



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, 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 Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 973-2013, interpuesto por ciento nueve Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra los arts. 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 11 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Ha intervenido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 19 de febrero de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, un escrito presentado por la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, actuando en representación de ciento nueve Diputados, todos ellos debidamente identificados, del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, por el que se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre “por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses”. En concreto sus arts. 1 (ámbito de aplicación de la tasa), 2 (hecho



imponible), 3 (sujeto pasivo), 5 (devengo), 6 (base imponible), 7 (determinación de la cuota tributaria) y 11 (vinculación de la tasa al sistema de justicia gratuita).

La fundamentación jurídico-material del recurso se articula en cuatro motivos, a los cuales precede una consideración de carácter general. Según ésta, la Ley 10/2012 supone en su conjunto la vulneración “de diversos preceptos constitucionales, singularmente la del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1”, algo no imputable “aisladamente a concretos preceptos legales sino al efecto combinado de los mismos, en tanto que sistema cerrado de recaudación tributaria, que (...) limita de forma irrazonable y discriminatoria el ejercicio de derechos fundamentales, incorporando soluciones frontalmente contrarias a principios establecidos en el texto constitucional”.

a) El primer motivo del recurso se titula: “Legitimidad del establecimiento de un sistema de tasas en el servicio público de justicia y límites constitucionales” y está dividido a su vez en dos apartados. En el primero de ellos, titulado “1.1. Acceso al Juez y Estado de Derecho”, los recurrentes defienden la importancia que tiene en nuestra “cultura jurídica” la atribución al Estado-Poder Judicial de la función de hetero-composición de los conflictos jurídicos, en vez de optar por el fomento de mecanismos alternativos a la jurisdicción como el arbitraje o la mediación, como sucede en los países anglosajones. Como consecuencia, denuncian que la falta de acceso a la jurisdicción produce, además de una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, “una quiebra objetiva del Estado de derecho, que la Constitución incorpora como uno de sus fundamentos (art. 1.1 CE)”.

Sostienen los recurrentes que la ley aquí impugnada se aparta de la línea seguida en estos años por el legislador democrático, tendente a eliminar barreras normativas de acceso al juez, mientras que esta ley “inaugura una nueva [línea], de sentido contrario, en la que el argumento de la necesidad de financiación combinado con la naturaleza prestacional del derecho, sirven de pretexto para constreñir el acceso a la jurisdicción por razones exclusivamente económicas, con graves consecuencias para la ciudadanía”.

La demanda reconoce que no cabe cuestionar que la financiación de los servicios públicos se lleve a cabo no solamente a través de la vía más habitual de los impuestos, sino también mediante otras figuras tributarias como la tasa, siempre y cuando ello no violente



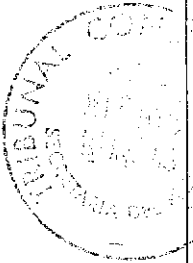
ninguna previsión constitucional, “ni la del artículo 1 (Estado de Derecho), ni la del 24.1 (tutela judicial) ni, en fin, el principio de capacidad económica del artículo 31.1”. Se afirma que la Ley 10/2012 desprecia las cautelas adoptadas en su día tanto por la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, “de Supresión de las Tasas Judiciales”, que resolvió abolir éstas, como por la posterior Ley 53/2002, de 30 de diciembre, “de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social”, cuyo art. 35 reguló una “Tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo” pero que supuso su reintroducción sólo limitada. En cambio, la Ley que aquí se impugna generaliza la obligación del pago de la tasa judicial, ampliando el hecho imponible a todos los órdenes jurisdiccionales salvo el penal y como sujeto obligado a todas las personas físicas y jurídicas; mientras que la cuantía del tributo se eleva “sin medida ni fórmulas adecuadas de ponderación y determinación,” lo que vulnera el derecho de acceso a la justicia (art. 24.1 CE).

El segundo apartado dentro del primer motivo del recurso, titulado “1.2. La sintonía de la jurisprudencia constitucional y europea con las cautelas hasta entonces observadas por el legislador,” pasa revista a los pronunciamientos efectuados, tanto por este Tribunal en la STC 20/2012, de 16 de febrero, al enjuiciar la constitucionalidad del mencionado art. 35 de la Ley 53/2002 que reimplantó “la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional”; como por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos de exigencia por el Estado de una tasa para el acceso a la justicia (art. 6.1 CEDH). Con base en ellos, afirma la demanda que gravar a las personas físicas convierte a la Ley 10/2012 en una categoría sospechosa desde la perspectiva del derecho fundamental de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) y de la garantía de gratuidad de la justicia establecida en el art. 119 CE.

En el ámbito material, se recuerda que el FJ 4 de la STC 20/2012 advirtió sobre las especiales características de los distintos órdenes jurisdiccionales distintos al civil, en orden a la protección del acceso a la justicia; centrando sus críticas a la Ley 10/2012 en la exigencia de tasas en los órdenes contencioso-administrativo y social. En el primero de ellos (contencioso-administrativo), tras afirmar que “[e]s evidente que las tasas no son una prohibición legal expresa, ni un impedimento ‘absoluto e incondicional’ en el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa”, se considera que la imposición de su pago se acuerda “sin atender o modular la especificidad constitucional derivada del mandato contenido en el art. 106.1 CE”, especialmente cuando se trata de impugnar actuaciones constitutivas de vías de hecho y disposiciones generales: en el primer caso, porque “cuando



la Administración actúa desprovista de título jurídico alguno (vía de hecho) no es razonable exigir a quien en su defensa accede a la jurisdicción el pago anticipado de las tasas judiciales en función de la cuantía del litigio”. Y en el segundo de ellos, porque la Ley impugnada no tiene en cuenta que la interposición de un recurso directo contra una disposición general, por quien se considera afectado por ella, permite, “no sólo la defensa del interés individual del actor sino también una función nomofiláctica y de depuración del ordenamiento jurídico a favor de todos los destinatarios de la norma”. Añadiendo la demanda en este punto, que la regulación de la tasa judicial “no contempla ninguna adaptación de este gravamen a las peculiaridades impugnatorias propias del orden contencioso-administrativo, manteniendo exclusivamente el criterio de la cuantía del asunto, lo que genera, en supuestos como los arriba descritos, situaciones en las que la exigencia del pago de las tasas actúa como una desproporcionada barrera económica en el acceso a la jurisdicción con vulneración del derecho a una tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE”.



Se recuerda que este Tribunal, en las Sentencias 20/2012, FJ 9 y 190/2012, FJ 2, declaró incompatible la tasa por promover el ejercicio de la potestad jurisdiccional cuando lo elevado de su cuantía impide “en la práctica el ejercicio del derecho fundamental o lo obstaculiza en un caso concreto en términos irrazonables”. Posición que concuerda, se añade en la demanda, con lo declarado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, citando como apoyo varias de sus resoluciones (*asunto Kreutz contra Polonia*; 26 de julio de 2005, *Kniat contra Polonia*; *Weissman y otros contra Rumanía*; *Lorga contra Rumanía*; 18 de noviembre de 2008, *Serin contra Turquía*; 7 de febrero de 2008, *Beian contra Rumanía* y 4 de marzo de 2008, *Polejowski contra Polonia*).

b) El segundo motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado, lleva por título: “La Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses vulnera los artículos 1, 9.2, 24.1, 106 y 119 de la Constitución”; el cual se divide a su vez en tres apartados.

El numerado como 2.1, que se titula: “El efecto disuasorio de la Ley 10/2012 como factor lesivo del derecho a la tutela”, sostiene que la tasa regulada por la Ley 10/2012 produce, por su “extensión y cuantía”, un efecto disuasorio que lesiona el derecho fundamental de acceso. Sostiene para ello que dicho canon de valoración (el posible efecto



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

inhibidor o disuasorio del ejercicio del derecho fundamental) no resulta ajeno a la doctrina de este Tribunal Constitucional, siendo de habitual aplicación en el ámbito del derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación (art. 14 CE), a propósito de regulaciones normativas o actos de aplicación que causan, por vía indirecta, la lesión del derecho fundamental de que se trate. Dice la demanda que en esta óptica se inscribe “el denominado ‘efecto escalofrío’ (*chilling effect*) o efecto inhibitor que algunas sanciones o cargas legales pueden tener sobre el ejercicio de un derecho fundamental, que cuenta con múltiples y estudiadas manifestaciones en la jurisprudencia norteamericana, especialmente en relación con la libertad de expresión”.

En referencia a la imposición de la tasa impugnada a la generalidad de las personas físicas, se recuerda que no existen fórmulas “ponderativas de la cuota tributaria según la renta disponible” y que al regir el principio del vencimiento en materia de costas procesales, “muchos ciudadanos optarán por no defender sus derechos e intereses legítimos ante el juez”.

En el apartado siguiente, “2.2. La evidencia de los casos concretos”, la demanda argumenta que el funcionamiento de la tasa judicial impugnada producirá dos efectos “absolutamente rechazables”: el primero es que “va a impedir a determinados ciudadanos acceder a los tribunales de justicia como consecuencia de la ausencia de capacidad económica para hacer frente al pago de la tasa”; y el segundo, que resultará “económicamente más gravoso acudir a los tribunales en el ámbito de determinadas reclamaciones puesto que la cantidad necesaria (...) va a ser superior al contenido de la reclamación”.

En cuanto al primer efecto tildado de “rechazable”, el de la falta de recursos económicos suficientes, la demanda afirma que conforme al vigente art. 3.1 la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, han de satisfacer la tasa recurrida quienes “reciban un salario mensual superior a 1.290,60 euros mensuales en la unidad familiar de la que forman parte”, por lo que con arreglo a la tabla de cuantías establecida en el art. 7 de la Ley 10/2012, el acceso a la jurisdicción “se ha convertido ya en un imposible para un número muy importante de ciudadanos”. Se destaca por los recurrentes la diferencia que existe entre un recurso de inconstitucionalidad y de amparo, pues mientras estos dos últimos sólo proceden frente a lesiones reales, efectivas y concretas de los derechos protegibles, los recursos de





TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad --como es éste- conllevan un “mecanismo de control abstracto” que no requiere verificar lesiones concretas con carácter previo a poder acordar su estimación.

Como ejemplos del segundo “efecto rechazable” (el derivado de la desproporción entre el importe de lo reclamado en el proceso y el importe de la tasa), se menciona la inhibición que producirá para la impugnación de sanciones en materia de tráfico y las reclamaciones contra actos municipales de pequeña cuantía. Tal disuasión se considera que conculca los arts. 103.1 y 106.1 CE, por imposibilitar el control de legalidad de la actividad administrativa. También en los casos de reclamaciones por una suma elevada, como sucede por ejemplo en las demandas por responsabilidad extracontractual de la Administración pública por negligencia médica o en materia de daños sufridos en accidentes de circulación de vehículos.

