa es también inconstitucional porque supone una sanción encubierta contraria al art. 25.1 CE.

En noveno lugar, se vulneran los principios de igualdad (art. 14 CE) y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Por último, en décimo lugar, se vulnera la libertad de empresa del artículo 38 CE estableciendo un gravamen indebido a las empresas exportadoras.

h) El órgano judicial dictó Auto de 28 enero 2013, acordando el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 21.7.1 letra g), del citado texto refundido, en relación con la «tasa por actividades de control e inspección sanitaria en mataderos, salas de despiece y establecimientos de transformación de la caza y otros establecimientos alimenticios sujetos a control oficial», referido al hecho imponible denominado «controles para la extensión de certificados de exportación» (letra g), por la posible vulneración del principio de reserva de ley en materia tributaria, del principio de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad y del sometimiento de la Administración a la ley (con mención de los arts. 9, 103, y 133 CE); del principio de capacidad económica (art. 31 CE) en relación con el principio de equivalencia (art. 7.3 LOFCA); y de los principios de igualdad, libertad de empresa y unidad de mercado (con mención de los arts. 14 y 38 CE) afirmándose, en vinculación con este motivo, que la tasa sería un gravamen complementario que vulnera los anteriores principios o, incluso, un impuesto que habría correspondido establecer, en su caso, el Estado, por lo que se vulneraría igualmente los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, en relación con el art. 149.1.10 CE y los arts. 6.3 y 9 c) LOFCA, en relación con los arts. 139.2 y 157.2 CE.

3. El Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, una vez expuestos los hechos, formula el juicio de relevancia señalando que la norma directamente aplicable en este procedimiento, de cuya constitucionalidad se duda, es el art. 21.7.1 letra g), del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, que regula la tasa establecida por prestar servicio de control para la extensión de certificados de exportación. De la validez del precepto cuestionado, en cuanto única norma con fuerza de ley aplicable en el procedimiento, depende por tanto el fallo que pueda dictarse.

Recogido el tenor literal de la disposición impugnada, y descrita someramente la actividad de la Administración autonómica que la controvertida tasa financia, concreta en tres los motivos por los que se duda de la constitucionalidad de la norma:

En primer lugar (fundamento cuarto), se afirma que es un hecho acreditado en el procedimiento que no existe memoria económico-financiera, que a su juicio habría de haber sido elaborada de acuerdo a los criterios que han venido sido exigidos para considerar una tasa respetuosa con el principio de capacidad económica. En este supuesto, y dado que la reserva de ley comprende no sólo el establecimiento, sino también la determinación de los elementos esenciales de los tributos, la ausencia de la citada memoria determina, además, que no se pueda valorar la contraprestación patrimonial en que la tasa consiste. A partir de ahí concluye que la omisión de este documento conculca el principio de reserva de ley, el principio de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, y de sometimiento de la Administración a la ley. Finalmente, considera además que la regulación de la tasa resulta contraria a una norma básica estatal, el artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 abril, de tasas y precios públicos, que dispone que «toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta. La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas».

En segundo lugar (fundamento quinto), a consecuencia de lo anterior se habría producido según el Auto «el desplazamiento de la tasa regulada en la norma autonómica

hacia la figura de un impuesto, obviamente sin finalidad extrafiscal», reiterando en este punto que la inexistencia de contraprestación implica la vulneración del principio de capacidad económica. A partir de ahí, se argumenta la vulneración del principio de equivalencia establecido en la LOFCA, en cuyo artículo 7.3 se afirma que el rendimiento previsto para cada tasa por la prestación de servicios o realización de actividades no podrá superar el coste de dichos servicios o actividades. Adicionalmente, se reitera en este lugar de las alegaciones la ausencia de la memoria económico-financiera, que determina que la regulación de la tasa no precise cuándo ni cómo se prestará el servicio de control que motiva la extensión del certificado, sobre qué productos y sobre qué certificaciones recaerá el tributo, o el origen, esto es, el carácter alimentario de cada uno de los mismos, etc. Además, se afirma que en la determinación de la cuota no se han tenido en cuenta ni la naturaleza de la actividad administrativa, ni el volumen de productos cárnicos que se pretende exportar en una partida, entre otras omisiones.

En tercer lugar (fundamento sexto) se considera en el Auto que la tasa de exportación constituye un gravamen complementario que vulnera además los principios de igualdad, libertad de empresa y unidad de mercado, pues se impone sólo sobre unas empresas exportadoras y del ámbito catalán, en infracción de los artículos 14 y 38 de la Constitución. Se sugiere nuevamente que dicha tasa sería un impuesto cuya competencia habría correspondido al Estado, ya que supone una restricción económica al comercio exterior. En conexión con ello, se afirma la vulneración de los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, en relación con el art. 149.1.10 CE y los arts. 6.3 y 9 c) LOFCA, en relación con los arts. 139.2 y 157.2 CE.