Se critica en tercer lugar el efecto disuasorio de la cuantía de la tasa para poder recurrir sentencias, poniéndose como ejemplo la que hay que pagar para impugnar la inadmisión de un recurso contencioso-administrativo, mientras que en el orden social, además de entender insuficiente la exención del 60 por 100 para los trabajadores en los recursos de suplicación y casación, se hace cita de la STC 3/1983 que declaró desproporcionado el recargo al empresario para poder recurrir sentencias de condena.

El último apartado en que se articula el segundo motivo del recurso, titulado “2.3. La vulneración del artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con el artículo 10.2 de la Constitución española”, sirve a los recurrentes para afirmar que se ha infringido el art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que recoge el derecho a la tutela jurisdiccional, desatendiendo con ello la doctrina de este Tribunal que, por la vía del art. 10.2 CE, ha extendido la interpretación de los derechos fundamentales a aquellas normas de Derecho comunitario que los consagran. Cita al efecto las SSTC 28/1991, FJ 5; 64/1991, FJ 4 y 292/2000, así como la Declaración de este Tribunal 1/2004, de 13 de diciembre, sobre el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. Se reproducen además varios párrafos de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2010, con la remisión que en ella se hace a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la cual también se habría vulnerado según los recurrentes, insistiendo en lo que ya han indicado al respecto.



c) La demanda plantea luego como tercer motivo, la “vulneración del derecho a la igualdad del artículo 14 CE”, causada a su parecer por el sistema de tasas judiciales de la Ley 10/2012. Sostiene en este punto que el derecho fundamental a la igualdad queda afectado tanto desde la vertiente del art. 9.2 CE, como la del art. 14 CE, en cuanto comporta un deber prestacional del Estado para la consecución de la igualdad material o sustancial, deber que ha quedado incumplido. Los recurrentes afirman que la ley impugnada “al establecer una intensa diferencia entre los ciudadanos a la hora de acceder a los Tribunales de Justicia, distinguiendo entre los que tienen suficiencia de recursos para hacer frente a unas elevadas tasas y los que no, infringe totalmente lo dispuesto en los artículos 14 y 9.2 de la Constitución Española”, sin que exista para ello “ninguna justificación objetiva y razonable”, puesto que “ni para financiar el sistema de Justicia Gratuita ni para financiar el sistema judicial tiene sentido la expulsión de una parte de la ciudadanía del acceso a los Tribunales de Justicia”. La demanda conecta esta censura con la inobservancia de la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho del art. 1.1 CE y el valor superior de la Justicia, constituida ésta como una de las “prestaciones mínimas” que debe de proporcionar el Estado Social a sus ciudadanos.

Desde la óptica del art. 14 CE, se aprecian por los recurrentes supuestos tanto de violaciones directas como de “discriminaciones indirectas” de la igualdad. Empieza por las del segundo tipo, criticando el “Informe de valoración de Impacto de Género” incluido en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Ley, por “absolutamente insuficiente” que despacha la cuestión en “dos renglones”, y porque no toma en cuenta la repercusión que tiene el establecimiento de la tasa judicial en “procesos de familia derivados o vinculados con acciones penales o con situaciones en las que la mujer fuese víctima de violencia de género”.

Añaden en este punto que pagar unas elevadas tasas judiciales en procesos civiles de divorcio, separación o de alimentos, cuando la mujer se encuentra a menudo en una situación real de inferioridad de ingresos debido a las condiciones del mercado de trabajo, hace que la barrera económica creada por la tasa objeto de impugnación sea mayor para ellas. Al no establecer diferencias en su cuantía por razón del género, ni “un trámite que permita al juzgador aminorarla en función de la particular situación de la mujer en el



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

proceso”, la Ley impugnada incurre en discriminación por razón de sexo, de forma indirecta pero prohibida por el art. 14 CE.

Por su lado, en cuanto a la “existencia de discriminaciones directas”, se dice en la demanda que pese a las exenciones objetivas previstas en el art. 4.1.a) de la Ley 10/2012, se produce una discriminación entre las uniones no matrimoniales y las que sí lo son, en perjuicio de estas últimas, porque “para plantear cualquier medida relacionada con la guarda y custodia de los hijos menores o alimentos sobre los mismos, constante el matrimonio, se ha de acudir necesariamente a un proceso matrimonial de separación, divorcio o nulidad y, una vez dentro del procedimiento matrimonial, solicitar las medidas correspondientes relativas a los hijos menores. Por tanto las parejas unidas por vínculo matrimonial tienen que abonar las tasas correspondientes. Contrariamente las parejas de hecho, al no existir vínculo sobre el que el juzgador tenga que pronunciarse, podrán interponer demanda de reclamación de alimentos o guarda y custodia de los hijos menores de forma exclusiva, siéndoles de aplicación la exención del pago de las tasas prevista en la Ley. Estamos pues, en presencia de una norma que directamente contraviene el derecho a la igualdad en la ley del artículo 14 CE”.

d) Finalmente, el recurso de inconstitucionalidad se cierra con un cuarto motivo, titulado: “La regulación de las tasas judiciales tampoco se ajusta al principio de capacidad económica previsto en el artículo 31.1 de la Constitución”.

En línea con lo defendido previamente, la demanda empieza este apartado recordando que las cuantías de las tasas de la Ley 10/2012 “impiden u obstaculizan de forma irrazonable, en la práctica, el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, por lo que tal conjunto normativo debe ser considerado incompatible con el artículo 24.1 CE”. Prosigue diciendo el escrito que conforme a jurisprudencia del TEDH, la capacidad económica del justiciable “es un elemento esencial a la hora de enjuiciar la legitimidad de las tasas judiciales” y que, “si bien es cierto que el sistema tributario justo no se agota en el principio de capacidad económica sino que, en nuestro sistema constitucional, debe tener presente a sus correlatos, en especial el de igualdad y progresividad (artículo 31.1), no es menos cierto que este principio de capacidad económica y sus correlatos inseparables no se agota en los impuestos directos y personales, en especial IRPF, sino que, en nuestro sistema constitucional, se predicen, todos ellos, del conjunto del sistema tributario”. De ello deducen



dos notas distintivas: “que la capacidad económica no tiene como única manifestación la renta de la persona física” y que “en nuestro sistema constitucional no se puede prescindir del principio de capacidad económica, en la interpretación dada por ese Tribunal y que arranca del conocido e importante FJ 4 de la STC 27/1981”, si bien hay que reconocer, con la STC 221/1992, FJ 5, “que su presencia es diferente en unos tributos u otros”. Aceptando que “en materia de tasas, los principios de capacidad económica y progresividad deben ser matizados”, al ser menos idónea para asegurar la carga tributaria “que exige un sistema tributario para poder ser considerado justo”, ello no quiere decir “que respecto de esta figura tributaria no sea aplicable el artículo 31.1 CE”.

En todo caso, prosiguen los recurrentes, “si, como hemos visto, las tasas impugnadas producen incluso una específica infracción del derecho a la tutela judicial efectiva... sea cual sea el alcance” de los principios de capacidad económica y progresividad en relación con las tasas, “lo que no puede hacer la ley es desconocer, en este caso concreto, que un tributo no puede impedir el ejercicio de derechos fundamentales, pues si así lo hiciera, tan incongruente efecto no podrá considerarse que cumple con las exigencias derivadas de lo dispuesto en el artículo 31.1 CE”.

La regulación impugnada, por tal motivo, “no supera así el juicio de proporcionalidad que es exigible en esta materia, con infracción de los principios de capacidad económica y progresividad y, en definitiva, con infracción de los principios que definen el constitucional deber de contribuir, produciéndose un resultado ‘especialmente gravoso o desmedido’ en el reparto de la carga tributaria para el sostenimiento de los gastos públicos”.

Por último, el suplico de la demanda solicita que se tenga por presentado recurso de inconstitucionalidad “contra los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 11 de la Ley 10/2012”, dictándose Sentencia “por la que se declare la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de los preceptos mencionados”.

2. El Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 12 de marzo de 2013, dando traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno a través del Ministro de Justicia, conforme establece el art. 34 LOTC, para que en el plazo de



quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Todo ello con publicación en el Boletín Oficial del Estado (núm. 71, de 23 de marzo de 2013).

3. Por escrito registrado el día 27 de marzo de 2013, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó ante este Tribunal y solicitó prórroga por el máximo legal concedido para formular alegaciones, “habida cuenta del número de asuntos que penden ante esta Abogacía”. En virtud de providencia del Pleno de 1 de abril de 2013, se accedió a lo solicitado acordándose la prórroga en ocho días más del plazo para alegaciones.

4. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 4 de abril de 2013, el Vicepresidente Primero del Senado dio traslado del Acuerdo de la Mesa de la Cámara adoptado el 2 de abril de 2013, dándose por personada en el procedimiento “y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

5. Con idéntica finalidad, tuvo entrada en este Tribunal el 5 de abril de 2013 un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados, de 2 de abril de 2013, por el que da traslado del Acuerdo adoptado en la misma fecha por la Mesa de dicha Cámara para su personación en el procedimiento y ofrecer su colaboración, a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

6. Mediante escrito registrado el día 6 de septiembre 2013, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones interesando la inadmisión parcial del recurso y la desestimación del mismo en todo lo demás.

Referente a la inadmisión, el escrito plantea tres óbices de procedimiento:

a) En primer lugar, en cuanto a la delimitación del objeto del recurso, se aduce que la demanda contiene varias referencias al art. 4 de la Ley 10/2012, pese a que dicho precepto no ha sido formalmente impugnado, lo que impide que este Tribunal pueda efectuar un pronunciamiento de validez sobre él. Se alega asimismo que la demanda no contiene ningún razonamiento de inconstitucionalidad sobre los arts. 5, 6 y 11 de la misma Ley, pese a que



estos sí aparecen formalmente impugnados, de modo que al no haber levantado la carga que le incumbe a la parte actora en este punto, no cabe tampoco una decisión de fondo sobre ellos.

b) En segundo lugar, en el contexto de una primera consideración general que el escrito titula: “Objeto del recurso. Reforma de la Ley 10/2012 por el RD-Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita”, el Abogado del Estado sostiene que “en el tiempo que media entre la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad y estas alegaciones, la Ley 10/2012 ha sido objeto de una profunda reforma por parte del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero”, reforma que “priva de todo fundamento a las alegaciones de la demanda”.

Trae a colación en ese sentido la Exposición de Motivos de dicho Real Decreto-ley, en cuanto al fin de evitar que la cuantía de la tasa “en casos concretos e individualizados” que resultaban de la Ley original resultase excesiva, lo que se cohonesta con la reforma del beneficio de justicia gratuita incluida en su texto. Atendiendo con ello, dice, a las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en su informe el 12 de febrero de 2013, el legislador ha acordado una disminución para las personas físicas de la escala variable; un límite máximo de la tasa del 50 por 100 si se trata de recurrir sanciones administrativas e, insiste, una reforma además de la Ley 1/1996, previendo la exención de tasas para los beneficiarios de la justicia gratuita y el aumento de los umbrales de renta para obtener ésta.

c) Luego de concluir con las consideraciones generales al fondo del recurso --de las que de inmediato se hará resumen- y antes de entrar en el examen particularizado de los preceptos impugnados, el Abogado del Estado alega una tercera objeción de índole procesal, consistente en que la demanda “no razona, como le incumbiría, la inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos que impugna, sino que se limita a realizar una alegación de conjunto que no concreta en precepto alguno”, lo que resulta contrario a las exigencias de este Tribunal (cita las SSTC 49/2008, de 9 de abril, FJ 4; y 34/2013, de 14 de febrero FJ 9).

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Ya sobre las cuestiones de fondo del recurso interpuesto, en una consideración general primera, el escrito del Abogado del Estado pasa revista a cada uno de los preceptos de la Ley 10/2012 objeto de reforma por el Real-Decreto ley 3/2013.

A continuación, la consideración general segunda, titulada: “Doctrina constitucional relevante”, da cuenta de los postulados de las SSTC 20/2012, de 16 de febrero y 79/2012, de 17 de abril, así como la jurisprudencia del TEDH y del TJUE analizadas en la primera de ellas, la 20/2012, en su FJ 10, de los que, dice, se extraen varias consecuencias. La primera, que la tasa judicial sólo llegaría a afectar al núcleo del derecho de acceso (art. 24.1 CE) si su cuantía resulta “desproporcionada o irrazonable”. Segunda, que debe distinguirse el diferente grado de protección brindado por la Constitución en el acceso a la jurisdicción y al recurso.

Y tercera, que en relación al orden contencioso-administrativo “la STC 20/2012, FJ 4, no apreció ninguna especialidad en materia de tasas judiciales”, sino que se limitó a hacer referencia a la plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE), así como a la inexistencia de zonas inmunes al control judicial (art. 106.1 CE). Lo que “prohíbe el art. 24 CE es que el legislador, en términos absolutos e incondicionales, excluya del enjuiciamiento por los Tribunales determinados ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas”. Resultando también aplicable para este orden jurisdiccional, un distinto canon de control constitucional cuando se trata del derecho de acceso a la jurisdicción y el de acceso al recurso (con cita de la STC 177/2011, FJ 3).

Sobre la exigencia de la tasa de la Ley 10/2012 en el orden social, el Abogado del Estado reproduce el pasaje de la STC 20/2012, FJ 4, en el que se formulaba una precisión sobre este ámbito de la Justicia, sin que quepa inferir de ello, precisa, una prohibición a su establecimiento, sin que quepa tampoco denunciar una discriminación por indiferenciación en materia de tasas, conforme tiene dicho el ATC 71/2008, de 26 de febrero, FJ 4.

Un tercer bloque de alegaciones generales se titula “Finalidad legítima de las tasas judiciales introducidas por la Ley 10/2012”, donde se defienden los fines que han inspirado la regulación generalizada de la tasa judicial. Partiendo del Preámbulo de la Ley, en el que se habla de la mejora de la financiación del sistema judicial y en particular de la asistencia jurídica gratuita, el Abogado del Estado considera necesario tener en cuenta las



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

“excepcionales circunstancias en que se adopta la Ley 10/2012”, las mismas que han conducido a constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria en el art. 135 CE, en relación con los objetivos de déficit público para los próximos años. En todo caso, con cita del dictamen del Consejo de Estado, que se refiere a los datos de la Memoria del Análisis del Impacto Normativo del Proyecto de Ley, añade el Abogado del Estado que la cantidad estimada por ingresos de tasas judiciales está alejada del total del presupuesto general del Ministerio.

La cuarta alegación de su escrito, titulada “Planteamiento general de esta contestación”, señala que si bien en la demanda se estiman como infringidos los arts. 14, 24, 31, 103, 106 y 116 [*rectius*: 119] de la Constitución, en realidad todas las vulneraciones se reconducen a la de su art. 24 (acceso a la tutela judicial efectiva), lo que lleva a estudiar los preceptos impugnados “desde ese canon de enjuiciamiento, que es el seguido por nuestro Tribunal Constitucional y por el TEDH”. A partir de aquí, el escrito va deteniéndose entonces (alegaciones Quinta a Décima, inclusive), en cada uno de los preceptos recurridos en la demanda, defendiendo la constitucionalidad de todos ellos:

a) En cuanto al art. 1 de la Ley 10/2012, se advierte que al no aparecer en la demanda ningún cuestionamiento sobre la competencia del Estado para la fijación de las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, cabe entender que este precepto se impugna únicamente por su extensión al orden social, “aunque también parece discutirse su imposición en el orden contencioso-administrativo”. Ninguna tacha le merece sin embargo al Abogado del Estado tal disposición, insistiendo en que de la doctrina de este Tribunal y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, resulta “la plena legitimidad” de su imposición en ambos órdenes jurisdiccionales.

b) En relación con el art. 2 (hecho imponible de la tasa), el escrito de alegaciones replica que la demanda no haya razonado su inconstitucionalidad sino que se ha limitado a poner ejemplos que debieron dar lugar a la exención de su pago, recogiendo los recurrentes ciertas sugerencias hechas por el Consejo de Estado. Afirma que el legislador no obstante goza de libertad de configuración para exigir dicho pago o declararlo exento en aquellos ámbitos de la Justicia administrativa que considere pertinentes, en el primer caso (imposición) gravando los recursos contencioso-administrativo contra vías de hecho o en su caso disposiciones generales y, en el segundo supuesto declarando exentos los recursos que



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

se interpongan en caso de silencio negativo e inactividad prestacional de la Administración, conforme al art. 4.1.f) de la Ley impugnada.

En el orden civil, por su parte, tras la redacción del art. 4.1.a) de la propia Ley 10/2012 por el Real Decreto-ley 3/2013, se alega por el Abogado del Estado que han quedado exentos del pago de la tasa los procesos matrimoniales excepto para reclamaciones pecuniarias, se deduzcan éstas de manera exclusiva o junto a otras pretensiones de diversa naturaleza. Demuestra con ello el legislador la “diligencia especial” que le reclamaba el TEDH cuando se trata de asuntos exclusivamente no patrimoniales en materia de familia (cita al respecto la STEDH *Kniat contra Polonia*).

c) Del art. 3.1 de la Ley (sujeto obligado), el escrito de alegaciones no ve tachada específica de inconstitucionalidad sino una queja de los recurrentes por no haber previsto una exención a las personas físicas en general y, subsidiariamente en particular, a los trabajadores en el orden social. Sobre el primer aspecto (exigencia generalizada a las personas físicas), se afirma que el Real Decreto-ley 3/2013 ha acordado una rebaja sustancial de la cantidad variable que deben de pagar y que el art. 3.1 de la Ley 1/1996, asimismo, ha elevado los umbrales de renta que excluyen el derecho al beneficio de justicia gratuita. Además, el art. 5.1 de esta última Ley faculta a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita competente en cada caso, para conceder el beneficio a quienes dispongan de ingresos que no excedan del quíntuplo del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

En cuanto a la exención del 60 por 100 a los trabajadores para los recursos de suplicación y casación laborales, considera el Abogado del Estado que con ello se protege adecuadamente el criterio de corrección de la desigualdad originaria que existe entre trabajadores y empresarios, con respeto a la doctrina de este Tribunal. También que al gravar los recursos con una mayor cuantía que la tasa aplicable a los procesos en primera o única instancia, se atiende a la doctrina constitucional que distingue el diferente nivel de tutela entre el derecho de acceso a la jurisdicción y a los recursos.

d) El escrito de alegaciones del representante del Gobierno de la Nación pasa después a defender las distintas exenciones objetivas y subjetivas del art. 4 de la Ley recurrida, ante la eventualidad de que este precepto ha de ser cuestionado por los

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

recurrentes. Destaca en este punto el reconocimiento del beneficio de justicia gratuita a las víctimas en procesos de violencia de género, mediante la reforma del art. 2.g) de la Ley 1/1996 operada por el Real Decreto-ley 3/2013. En todo caso, entiende que la demanda no ofrece argumentación alguna para sostener su inconstitucionalidad.

e) Agrupados en la alegación novena, el Abogado del Estado reitera que sobre los arts. 5, 6 y 11 de la Ley 10/2012 formalmente impugnados por los recurrentes, la demanda no contiene tampoco ninguna motivación para sostener su disconformidad con la Constitución.

f) Se detiene el escrito de alegaciones, a renglón seguido, en la defensa del art. 7 de la Ley 10/2012 referido a la cuantía de la tasa judicial (alegación Décima), precepto éste, precisa, “donde cabría centrar las hipotéticas dudas de constitucionalidad que pudiera plantear” sobre la Ley impugnada. Se cuestiona ante todo la estrategia de la demanda de presentar una serie de casos como expresivos de la desproporción de los importes fijados en el art. 7, cuando el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la ley debe hacerse “tomando en consideración el caso normal y no las posibles excepciones en la norma” (cita las SSTC 111/2006, de 5 de abril, FJ 8 y 113/2006, de 5 abril, FJ 9, además de las anteriores que éstas reseñan). Dicho esto, el escrito de contestación entra a cuestionar cada uno de los ejemplos puestos por la demanda, negando en todos la falta de proporcionalidad, si bien precisa que para “supuestos excepcionales, el Real Decreto-ley 3/2013 introduce en el art. 5 de la Ley 1/1996 la cláusula de cierre de todo el sistema que implica que el umbral de renta se eleva al quintuplo del IPREM”.