Plantea por todo lo anterior cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 21.7.1 letra g), del Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, sobre la «tasa por actividades de control e inspección sanitaria en mataderos, salas de despiece y establecimientos de transformación de la caza y otros establecimientos alimenticios sujetos a control oficial» referida a «Controles para la extensión de certificados de exportación» (letra g).

4. Por providencia de 10 de septiembre de 2013, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, y a los efectos que determina el art. 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), alegase lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, en relación con el cumplimiento de los requisitos procesales (art. 35.2 LOTC) y por si fuera notoriamente infundada.

5. Mediante escrito registrado el día 11 de octubre de 2013 el Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones acerca de la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad.

Considera, en primer lugar, que el trámite de audiencia ha incumplido las exigencias establecidas por el art. 35.2 LOTC, ya que el Auto de planteamiento incorpora algunos preceptos de la Constitución que no habían sido citados en la providencia inicial, ni tampoco en el Auto que posteriormente completa dicha providencia inicial, de manera que no se ha dado ocasión a las partes y al Ministerio fiscal de complementar adecuadamente el trámite previsto en el artículo 35, y por tanto las alegaciones tanto de las partes como del Ministerio se han ceñido a los aspectos planteados en la providencia inicial, pero no a los preceptos que luego se citan en el citado Auto. En concreto, sólo se identifican correctamente como vulnerados, en primer lugar los arts. 133.2, 9 y 103 CE en relación con el artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, en relación con la ausencia de memoria económico-financiera. En segundo lugar, los artículos 31 y 133 CE, en relación con el artículo 7 LOFCA, sobre el principio de equivalencia. Y, en tercer lugar los artículos 14 y 38 CE (igualdad y libertad de empresa), aunque en relación con estos últimos se añaden posteriormente en el Auto los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, en

relación con el art. 149.1.10 CE y los arts. 6.3 y 9 c) LOFCA, en relación con los arts. 139.2 y 157.2 CE.

Se refiere a continuación el escrito a la ausencia de memoria económico-financiera en relación con el principio de equivalencia, que constituye el aspecto capital sobre el que gira la cuestión de inconstitucionalidad que se plantea, ya que en esencia lo que se afirma en ella es la imposibilidad de controlar, en ausencia de esta memoria, la observancia del principio de equivalencia en la tasa cuestionada. Concluye la falta de trascendencia constitucional de la inexistencia de la citada memoria económico-financiera ya que en esencia, no se justifica de modo alguno en el planteamiento de la presente controversia el supuesto perjuicio que tal ausencia habría generado. En concreto, no se justifica la hipotética desproporción de la tasa que se controvierte ni tampoco se cuestionan o el importe mismo de la tasa, todo ello a pesar de que este último aspecto sería el más directamente relacionado con la citada ausencia de memoria económica y con el principio de equivalencia, y pese a ello la cuestión se ciñe al hecho imponible mismo de la tasa.

En cuanto a la pretendida vulneración del principio de capacidad económica, tras citar en el escrito la jurisprudencia relevante, considera también la tacha infundada ya que en todo caso es evidente que a través de esta tasa se grava un hecho imponible que es manifestación de riqueza, en el sentido de que representa el ejercicio de una actividad empresarial de producción de alimentos, habiendo en todo caso una contraprestación evidente al pago de la tasa, cuál es la actividad de control sanitario de productos cárnicos y la expedición del certificado de exportación. No existe por otro lado doble imposición ni se aprecia ninguna otra vulneración del art. 31 CE.

También sería infundada, por último, la pretendida vulneración del derecho a la igualdad y a la libertad de empresa (arts. 14 y 38 CE). Alega así que ni se aprecia desigualdad subjetiva ni tampoco se especifica en el Auto un término de comparación válido, pues de hecho en la propia demanda se afirma que dicho documento de exportación resulta exigible también en otras Comunidades Autónomas. En relación con el derecho a la libertad de empresa considera infundada la lesión que se alega, toda vez que el contenido de la tasa, al afectar a todas las empresas que realizan la actividad por igual, no hace más que disciplinar el ejercicio de dicha actividad con la finalidad de atender a otros intereses, en concreto la seguridad alimentaria.

Concluye por lo anterior que la cuestión planteada es notoriamente infundada, por lo que interesa su inadmisión.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 11 de Barcelona, por Auto de 28 de enero de 2013, plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación en el art. 21.7.1, letra g), del Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, que regula una tasa por prestar servicio de control para la extensión de certificados de exportación.