Una última consideración dedica el Abogado del Estado al efecto disuasorio que según los recurrentes tendrían el importe de las tasas en las reclamaciones de escasa cuantía, tanto en el orden civil como en el orden contencioso-administrativo, deteniéndose especialmente en este último. Niega tal efecto insistiendo en que la Constitución en sus arts. 103.1, 106.1 y 24, no prohíbe la imposición de una tasa siempre que la misma “no suponga una barrera desproporcionada”, límite éste que no se rompe en la Ley impugnada. Señala además que “el artículo 35 seis 1 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, ya impuso una tasa para la interposición del recurso contencioso administrativo en el procedimiento abreviado de 120 euros, lo que también suponía que la tasa superara el objeto del proceso cuando este



fuera inferior a 120 euros. Sin embargo, entonces no se entendió que ello implicara que una parte de la actividad administrativa quedara fuera sin control”.

Critica que los recurrentes no discutan que haya que abonar gastos de postulación, que son superiores a los de las tasas y considera que el pago de una “tasa de escasa cuantía” de 200 euros para la interposición de un recurso contencioso-administrativo se justifica pensando en quienes “ejerciten pretensiones bien fundadas, en las que exista una probabilidad alta de estimación y, por tanto, de recuperar la tasa vía costes”. A su vez, prosigue, esa posible condena en costas a la Administración incentiva a ésta a reconocer en la vía previa a la judicial aquellas pretensiones que estén fundadas o, en su caso, a allanarse totalmente a ellas una vez interpuesto el recurso contencioso, en cuyo caso la persona obtiene una devolución del 60 por 100 de la tasa según el art. 8.5 Ley 10/2012.

g) Como penúltimo motivo de alegaciones, el Abogado del Estado rechaza la invocada vulneración por los recurrentes del principio de capacidad económica del art. 31.1 CE, con cita del ATC 71/2008 y de la STC 296/1994, afirmando que las tasas no tienen necesariamente que recoger dicho principio constitucional por cuanto éste se predica solamente del conjunto del sistema tributario, destacando así su distinción con los impuestos.

h) Finalmente, el Abogado del Estado hace una valoración conjunta de la Ley 10/2012 y de la Ley 1/1996 de Asistencia Jurídica Gratuita, encontrando en ellas un “irreprochable equilibrio entre el respeto al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24 y la necesaria observancia del principio constitucional de estabilidad presupuestaria del art. 135 CE. Recapitula a renglón seguido las alegaciones ya vertidas en su escrito y reitera que el sistema de justicia gratuita incluye como “cláusula de cierre” la posibilidad de conceder el beneficio “a quienes tengan rentas que no superen el quintuplo del IPREM precisamente en atención a la concreta cuantía de las tasas judiciales”.

7. Por providencia de diecinueve de julio de dos mil dieciséis se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día veintiuno del mismo mes y año.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

II. Fundamentos Jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de inconstitucionalidad por ciento nueve Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra los arts. 1 (ámbito de aplicación de la tasa), 2 (hecho imponible de la tasa), 3 (en concreto el apartado 1, sujeto pasivo de la tasa), 5 (devengo de la tasa), 6 (base imponible de la tasa), 7 (determinación de la cuota tributaria) y 11 (vinculación de la tasa al sistema de justicia gratuita) de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, “por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses”. Esta ley ha supuesto la derogación del art. 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, “de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social”, que regulaba la exacción, para ciertas entidades mercantiles, de una tasa “por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo”.

En síntesis y a criterio de los recurrentes, la Ley aquí impugnada vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en sus vertientes de acceso a la jurisdicción y acceso al recurso, por dos razones esenciales: la primera, por exigirse dicha tasa a la generalidad de las personas físicas y jurídicas; y la segunda, por mantenerse y en su caso elevarse las cuantías fijadas en el art. 35 de la Ley 53/2002, previéndose además de manera novedosa su imposición para poder interponer los recursos de suplicación y casación en el orden social, con el resultado de impedir en unos casos y de disuadir en otros, el ejercicio del mencionado derecho de acceso. Además de la infracción del art. 24.1 CE, la demanda alega que la Ley 10/2012 propicia situaciones contrarias tanto al derecho fundamental de igualdad ante la ley del art. 14 CE, como a los principios de los arts. 31.1, 103.1 y 106.1 CE.

Por su parte, el escrito del Abogado del Estado, actuando en representación del Gobierno de la Nación, interesa la inadmisión parcial del recurso y, en cuanto al fondo, que el mismo se desestime por no estar acreditadas las conculcaciones constitucionales que se aducen.

2. Antes de entrar en el análisis de los distintos motivos que fundamentan la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de los recurrentes, procede dar respuesta a las causas



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

de inadmisión invocadas de contrario, por cuanto la eventual estimación de alguna de ellas podría impedir o al menos condicionar el subsiguiente debate sobre el fondo:

a) La primera de esas objeciones procesales concierne a la correcta delimitación de la controversia, sosteniendo el Abogado del Estado que la demanda incurre en un doble defecto: de un lado, parece que se impugna el art. 4 de la Ley 10/2012 pese a no solicitarse así de manera formal en la demanda. De otro lado, los recurrentes no ofrecen ninguna fundamentación en torno a la posible inconstitucionalidad de los arts. 5, 6 y 11 de la misma Ley, los cuales sí se impugnan.

Siguiendo este mismo orden de exposición no es de compartir, ante todo, la tesis de que el recurso pretenda atacar el listado de exenciones objetivas y subjetivas del art. 4 de la Ley 10/2012. Este precepto no se incluye en el suplico de la demanda, ni en el cuerpo de ésta se exponen argumentos para controvertir su conformidad con la Constitución. Cuestión distinta es que en la demanda se afirme que las consecuencias negativas a que conduce la aplicación de otros preceptos de la Ley que sí están impugnados, hubieran podido evitarse con un mayor elenco de exenciones.

En segundo lugar, tiene razón el Abogado del Estado cuando sostiene que la demanda no alega ningún motivo de inconstitucionalidad concreta sobre los arts. 5, 6 y 11 de la Ley pese a estar recurridos; preceptos en los que, respectivamente, se fija el momento del devengo del tributo, la determinación de su base imponible, y la vinculación de lo recaudado por la tasa con destino a financiar el sistema de justicia gratuita.

La misma falta de argumentos se aprecia respecto del impugnado art. 2 de la misma Ley 10/2012, el cual delimita el hecho imponible, si bien nada se objeta sobre ello en el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, acaso porque en su análisis de fondo este último reconduce a dicho precepto algunas consideraciones que la demanda parece referir más bien al art. 1, como luego se verá.

Como consecuencia de lo expuesto, no cabe que nos pronunciemos sobre la validez constitucional de los arts. 2, 5, 6 y 11 de la Ley 10/2012, pues otra cosa llevaría a una reconstrucción de oficio de la demanda, tarea que nos está vedada [STC 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 4.e)]. En cambio, sí procede dar una respuesta de fondo a los demás



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

preceptos que se recurren de dicha Ley (los arts. 1, 3.1 y 7), sin perjuicio de lo que resta por indicar en cuanto a los óbices de procedimiento.

b) La segunda objeción procesal efectuada por el Abogado del Estado se refiere al hecho de que la Ley 10/2012 ha sido parcialmente reformada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, “por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita” (convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados de 14 de marzo de 2013, publicado en el BOE núm. 69, del 21 de marzo). Modificación ésta que, a su parecer, “priva de todo fundamento a las alegaciones de la demanda”.

Cabe precisar que únicamente quedarían afectados por la citada reforma los arts. 3 y 7 de la Ley. En el primero de ellos, el art. 3, se ha sustituido el término original de “demanda”, por el de “escrito ejercitando el acto procesal que constituye el hecho imponible” (apartado dos del art. Uno del Real Decreto-ley 3/2013).

A su vez el art. 7, que determina la cuota tributaria a pagar, se modifica concretamente en dos aspectos:

(i) Se introduce en su apartado 1, referido a las cuotas fijas, un límite del 50 por 100 del importe de la sanción, justamente cuando se trate de impugnar este tipo de actos por medio de un recurso contencioso-administrativo (art. Uno, seis, del Real Decreto-ley 3/2013).

(ii) Se mantiene en el apartado 2 la imposición de una segunda cuota, variable, calculada sobre el valor de la pretensión deducida en juicio (por remisión a lo dispuesto en el art. 6, base imponible), sin modificar para las personas jurídicas la escala de porcentajes (el 0,5 por 100 o en su caso el 0,25 por 100) y límite máximo (10.000 euros) previstos en el texto original de la Ley 10/2012.

En cuanto a las personas físicas (originalmente incluidas en el apartado 2, de manera indistinta con las personas jurídicas), también se sigue exigiendo una cuota variable con arreglo a la base imponible, ahora en un nuevo apartado 3, cuyo último inciso reduce la escala para ellas, fijando un tipo único del 0,10 por 100, con un máximo de 2.000 euros.

Ha de determinarse entonces si estos cambios provocados por el Real Decreto-ley 3/2013, impiden que podamos pronunciarnos sobre la constitucionalidad de ambos





TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

preceptos. Al respecto, este Tribunal tiene fijada doctrina en relación con la pérdida sobrevenida del objeto del proceso en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad de las leyes, de acuerdo con la cual, dado que se trata de «un recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva “la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley”, pues si así fuera “no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)”, de modo que carecería de sentido que este Tribunal se pronunciase “sobre normas que el mismo legislador ha expulsado ya de dicho ordenamiento ... de modo total, sin ultraactividad”...» [últimamente, entre otras, SSTC 223/2012, de 29 de noviembre, FJ 3; 131/2013, de 5 de junio, FJ 3; 158/2013, de 26 de septiembre, FJ 3; 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 3; 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 10; 120/2014, de 17 de julio, FJ 4; 214/2014, de 18 de diciembre, FJ 2; 237/2015, de 19 de noviembre, FJ 3; y 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 2].

Sin embargo, hemos establecido como excepciones a esta doctrina general, por un lado aquellos casos en que el recurso de inconstitucionalidad versa sobre una controversia de carácter competencial y ésta no ha desaparecido con la nueva norma [entre otras, SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2.b); 7/2012, de 18 de enero, FJ 2; 96/2013, de 26 de abril, FJ 2; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 2; y 230/2015, de 5 de noviembre, FJ 3.b)], Y también cuando el motivo alegado en el recurso afecta al procedimiento legislativo de aprobación de la disposición con rango de ley y a su contenido posible [entre otras, SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 1; 137/2003, de 3 de julio, FJ 2; 108/2004, de 30 de junio, FJ 4; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 2; 47/2015, de 25 de marzo, FJ 2.c); y 106/2015, de 28 de mayo, FJ 2].

La aplicación de la doctrina de referencia comporta el siguiente resultado:

(i) En el caso del art. 3.1 de la Ley 10/2012, la reforma operada por el Real Decreto-ley 3/2013, en el sentido de modificar el término “demanda” por el de “escrito ejercitando el acto procesal que constituye el hecho imponible”, aunque se mantenga la previsión de quien es el sujeto pasivo de la tasa (aspecto cuestionado en la demanda), determina la pérdida sobrevenida de objeto en cuanto a la impugnación de este precepto.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

(ii) En cuanto al art. 7.2 que regula la cuota variable de la tasa, hay que distinguir entre la que resulta aplicable a las personas jurídicas y a las físicas. La de las primeras – personas jurídicas- no ha sido objeto de modificación, por lo que sigue siendo materia del recurso sobre la que debemos pronunciarnos.

Respecto de la cuota variable para las personas físicas, su previsión se mantuvo tras entrar en vigor el citado Real Decreto-ley 3/2013, como ya se ha dicho, si bien regulada formalmente en un nuevo apartado dentro del propio art. 7. Sin embargo, como se explicará en el siguiente apartado, la inclusión por el Real Decreto-ley 1/2015 de todas las personas físicas como sujetos exentos del pago de la tasa, obliga a apreciar la pérdida de objeto en lo que concierne a la impugnación que plantea el presente recurso de inconstitucionalidad sobre el citado art. 7 de la Ley, respecto de las personas físicas.

c) Sin abandonar el análisis de la posible pérdida de objeto del recurso, hemos de referirnos también a las modificaciones a la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, que introduce el art. 11 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de “mecanismos de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social” (convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados, de 12 de marzo de 2015, publicado en el BOE núm. 66, del 18 de marzo).

En concreto y por lo que aquí importa, éste modifica (art. 11.1) el apartado a) del art. 4.2 de la Ley 10/2012, para incluir a “las personas físicas” como exentas del pago de la tasa. Por su parte, para las personas jurídicas se mantiene la exención únicamente cuando se les haya reconocido el beneficio de justicia gratuita según su normativa reguladora, lo que ahora se especifica en la nueva redacción dada al apartado b) del mismo art. 4.2.

Y como consecuencia de la exención referida del art. 4.2.a), este Real Decreto-ley (art. 11.3) por un lado elimina la indicación que traía el art. 7.2 sobre la persona jurídica (“Cuando el sujeto pasivo sea persona jurídica se satisfará...”), especificación innecesaria al pasar a ser el único sujeto pasivo del tributo; y de otro lado suprime el apartado 3, que contenía la cuota variable y escala para las personas físicas.



Las modificaciones indicadas han sido asumidas después por la Ley 25/2015, de 28 de julio, “de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social”, en su art. 10, apartados 1 y 3 respectivamente. Ley que entró en vigor el 30 de julio de 2015, día siguiente al de su publicación en el BOE núm. 180, del día 29.

De tal modo, la principal novedad de estas normas que afecta al objeto del presente recurso, es la exención al pago de la tasa judicial para la totalidad de las personas físicas. Y siendo ello así, debe por fuerza traerse a colación la consolidada doctrina general de este Tribunal enunciada en el apartado anterior, lo que conduce a declarar la pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso en cuanto concierne a la imposición de la tasa de la Ley 10/2012 a las personas físicas, puesto que no se trata de una simple modificación de las condiciones en que la misma ha de ser satisfecha por ellas, sino que tales reglas dejan de serles aplicables, a salvo, lógicamente, aquella que contempla la exención [art. 4.2.a)]. Además, no existe dato alguno que permita inferir que la medida de exención introducida resulte meramente coyuntural, y no nos encontramos tampoco dentro de las excepciones reconocidas a la indicada doctrina general (temas competenciales o de depuración del procedimiento legislativo), que permitiera considerar viva la controversia en este punto.

Todo ello, sin perjuicio de advertir que actualmente hay admitidas a trámite por este Tribunal varias cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por diversos órganos judiciales sobre los preceptos que se hallan impugnados en este recurso, y que algunas se refieren al pago de la tasa por personas físicas en el respectivo proceso *a quo*, lo que llevará a este Tribunal en el marco de esos procesos constitucionales, a resolver lo que proceda sobre su exigencia a dichas personas.

Como conclusión, cabe apreciar la pérdida sobrevenida parcial de objeto del presente recurso con motivo de la entrada en vigor del art. 11 del Real Decreto-ley 1/2015 y la del posterior art. 10 de la Ley 25/2015, de 28 de julio, respecto de la impugnación de los arts. 1 y 7 de la Ley 10/2012, en lo que atañe al pago de esta tasa por las personas físicas, debiendo sin embargo proseguir su estudio y resolución respecto de lo que esos mismos preceptos ordenan en cuanto a su devengo por las personas jurídicas.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

En todo caso, conforme tiene asentado este Tribunal, el enjuiciamiento de todas las cuestiones de fondo deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta el conjunto de disposiciones vigentes a la fecha en que esta Sentencia se dicta. Específicamente, aquellas normas que invocadas o no por las partes en sus escritos de alegaciones, guarden «relevancia interpretativa para la controversia» [SSTC 8/2012, de 18 de enero, FJ 2.b) y 72/2014, de 8 de mayo, FJ 2].

d) El último óbice procesal denunciado por el Abogado del Estado, indica que la demanda no se articula mediante razonamientos separados para cada uno de los preceptos recurridos, sino que los recurrentes se limitan a realizar alegaciones de conjunto carentes, se dice, de la necesaria concreción.

En un plano formal cabe apreciar, en efecto, que el recurso se estructura mediante bloques generales que se dividen en motivos, y estos en apartados, correspondiendo cada uno a áreas temáticas distintas. Primero los recurrentes exponen los parámetros que consideran de necesario respeto para asegurar la constitucionalidad de una normativa sobre tasas judiciales, para luego centrarse en lo que serían los aspectos inconstitucionales de la Ley cuestionada.

Ahora bien, siendo esto cierto no lo es menos que una vez situados en los argumentos que articulan cada uno de esos motivos y apartados, resulta posible distinguir sin dificultad dialéctica cuál es, en cada momento, el artículo de la Ley que se cuestiona. El propio escrito de alegaciones del Abogado del Estado, tras dedicar unos epígrafes al planteamiento general de la controversia, pasa después a referirse de manera individualizada a los preceptos impugnados, dando respuesta precisamente a los razonamientos expuestos por la demanda sobre cada uno.

En este caso, pues, ha de considerarse cumplida la carga que pesa sobre la parte actora no solamente en cuanto a identificar los artículos impugnados sobre los que se hace solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, sino también y según venimos exigiendo, a «que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma Fundamental» [entre otras, SSTC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 4; 82/2013, de 11 de abril, FJ 2; 97/2013, de 23 de abril, FJ 2; 146/2013, de 11 de julio, FJ 2; 108/2014, de 26 de junio, FJ 2.b); 104/2015, de 28 de mayo, FJ 11; y 55/2016, de 17 de marzo, FJ 2]. Excepción


hecha, claro está, de aquellos preceptos que antes hemos excluido del debate por carecer de toda argumentación (los arts. 2, 5, 6 y 11, formalmente impugnados).

Se desestima por tanto este último óbice.

3. Sentado lo que antecede, nos encontramos ya en condiciones de afrontar el examen de los motivos de fondo del recurso, siguiendo para ello el orden de los preceptos recurridos.

Aparece así, en primer término, el art. 1 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, cuyo texto es el siguiente:

“Ámbito de aplicación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social. La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social tiene carácter estatal y será exigible por igual en todo el territorio nacional en los supuestos previstos en esta Ley, sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras, los cuales no podrán gravar los mismos hechos imponibles”.



En la demanda, con cita de nuestra STC 20/2012, de 16 de febrero, se reconoce que resulta incuestionable la decisión del legislador de instrumentar la financiación del servicio público de la Justicia no solamente a través de impuestos sino también mediante tasas, siempre y cuando, precisa, no se violente con ello ninguna previsión constitucional. Sin embargo, consideran que a espaldas de las cautelas adoptadas en el pasado por el legislador, aboliendo o como mucho regulando una tasa judicial limitada en su ámbito de aplicación, la aquí impugnada Ley 10/2012 ha previsto su exigencia en todos los órdenes jurisdiccionales excepto el penal; decisión que puede tener incidencia no solo desde la óptica del derecho de acceso a la justicia (art. 24.1 CE) sino también, se añade en la demanda, desde aquella del art. 106.1 CE, porque la desproporción que evidencia la cuantía de la tasa impuesta viene a propiciar que dejen de interponerse recursos contencioso-administrativos, en concreto cuando se trata de impugnar vías de hecho y la ilicitud de disposiciones generales, por estar vinculado su pago al de la cuantía del litigio, quedando así sin control judicial. Añaden que con esta decisión la Ley recurrida prescinde de las advertencias formuladas por la STC



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

20/2012, FJ 4, en cuanto a las especialidades que presenta la tutela de los derechos en los demás órdenes jurisdiccionales distintos al civil.

Por su parte, el Abogado del Estado señala que la STC 20/2012 “no apreció ninguna especialidad en materia de tasas judiciales”, y que la prohibición que pesa sobre el legislador para no crear impedimentos “en términos absolutos e incondicionales” en el acceso al proceso, cuando está en juego el control judicial de la actividad administrativa ex art. 106.1 CE, no resulta inconciliable con el establecimiento de esta tasa.

Así expuesto, como punto previo, hay que observar que en el caso del orden contencioso-administrativo la Ley 10/2012 no innova, sino que sigue la senda ya trazada por el art. 35 de la Ley 53/2002, siendo éste uno de los dos únicos órdenes jurisdiccionales gravados por la tasa regulada por esta última Ley. En cuanto al orden social, es cierto que no se previó su exigencia en la Ley 53/2002, aunque los procesos laborales generaron tasa judicial en primera instancia y en vía de recursos durante décadas, hasta ser abolidas por la antes citada Ley 25/1986, de 24 de diciembre. La norma que las había creado, el Decreto 1035/1959, de 18 de junio, “por el que se convalida y regula la exacción de tasas judiciales”, gravó toda clase de procesos en primera instancia y grados superiores, previendo solamente exenciones subjetivas en su artículo tercero.

Hecha esta precisión y dado que los recurrentes sostienen que es inconstitucional pagar una tasa por el acceso a la Justicia (art. 24.1 CE), en su doble vertiente de acceso a la Jurisdicción y de acceso al recurso, en los órdenes contencioso-administrativo y social, la queja debe ser respondida partiendo del contenido y límites del derecho previsto en el art. 119 CE, a cuyo tenor: “La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”.