El precepto en el que se encuentra el inciso cuestionado (letra g), tiene el siguiente tenor:

«Artículo 21.7.1 *Hecho imponible.*

1. Constituye el hecho imponible de la tasa la realización de controles oficiales necesarios para comprobar el cumplimiento de la normativa vigente sobre prevención, eliminación o reducción de riesgos para las personas, provenientes de los alimentos y garantizar la salud pública, efectuados por el Departamento de Salud o ente competente en establecimientos alimentarios sujetos a control oficial.

2. El control oficial a que se refiere el apartado 1 incluye la inspección de instalaciones, procedimientos y productos, la emisión de documentos y

autorizaciones, la recogida de muestras y el análisis de laboratorio, y se concreta en las actuaciones siguientes:

...

g) Controles para la extensión de certificados de exportación.»

El órgano judicial cuestiona en su Auto la compatibilidad del precepto con el principio de reserva de ley en materia tributaria, del principio de legalidad seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad y del sometimiento de la Administración a la ley (arts. 133, 9.3 y 103.1 CE), del principio de capacidad económica (art. 31 CE) en relación con el principio de equivalencia (art. 7.3 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas: LOFCA) y de los principios de igualdad, libertad de empresa y unidad de mercado (arts. 14 y 38 CE). En relación con estos últimos se refiere el Auto a los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, en relación con el art. 149.1.10 CE, y a los arts. 6.3 y 9 c) LOFCA, en relación con los arts. 139.2 y 157.2 CE.

El Fiscal General del Estado, en el trámite previsto en el art. 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) se ha opuesto a la admisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por considerarla notoriamente infundada.

2. Conforme a lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, este Tribunal Constitucional puede rechazar en trámite de admisión, mediante Auto y con la sola audiencia del Fiscal General del Estado, aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que adolezcan de la falta de los necesarios requisitos procesales o que fueren notoriamente infundadas.

De acuerdo con nuestra doctrina, es preciso que exista identidad entre los criterios constitucionales que emplea el órgano judicial para formular sus dudas a las partes en el proceso y a este Tribunal y aquellos que esas mismas partes han tenido oportunidad de conocer, proponer y alegar en el trámite previo del art. 35.2 LOTC (SSTC 138/2005, de 26 de mayo, FJ 2; y 120/2000, de 10 de mayo, FJ 2). En este sentido la última Sentencia citada declara (FJ 2): «[E]s necesario tener en cuenta que si bien el órgano judicial no puede cuestionar otros preceptos legales distintos de aquellos que sometió a la consideración de las partes (SSTC 21/1985, de 15 de febrero, FJ 2; y 153/1986, de 4 de diciembre, FJ 1), no cabe exigir con igual rigidez esa misma adecuación entre el objeto de las alegaciones y el de la ulterior cuestión en lo relativo a la identificación de las normas constitucionales que se estiman infringidas, si éstas han sido objeto de las alegaciones de las partes». En este caso, y como alega el Ministerio Fiscal, el Auto de planteamiento de la cuestión de constitucionalidad introduce, *ex novo* la referencia, a los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, en relación con el art. 149.1.10 CE y los arts. 6.3 y 9 c) LOFCA, en relación con los arts. 139.2 y 157.2 CE. Por tanto, sin que sobre éstos las partes hayan podido formular alegaciones, lo que les ha impedido conocer los términos en los que se produjo la duda judicial sobre la constitucionalidad. Por ello, con respecto de estos últimos preceptos que se consideran vulnerados, debemos declarar que la apertura del trámite de audiencia en los términos ya expuestos sólo permite entender que se ha satisfecho el requisito formal, pero no que se ha cumplido con la plena garantía de participación de las partes y del Ministerio Fiscal en el proceso de planteamiento de la cuestión, en lo que a los citados preceptos se refiere.

3. El órgano judicial plantea, como motivo principal de inconstitucionalidad, que la disposición que establece esta tasa habría infringido la reserva de ley en materia tributaria.

a) De acuerdo con la extensa doctrina sobre este principio, los elementos esenciales de los tributos (impuestos, tasas o contribuciones especiales) deberán ser establecidos mediante ley, reserva que se extiende a la creación *ex novo* de un tributo y a la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo (SSTC 121/2005, de 10 de mayo, FJ 5; y 73/2011, de 19 de mayo, FJ 3). Esta reserva ha sido sustancialmente relativizada en el caso concreto de las tasas, modalidad de tributo basada en la idea de equivalencia o contraprestación, si bien es exigible al legislador la

regulación de sus elementos esenciales (con cita de otras muchas, STC 63/2003, de 27 de marzo, FJ 4) de manera que la mayor flexibilidad de la reserva de ley tributaria respecto de las tasas no opera de la misma manera en relación con cada uno de los elementos esenciales del tributo, siendo el grado de concreción exigible a la ley máximo cuando regula el hecho imponible, pero mucho menor cuando se trata de regular otros elementos, como el tipo de gravamen y la base imponible.