La doctrina de este Tribunal tiene asentado, así, que el derecho a una justicia gratuita deviene instrumental del ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva [por todas, SSTC 9/2008, de 21 de enero, FJ 2; y 10/2008, de 21 de enero, FJ 2, así como las que en ellas se citan]. Ahora bien, el art. 119 CE consagra un derecho de configuración legal, en cuya consecuencia ha de reconocerse libertad al legislador para regular los requisitos de su otorgamiento, pudiendo «modular la gratuidad en función del orden jurisdiccional afectado - penal, laboral, civil, etc...- o incluso del tipo concreto de proceso y, por supuesto, en función





de los recursos económicos de los que pueda disponer en cada momento» [STC 16/1994, de 20 de enero, FJ 3].

Ciertamente, hemos identificado dentro del enunciado de este derecho un “núcleo indisponible” para el legislador, el cual atiende solamente a una circunstancia personal, que es la insuficiencia de recursos para litigar del solicitante [STC 16/1994, de 20 de enero, FJ 3]. El art. 119 CE no reconoce un derecho a la gratuidad de la justicia en atención a la naturaleza de los derechos e intereses legítimos controvertidos o al tipo de proceso que permite su tutela. Ningún orden jurisdiccional, ni siquiera el penal, tiene garantizado ex Constitutione la gratuidad para quienes entablan acciones o recursos en ellos.

En la STC 20/2012, de 16 de febrero, declaramos que la tasa judicial del art. 35 de la Ley 53/2002 no era contraria al derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), no solamente porque su cuantía no resultaba desproporcionada en función de la alta capacidad económica que se atribuye a las entidades que venían sujetas a su pago, sino porque con ella se perseguía una finalidad legítima, la de «financiar el servicio público de la Administración de Justicia con cargo a los justiciables que más se benefician de la actividad jurisdiccional, disminuyendo correlativamente la financiación procedente de los impuestos» (FJ 8). Esa misma finalidad legítima está presente también en la Ley aquí impugnada.

La indicada STC 20/2012, resolutoria de una cuestión de inconstitucionalidad sobre aquella tasa judicial (la del art. 35 de la Ley 53/2002), declaró procedente su exigencia en el orden jurisdiccional civil, criterio que la posterior STC 116/2012, de 4 de junio, FJ 5, juzgando en amparo, extendió al orden contencioso-administrativo. En todo caso, en ambas Sentencias y fundamentos jurídicos citados dijimos que el recurso contencioso-administrativo «ofrece peculiaridades desde el punto de vista constitucional, consecuencia del mandato contenido en el art. 106.1 CE que ordena y garantiza el control jurisdiccional de la Administración por parte de los Tribunales». Aludíamos con ello a los dos fines esenciales que se cumplen en la Justicia administrativa: proveer a la tutela de derechos subjetivos e intereses legítimos y llevar a cabo el control de las Administraciones públicas, asegurando la sujeción de éstas al imperio de la Ley.

En esa segunda tarea, los ciudadanos juegan un papel decisivo al impetrar la intervención jurisdiccional, dado que los procesos del orden contencioso-administrativo se



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

rigen como es sabido por el principio dispositivo o de justicia rogada, el cual si bien hemos matizado en alguna fase de su desarrollo y finalización [SSTC 95/1998, de 4 de mayo, FJ 3, y 96/1998, de 4 de mayo, FJ 3, a propósito de los medios de autocomposición del objeto litigioso], opera sin embargo con toda su intensidad al inicio de las actuaciones, requiriendo siempre la iniciativa de parte para su apertura (*nemo iudex sine actore*).

Este elemento configurador de la Justicia administrativa debe conectarse a su vez con los pronunciamientos que ha hecho este Tribunal en cuanto a la necesidad de preservar la eficacia del mandato constitucional del art. 106.1 CE, garantizando el control judicial de la actividad administrativa, con sujeción plena de ésta a la ley y al Derecho (art. 103 CE), sin permitir zonas de inmunidad de jurisdicción. Así lo recuerda la STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 4, con cita de las SSTC 294/1994, de 7 de noviembre, FJ 3 y 177/2011, de 8 de noviembre, FJ 3; pudiendo destacarse también ahora, en este mismo sentido, las SSTC 219/2004, de 29 de noviembre, FJ 6; 17/2009, de 26 de enero, FJ 5; 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 8 y 52/2014, de 10 de abril, FJ 2. En esta última se precisa que los criterios para el enjuiciamiento constitucional de aquellas normas que regulan el acceso a la jurisdicción (criterios tales como el reconocimiento de la libertad inicial del legislador para establecer límites a su ejercicio, siempre que estos resulten constitucionalmente válidos en función de los derechos, bienes o intereses protegidos y su proporcionalidad), “deben operar de forma más incisiva en los supuestos, como el presente, en que el acceso a la justicia sirve para asegurar el control judicial de la actividad administrativa”. Con ese propósito también, la doctrina de este Tribunal ha optado por la ruptura de la concepción tradicional del carácter revisor del contencioso-administrativo, permitiendo así el debate ante el órgano judicial de motivos nuevos para la estimación o desestimación del recurso (según la parte que los plantee), no tratados en la vía administrativa previa [SSTC 58/2009, de 9 de marzo, FJ 5; 29/2010, de 27 de abril, FJ 2 y 155/2012, de 16 de julio, FJ 3, así como las que en ellas se citan].

Pues bien, la eficacia del control judicial de la actividad administrativa, por lo que acaba de decirse, se anuda a la necesidad de que no se entorpezca injustificadamente la promoción de las correspondientes acciones por quienes, en cada caso concreto, ostenten título de legitimación activa para impetrarlas *ex art. 19 LRJCA 29/1998*, incluyendo en su ámbito de actuación las entidades representativas de intereses colectivos y difusos (consumidores y usuarios, de protección del medio ambiente, etc.); el Ministerio Fiscal y las



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

propias Administraciones públicas -con las limitaciones del art. 20 LRJCA-, si bien estos dos últimos, en lo que aquí importa, no pagan tasa judicial (art. 4.2. Ley 10/2012).

En el escrito de demanda, de cuyo marco argumental obviamente no podemos separarnos a fuerza de incurrir en una impropia reconstrucción de oficio de la pretensión deducida, se formula un reproche a la instauración de la tasa de la Ley 10/2012 en el orden contencioso-administrativo, pero no en términos totalizantes (“[e]s evidente que las tasas no son una prohibición legal expresa, ni un impedimento ‘absoluto e incondicional’ en el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa”), y ni siquiera con el propósito de excluir su pago respecto del control judicial de ámbitos enteros de la actividad administrativa, solamente por tratarse de ellos. La demanda se centra, antes bien, en dos supuestos concretos: (i) la exigencia de la tasa cuando se acciona judicialmente contra una vía de hecho, exigiéndose “el pago anticipado...en función de la cuantía del litigio”, (ii) y la interposición de recurso directo contra disposiciones generales, de nuevo haciendo hincapié en el perjuicio que supone un gravamen fijado “exclusivamente (por) el criterio de la cuantía del asunto”.

La demanda por tanto no pretende argumentar que, con independencia del importe de la tasa y en todo caso, resultaría inconstitucional imponer este tributo a quien resulta gravado con su pago, teniendo en cuenta que se trata, como ya se indicó antes con cita de nuestra anterior STC 20/2012, de la persona que más se beneficia de la actividad jurisdiccional, por impetrarla justamente para la protección de un derecho o interés legítimo propio e individualizado, con independencia de los efectos que traiga consigo la estimación de su pretensión cuando se trata de recursos directos e indirectos contra disposiciones generales.

Tampoco se ofrecen razones para cuestionar su imposición en abstracto para las vías de hecho, habiendo declarado por cierto este Tribunal que la calificación de si se está ante una vía de hecho o, si por el contrario existe un acto administrativo que respalda la actuación material denunciada, comporta un juicio de legalidad ordinaria que han de efectuar los tribunales ordinarios (SSTC 160/1991, de 18 de julio, FJ 4; 274/2006, de 25 de septiembre, FJ 3; y 104/2014, de 23 de junio, Antecedente 2, a) y b) y FJ 1), el cual constituye precisamente el objeto del proceso que se insta.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Aparte de los dos supuestos mencionados, por lo que respecta a la interposición de recurso contencioso-administrativo en casos de silencio negativo e inactividad prestacional de la Administración, procede apuntar que ambos se hallan exentos del pago de la tasa, ex art. 4.1.d) de la propia Ley 10/2012; exención que se ha mantenido invariable desde su texto original -entonces, art. 4.1.f)-.

En definitiva, la conculcación constitucional de la que alertan los recurrentes en su demanda, deriva propiamente no del mero hecho de la imposición de la tasa, sino del eventual carácter excesivo de su cuantía, vinculada al valor económico del litigio. Pero tal aspecto no afecta sin embargo ya a la constitucionalidad de este art. 1 de la Ley 10/2012 que ahora se examina sino, en su caso, a la del art. 7 de la Ley, precepto también impugnado en el presente recurso y al que más adelante se prestará la debida atención.

Otro tanto cabe decir respecto de la exigencia de la tasa en el orden social. La STC 20/2012, FJ 4, hizo advertencia entonces de las “especiales características que protegen el acceso a la justicia en materia (...) social”, con cita de las precedentes SSTC 3/1983, de 25 de enero, FJ 3; 118/1987, de 8 de julio, FJ 3; y 48/1995, de 14 de febrero, FJ 3, queriendo destacar con las dos últimas el carácter no rigurosamente formalista del proceso laboral y, con la primera de ellas, que si bien no existe un derecho constitucional de gratuidad de la justicia en este ámbito, el fin que hemos atribuido a dicho proceso como instrumento corrector de desigualdades entre el trabajador y el empresario, no puede quedar comprometido por la exigencia de un esfuerzo económico excesivo en la satisfacción de un tributo para su acceso.

La constatación de si esta última cautela ha sido atendida por la Ley 10/2012 que se impugna, en relación con los importes fijados para interponer los recursos de suplicación y casación laborales, queda postergada igualmente al estudio de constitucionalidad del art. 7.

En definitiva, el art. 1 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, no es inconstitucional dado que no vulnera los arts. 24.1, 106.1 y 119 CE.

4. Los demandantes sostienen que resulta contrario a la Constitución el art. 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre:



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

“Determinación de la cuota tributaria: 1. Sin perjuicio de su modificación en la forma prevista en el artículo 8, será exigible la cantidad fija que, en función de cada clase de proceso, se determina en la siguiente tabla: En el orden jurisdiccional civil: Verbal y cambiario: 150 €; Ordinario: 300 €; Monitorio, monitorio europeo y demanda incidental en el proceso concursal: 100 €; Ejecución extrajudicial y oposición a la ejecución de títulos judiciales: 200 €; Concurso necesario: 200 €; Apelación: 800 €; Casación y extraordinario por infracción procesal: 1.200 €.

Cuando después de la oposición del deudor en un monitorio se siga un proceso ordinario se descontará de la tasa la cantidad ya abonada en el proceso monitorio.

En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: Abreviado: 200 €; Ordinario: 350 €; Apelación: 800 €; Casación: 1.200 €.

En el orden social: Suplicación: 500 €; Casación: 750 €.

2. Deberá satisfacerse, además, la cantidad que resulte de aplicar a la base imponible determinada con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior el tipo de gravamen que corresponda, según la siguiente escala: De: 0 A: 1.000.000 €: Tipo %: 0,5; Resto: Tipo%: 0,25; Máximo variable: 10.000 €”.

El recurso sostiene que la cuantía excesiva de las tasas que se fijan en este precepto produce diversas vulneraciones constitucionales, primordialmente la de los derechos fundamentales de acceso a la jurisdicción y al recurso (art. 24.1 CE), así como también la del derecho a la igualdad ante la ley (art. 14 CE) y la de los principios tributarios de capacidad económica y progresividad en materia tributaria (art. 31 CE). Así expuesto, procede anteponer el examen de la segunda de las tres quejas mencionadas, en cuanto se halla afectada de un óbice procesal en los términos que ahora se explicarán, prosiguiendo después con el examen de fondo de la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Así, en primer lugar, la demanda habla de conculcación del derecho fundamental a la igualdad ante la ley (art. 14 CE), afirmando que la dificultad en pagar la tasa genera discriminaciones de tipo indirecto y directo:

a) Como se hizo constar en los antecedentes, se sostiene que con desconocimiento de la prohibición contenida en el inciso segundo del art. 14 CE, la norma impugnada produce una discriminación indirecta por razón de sexo, en concreto en perjuicio de la mujer, porque



no ha tomado en cuenta la repercusión que tiene la exigencia de la tasa en los “procesos de familia derivados o vinculados con acciones penales o con situaciones en las que la mujer fuese víctima de violencia de género”, ni tampoco en procesos civiles de “divorcio, separación o alimentos, cuando la mujer, dadas las condiciones objetivas de nuestro mercado de trabajo, se encuentra a menudo en una situación real de menores ingresos”, lo que trae consigo, añade, que “la barrera económica de las tasas” resulte mayor para ellas. Se objeta que la Ley no prevé una menor cuantía de la tasa en razón del género, ni un trámite para su reducción en casos concretos “en función de la particular situación de la mujer en el proceso”. El Abogado del Estado contestó a esta cuestión recordando la extensión del beneficio de justicia gratuita a las víctimas de violencia de género, operada por el Real Decreto-ley 3/2013.

b) Por su parte, la denuncia de discriminación directa (art. 14 CE) por razón de la condición social, se refiere a los procesos donde se dirimen medidas sobre guarda y custodia de hijos menores o de satisfacción de alimentos en nombre de éstos, entre las parejas unidas por vínculo matrimonial y las que no lo están.

Pues bien, en ambos casos y dada la naturaleza de la controversia, quienes estaban obligados originalmente a satisfacer la tasa eran siempre personas físicas, de modo que, en coherencia con la exención que se acuerda para todas ellas de su pago respecto de todo tipo de procesos (art. 4.2.a), el propio Real Decreto-ley 1/2015 modificó también el art. 4.1.a), eliminando del catálogo de exenciones objetivas la que concernía a aquellos procesos de familia. Se produce en, consecuencia, también aquí, la pérdida sobrevenida de objeto del recurso.

5. Abordamos a continuación la queja formulada por los demandantes contra el mismo art. 7 de la Ley recurrida, ahora en relación con las cuantías de la tasa judicial: la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en sus vertientes de acceso a la jurisdicción y acceso al recurso legalmente establecido.

Este motivo impugnatorio se bifurca en dos direcciones: en primer lugar, se sostiene por la demanda que la Ley 10/2012 no tiene en cuenta la situación de aquellos que carecen de “capacidad económica” (suficiencia de recursos) para satisfacer la tasa, lo que trae consigo la imposibilidad de ejercicio del derecho a la tutela judicial en tales supuestos, añadiendo en este punto que “ni para financiar el sistema de Justicia Gratuita ni para



financiar el sistema judicial tiene sentido la expulsión de una parte de la ciudadanía del acceso a los Tribunales de Justicia”. A ello se opone el Abogado del Estado diciendo que se tratarían de casos excepcionales, lo que no puede servir como criterio para medir la constitucionalidad de la norma.

En segundo lugar, se sostiene por los recurrentes que las desproporcionadas cuantías de la tasa judicial (cuota fija y cuota variable con sus escalas) produce, además de lo anterior, un efecto disuasorio o inhibitorio para impetrar el auxilio de los tribunales, poniendo como ejemplos la interposición de recursos contencioso-administrativos contra disposiciones generales, vías de hecho, imposición de sanciones de pequeña cuantía y reclamaciones por responsabilidad extracontractual (civil o administrativa) de importe elevado. El Abogado del Estado niega esta falta de proporcionalidad, recordando que una cuota similar para el acceso al orden contencioso-administrativo ya se preveía en el art. 35 de la Ley 53/2002; que mayor carga económica comporta la asunción de los gastos de abogado y procurador frente a los de la tasa; y que el actual sistema favorece que paguen la tasa quienes “ejercitan pretensiones bien fundadas”, al tiempo que propicia que la Administración reconozca éstas (las pretensiones bien fundadas) en vía administrativa o, en su caso, se allane a la demanda para evitar su condena en costas.

El recurso, sin embargo, no se extiende a considerar la eventual vulneración del derecho de acceso (art. 24.1 CE) desde la óptica, no ya de la mera instauración de la tasa judicial, o de su cuantía, sino de la posibilidad de archivo del proceso en caso de impago del tributo, cuestión ésta que la Ley 10/2012 recoge dentro de ciertos condicionantes en su art. 8.2, pero el cual no ha sido impugnado por los recurrentes, lo que nos impide efectuar aquí un pronunciamiento sobre su validez constitucional.

Aclarado lo que antecede, trataremos cada una de las dos quejas deducidas siguiendo el mismo orden de su exposición:

a) En relación, en primer lugar, con el problema de la insuficiencia económica del obligado al pago de la tasa judicial, este Tribunal viene afirmando de manera reiterada que si bien el derecho de acceso a la jurisdicción, vertiente de aquel más general a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), es un derecho fundamental de configuración legal que, en virtud de este último carácter, conlleva un grado de libertad de actuación en el legislador para definir

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

las condiciones y requisitos determinantes de dicho acceso en los distintos órdenes, esa tarea de configuración no se encuentra sin embargo exenta de limitaciones.

De esta manera, «el derecho a la tutela judicial efectiva puede verse conculcado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras (del acceso a la jurisdicción), siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el Legislador en el marco de la Constitución» [STC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5; en el mismo sentido SSTC 48/1995, de 14 de febrero, FJ 2; 76/1996, de 30 de abril, FJ 2; 138/2005, de 26 de mayo, FJ 4; 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5; y 20/2012, de 16 de febrero, FJ 5].

En aplicación de esta doctrina, nuestra STC 20/2012, FJ 10, fijó el criterio en relación con las tasas (cuotas fija y variable) del art. 35 de la Ley 53/2002, de que, la posible contradicción de su exigencia con el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, solo se produciría, si dichas tasas resultaran «tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables». Criterio que reiteramos en la STC 79/2012, de 17 de abril, FJ 5, esta vez a propósito del derecho de acceso al recurso [también, sobre este último, STC 190/2012, de 29 de octubre, FJ 2.a)].

La alta capacidad económica atribuida al sujeto obligado por aquel tributo (art. 35 de la Ley 53/2002), merced al importe neto anual de su volumen de negocios conforme luego se dirá, hacía prever no obstante que las hipótesis de imposibilidad de pago de las cuotas fijadas resultaría más bien remota en la práctica, como ya se ha indicado en el anterior FJ 2.c), a salvo situaciones de insolvencia de la entidad.

En el caso que dio lugar al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad resuelta por aquella STC 20/2012, de hecho, el problema suscitado no fue el de la falta de recursos económicos de la empresa actora para su pago, sino la conformidad con el art. 24.1 CE del efecto procesal de archivo del procedimiento, por no subsanarse en plazo la falta de aportación del justificante de pago de la tasa (tema que no forma parte del objeto del presente recurso, como ya se dijo). Todas las demás Sentencias que hemos dictado después han incidido en este mismo punto, ya no en relación con el derecho de acceso a la jurisdicción sino con el de acceso al recurso, lo que relevó de la necesidad de examinar la situación económica de las entidades recurrentes: así sucedió en las restantes cuestiones de



inconstitucionalidad del art. 35 LOTC que resolvimos [SSTC 79/2012, de 17 de abril y 85/2012, de 18 de abril]; en las cuestiones internas de inconstitucionalidad *ex art.* 55.2 LOTC [SSTC 103/2012 de 9 de mayo y 104/2012, de 10 de mayo] y también en los recursos de amparo [SSTC 115/2012, de 4 de junio; 125/2012 de 18 de junio (estas dos primeras, resolviendo los recursos que dieron lugar al planteamiento de aquellas cuestiones internas de inconstitucionalidad); 164/2012 de 1 de octubre; 190/2012 de 29 de octubre; 218/2012 de 26 de noviembre; y 149/2015, de 6 de julio].

En el escenario de aplicación generalizada de la tasa judicial que plantea la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, se hace obligado determinar si esta última adopta, en su propio articulado o por remisión a otras leyes, las medidas necesarias para evitar que la exigencia de su pago pueda traducirse en un obstáculo real de acceso a la Justicia (art. 24.1 CE), por causa de insuficiencia económica del sujeto obligado a satisfacerla.

b) La necesidad de evitar que la insuficiencia económica del sujeto pasivo de esta tasa se erija en obstáculo de acceso a la Justicia se refuerza por la exigencia del mismo tipo emanada de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de vulneración del derecho de acceso a los tribunales (derecho a que su causa sea oída por un tribunal) del art. 6.1 CEDH, causada por la imposición de una tasa o timbre fiscal del Estado en asuntos “civiles”.