En concreto, en el caso de las prestaciones patrimoniales de carácter público que se satisfacen por la prestación de un servicio o actividad administrativa, como es el caso de las tasas, la colaboración del reglamento puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades, como se dijo en la STC 185/1995, de 5 de diciembre (en relación con la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos), en relación con la colaboración ley-reglamento, que «puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías —estrechamente relacionadas con los costes concretos de los diversos servicios y actividades— y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades. En cambio, esta especial intensidad no puede predicarse de la creación *ex novo* de dichas prestaciones ya que en este ámbito la posibilidad de intervención reglamentaria resulta sumamente reducida, puesto que sólo el legislador posee la facultad de determinar libremente cuáles son los hechos imponibles y qué figuras jurídico-tributarias prefiere aplicar en cada caso» (FJ 5).

La tasa controvertida se regula en una norma con rango de ley, el Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña. En concreto, el precepto cuestionado (art. 21.7.1) establece el hecho imponible de la «tasa por actividades de control e inspección sanitaria en mataderos, salas de despiece y establecimientos de transformación de la caza y otros establecimientos alimenticios sujetos a control oficial» y recoge, en su apartado segundo una serie de actuaciones que darán lugar a su exacción, de las que sólo una (letra g), se cuestiona. El art. 21.7.1, ubicado en el capítulo VII, regula el hecho imponible de la tasa. El resto de preceptos ubicados en el mismo capítulo (arts. 21.7.2 a 21.7.11) que no se cuestionan, detallan los elementos esenciales del tributo, cuyos sujetos pasivos, entre otros, son «las personas físicas o jurídicas, operadoras o explotadoras, responsables de las actividades que se llevan a cabo en mataderos, salas de despiece, establecimientos de manipulación de la caza, así como establecimientos y actividades incluidas en el ámbito de aplicación de la normativa de seguridad alimenticia y que son objeto de control, de acuerdo con el hecho imponible regulado por el artículo 21.7.1» (art. 21.7.2). El lugar de realización del hecho imponible se establece en el art. 21.7.3, detallándose la cuota en el art. 21.7.4 conforme a los criterios allí descritos; en concreto, en la letra c) se especifica que la cuota a pagar por la emisión de los certificados cuestionados aquí será como sigue: «Por emisión de certificado de exportación con desplazamiento específico: 50 euros. Los certificados de exportación que se emitan en el mismo acto de control oficial, descontado el primero, tienen un coste adicional de 10 euros por certificado». Es evidente por tanto que todos los elementos esenciales de la tasa se regulan en una norma con rango de ley, lo que desvirtúa la argumentación principal del Auto por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad.

En la segunda parte de la argumentación sobre la vulneración del principio de reserva de ley, se refiere el Auto a la relevancia de la pretendida ausencia de memoria económico-financiera, que determinaría, al mismo tiempo, tanto la infracción del principio de reserva de ley, como la del principio de capacidad económica. Considera en concreto que la ausencia de este documento supone imposibilitar la determinación de la cuantía y otros elementos esenciales de la tasa. En apoyo de esta tesis no se cita sin embargo ninguna doctrina constitucional, limitándose el Auto a recoger el tenor literal del artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos que establece, en su último inciso, y en relación con la memoria económico financiera, que «la falta de este requisito

determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas».

La anterior argumentación resulta infundada por dos razones:

En primer lugar, porque el razonamiento del Auto viene a asimilar el citado texto refundido, esto es, el Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, a una norma reglamentaria, lo que en sí mismo permite ya afirmar el carácter infundado de la vulneración constitucional que se denuncia. Todo ello sin perjuicio de que, como se ha constatado, la norma con fuerza de ley que regula la tasa recoge, sin lugar a dudas, todos sus elementos esenciales.

Y la segunda es que la ausencia de la citada memoria económico-financiera no tiene en todo caso la relevancia que el Auto le atribuye pues la misma efectivamente constituye un documento preparatorio de la propuesta de tasas, que efectivamente recogen, entre otros, el art. 20 de la Ley 8/1989 para «toda propuesta» de establecimiento o incremento de tasas, pero nada tiene que ver con la reserva de ley, que se refiere como se desprende con toda claridad de la consolidada doctrina constitucional, con los elementos esenciales del tributo y su regulación mediante ley, no con la base o fundamento de los mismos, que en este caso serían actos internos.

b) Resulta igualmente infundada la alegada vulneración de la capacidad económica. En este punto, el órgano judicial se limita a afirmar, por un lado, que la tasa cuestionada carece de contraprestación, lo que implicaría la infracción de la capacidad económica, que se produciría además a consecuencia de que dicha tasa sería, en realidad, un impuesto; y por otro lado, que la tasa daría lugar a doble imposición con la denominada «tasa veterinaria general», tributo este último que el Auto se limita a mencionar sin ofrecer mayores indicaciones acerca de su régimen jurídico. Todo ello supondría, según el razonamiento empleado, una infracción del principio de equivalencia.

Sin embargo, la afirmación anterior no contiene un razonamiento que permita comprender la duda de constitucionalidad. Como expone el Ministerio Fiscal, la tasa de cuya constitucionalidad se duda fue establecida para financiar un servicio, la expedición de certificados sanitarios que deben de acompañar a las mercancías exportadas a países terceros (no miembros de la Unión Europea) que está previsto desde la Orden de 12 de mayo de 1993 por la que se establece el certificado sanitario oficial para la exportación de productos alimenticios (Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, «BOE» de 21 de mayo de 1993), cuyo apartado tercero se refiere expresamente a la labor de inspección de las Comunidades Autónomas, que se plasmará en los correspondientes certificados expedidos por los servicios oficiales de inspección de las Comunidades Autónomas responsables del control sanitario en origen de los productos alimenticios que vayan a expedirse. No hay en consecuencia indicios para considerar la ausencia de contraprestación ni por tanto la ausencia de equivalencia, antes bien, la tasa cuya constitucionalidad se cuestiona se devenga con la expedición del citado certificado, lo que manifiesta la existencia de una actividad administrativa. En suma, el razonamiento contenido en este punto del Auto de cuestionamiento es inconsistente, pues parte de una premisa que es incorrecta (esto es, la ausencia de contraprestación), y construye a partir de ahí un silogismo que no puede admitirse, ya que la tasa se habría convertido en un impuesto automáticamente, y además vulneraría el principio de equivalencia. Esta vulneración se reconduce al argumento principal, la ausencia de la memoria económico-financiera, que como hemos afirmado ya, constituye un documento preparatorio de la aprobación o propuesta de nuevas tasas, exigible, en todo caso, en normas de carácter reglamentario. Dicho de otro modo, una cosa es que la citada memoria permita examinar la equivalencia de este tipo de tributos, pues permite contrastarlas con el servicio a financiar, y otra cosa es que pueda inferirse de su ausencia la inconstitucionalidad de la norma con fuerza de ley que la establece. Todo lo más, como ya se ha constatado, podrá determinar la nulidad del precepto reglamentario correspondiente, lo que es una mera cuestión de legalidad ordinaria extramuros de esta cuestión. Finalmente, y a mayor

abundamiento, debe señalarse que el hecho de que el texto refundido que regula la tasa cuestionada no haga referencia expresa a la citada memoria en los términos exactos en que lo hace la legislación estatal citada en el Auto no implica automáticamente tal desconocimiento de la equivalencia, pues de hecho el art. 1.2.8 del propio texto refundido («elementos cuantitativos de las tasas») se refiere expresamente a este requisito, estableciendo que «[l]a cuantificación de las cuotas de las tasas se tiene que hacer de manera que el rendimiento de éstas no exceda, en su conjunto, su coste total (apartado 1) y que «[l]a determinación del rendimiento de cada tasa tiene que tener en cuenta los gastos directos o indirectos que contribuyen a la formación del coste total del servicio o la actividad, incluso las de carácter financiero, la amortización del inmovilizado y las generales que sean aplicables», lo que confirma el carácter infundado de la duda de constitucionalidad.

c) Finalmente, carece también de fundamento el tercer y último motivo, pues además de no detallarse término de comparación alguno para la alegada vulneración de la igualdad (14 CE), como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal, la argumentación parece limitarse a sugerir que la tasa sería, en su caso, un impuesto de competencia estatal. En fin, el razonamiento contenido en este último fundamento del Auto no proporciona argumentación suficiente para su valoración, pues tampoco se aportan elementos de juicio para la duda de constitucionalidad referida a la libertad de empresa (art. 38 CE). Por tanto, y sin perjuicio de que este último motivo carece de fundamentación, tampoco puede encontrarse duda de constitucionalidad fundada alguna.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil trece.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Enrique López y López.—Firmado y rubricado.