No se trata de dilucidar con ello, ha de aclararse, si la Ley aquí impugnada ha infringido el Convenio de Roma de 1950, como sostienen los recurrentes en su demanda, ya que no le corresponde a este Tribunal dirimir tal cuestión ni siquiera con base en la cláusula del art. 10.2 CE, la cual recoge un criterio interpretativo de los derechos fundamentales, pero sin que quepa considerar la existencia de una lesión autónoma de esta directriz sino siempre la del derecho fundamental concernido, bien que «agravada por el hecho que tal vulneración pondría de manifiesto la falta de respeto al único criterio interpretativo del texto constitucional que recoge expresamente la propia Constitución» [STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 2.b)].

Igual aclaración se impone respecto de la alegada vulneración del art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, vigente desde el 1 de diciembre de 2009. El Derecho de la Unión Europea «no integra en sí mismo el canon de



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español, ni siquiera en el caso de que la supuesta contradicción sirviera para fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad de una ley por oposición a un derecho fundamental, atendiendo a lo dispuesto en el art. 10.2 CE» [STC 61/2013, de 14 de marzo, FJ 5]. Ello sin perjuicio de que en el ámbito concreto de las llamadas vulneraciones indirectas, «para precisar cuáles son, en concreto, los derechos, facultades o facetas contenidas en el correspondiente contenido absoluto de un derecho fundamental cuya lesión determina una vulneración indirecta de aquel por parte de los poderes públicos españoles, hemos destacado la decisiva relevancia que adquieren los tratados y acuerdos internacionales sobre protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas ratificados por España (STC 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7)» [STC 26/2014, de 13 de febrero, FJ 4].

Además, en el caso concreto de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 27 de marzo de 2014, *asunto Torralbo Marcos* (núm. C-265/13), respondiendo a una cuestión prejudicial formulada por el Juzgado núm. 2 de Terrassa, ha señalado que la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, “no tiene por objeto aplicar disposiciones del Derecho de la Unión. Por otro lado, este último Derecho no contiene ninguna normativa específica en la materia o que pueda afectar a la normativa nacional” (apartado 32). Esto ha llevado a dicho Tribunal a declararse no competente para responder a las cuestiones prejudiciales suscitadas. La aplicación de la Ley aquí recurrida no puede entrañar la conculcación, por tanto y en lo que aquí importa, del art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales.

Con carácter general, además, el propio Tribunal de Justicia ha declarado en su reciente Sentencia de 30 de junio de 2016, *asunto Vasile Toma* (núm. C-205-15), que “el derecho de acceso a un tribunal no es un derecho absoluto, sino que puede comportar restricciones proporcionadas que persigan un objetivo legítimo y no menoscaben dicho derecho en su esencia, inclusive las ligadas al pago de tasas judiciales (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de diciembre de 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, apartados 45, 52 y 60, y de 6 de octubre de 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, apartados 72 y 79...” [apartado 44]. Teniendo en cuenta además, conforme precisa la misma STJUE, que “las tasas judiciales contribuyen, en principio, al buen funcionamiento del sistema jurisdiccional, en la medida en que constituyen una fuente de



financiación de la actividad judicial de los Estados miembros (sentencia de 6 octubre de 2015, Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, apartado 73)” [apartado 49].

Aclarado lo anterior, y atendiendo entonces, como se anticipaba, al valor como criterio interpretativo de la jurisprudencia del TEDH en el ámbito que aquí nos ocupa, el de la imposición de una tasa para el acceso a la Justicia, cabe decir que algunas de sus resoluciones ya fueron objeto de cita en nuestra STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 10, incluyendo la que da inicio a esa jurisprudencia, la dictada el 19 de junio de 2001 en el caso *Kreuz contra Polonia* (§§ 60 y 66). El TEDH, en síntesis, reconoce de manera reiterada que el derecho de acceso no es absoluto, que los Estados pueden introducir limitaciones a su ejercicio incluso de orden “financiero” siempre que, con tales medidas, se persiga un fin legítimo y exista una relación de razonable proporcionalidad entre los medios empleados y dicho fin. En concreto, cabe la exacción de tasas para financiar la justicia siempre que las que se apliquen no resulten excesivas a la luz de las circunstancias concretas del caso, hasta el punto de impedir el disfrute del derecho de acceso; debiendo emplearse para ello dos factores de ponderación: la suficiencia económica del recurrente (*ability to pay*, en la versión inglesa de estas Sentencias; *solvabilité*, en la versión francesa) y la fase del proceso - primera instancia o recurso- en la que se impuso su pago. Últimamente, SSTEDH de 14 de octubre de 2010, *asunto Pedro Ramos contra Suiza*, § 37; 9 de diciembre de 2010, *asunto Urbanek contra Austria*, §§ 50 y 51; 7 de febrero de 2012, *asunto Alkan contra Turquía*, § 24; 16 de octubre de 2012, *asunto Wypukol-Pietka contra Polonia*, § 57; y 8 de enero de 2013, *asunto Dimitrov contra Bulgaria*, No. 2, § 24.

Dicha jurisprudencia ha resuelto en su mayoría quejas relacionadas con el acceso a la jurisdicción (primera o única instancia) en procesos de declaración. No obstante, el Tribunal ha proclamado también esta garantía, declarando en su caso la vulneración del Convenio, a propósito del acceso a los recursos: SSTEDH de 26 julio de 2005, *asunto Kniat contra Polonia*, §§ 46 y 47; 26 de julio de 2005, *asunto Podbielski and Ppu Polpure contra Polonia*, §§ 68, 69 y 70; 7 de julio de 2009, *asunto Kata contra Polonia*, § 41; 3 de marzo de 2009, *asunto Cibicki contra Polonia*, §§ 30, 34 y 35; 26 de mayo de 2009, *asunto Kordos contra Polonia*, §§ 39; 20 de abril de 2010, *asunto Bek contra Turquía*, § 24; y 14 de octubre de 2010, *Pedro Ramos contra Suiza*, §§ 34 y 35.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Y en algún caso también, respecto del derecho de acceso al proceso de ejecución [STEDH de 28 noviembre 2006 (*Apostol contra Georgia*), §§ 54, 57, 59 y 65].

En cuanto a la titularidad de este derecho, si bien la mayor parte de los casos conciernen a personas físicas, el Tribunal Europeo no excluye su protección a las personas jurídicas: SSTEDH de 10 enero de 2006, *asunto Teltronic-CATV contra Polonia*, §§ 63 y 64; 24 de septiembre de 2009, *asunto Agromodel Ood contra Bulgaria*, §§ 48 y 49; y 23 de febrero de 2010, *asunto S.C. Silvogrecu Com. S.R.L contra Rumanía*, §§ 42 y 43.

A los efectos del presente recurso, interesa destacar que el TEDH reiteradamente declara que existe lesión del derecho de acceso a un tribunal de justicia (art. 6.1 CEDH) si la norma reguladora del tributo de que se trate no contempla medidas de flexibilización, incluyendo la exención de su importe, en situaciones de insuficiencia económica del obligado, debiendo implementar el Estado un procedimiento dirigido a resolver este tipo de solicitudes: SSTEDH de 26 julio 2005, *asunto Kniat contra Polonia*, §§ 43 y 47; 23 de enero de 2007, *asunto Kozlowski contra Polonia*, §§ 38 y 41; 4 de marzo de 2008, *asunto Polejowski contra Polonia*, §§ 36 y 38; 21 de julio de 2009, *asunto Brezeanu contra Rumanía*, § 23; 24 de septiembre de 2009, *asunto Agromodel Ood contra Bulgaria*, § 47; 9 de diciembre de 2010, *asunto Urbanek contra Austria*, §§ 63 y 64; 8 de enero de 2013, *asunto Dimitrov contra Bulgaria, No. 2*, § 26; 16 de diciembre de 2014, *asunto Onar contra Turquía*, §§ 26 y 27; y la de 27 de enero de 2015, *asunto Coskun contra Turquía*, §§ 25 y 26.

También señala que la obligación del pago de la tasa tiene como límite la satisfacción de las necesidades básicas del solicitante y, en su caso y si fuere una unidad familiar, también la cobertura de las necesidades básicas de sus parientes dependientes [SSTEDH de 26 de julio de 2005, *asunto Kniat contra Polonia*, § 44; 23 de enero de 2007, *asunto Kozlowski contra Polonia*, § 38; 6 septiembre 2007, *asunto Kijewska contra Polonia*, § 43; 3 de marzo de 2009, *asunto Cibicki contra Polonia*, § 32; y 26 de mayo de 2009, *asunto Kordos c. Polonia*), § 36.

6. Cabe verificar entonces hasta qué punto estas medidas de protección a las personas jurídicas (únicas sobre las que debemos pronunciarnos, una vez declarada la pérdida parcial de objeto del recurso en cuanto a las personas físicas), exigidas por nuestra doctrina y por la



jurisprudencia del TEDH, quedan debidamente garantizadas por la Ley 10/2012, directamente en su texto o por remisión a otras leyes:

a) En primer lugar, hay que hacer referencia al catálogo de exenciones previsto por la propia Ley 10/2012 en su art. 4. Así, en cuanto a exenciones objetivas, el apartado 1 del precepto recoge una serie de procesos que por razón de la materia quedan excluidos del pago de la tasa y que serían aplicables también a las personas jurídicas. En concreto:

(i) Procesos civiles, contencioso-administrativos o laborales para la protección de derechos fundamentales y libertades públicas –en la medida de su reconocimiento a las personas jurídicas- [actualmente, art. 4.1.a)].

(ii) Reclamaciones dinerarias en juicio verbal y monitorio civil que no superen los 2.000 euros -salvo que se funden en título ejecutivo extrajudicial- [actual art. 4.1.c)].

(iii) La interposición de recurso contencioso-administrativo en los casos de silencio negativo, y de inactividad prestacional de la Administración del art. 29 LRJCA 29/1998, ya indicados [actual art. 4.1.d)].

(iv) La demanda de ejecución de laudos dictados por las Juntas Arbitrales de Consumo y por las Juntas Arbitrales de Transporte, en este último caso si la cuantía por la que se pide ejecución es inferior a 2.000 euros [introducido el primer supuesto por el Real Decreto-ley 3/2013 y ampliado al segundo por la Ley 15/2015, actual art. 4.1.g)].

(v) Así como también, los procedimientos de división judicial de patrimonio donde no haya controversia [actual, art. 4.1.g)].

(vi) La exención de la tasa en varios ámbitos del proceso concursal. El art. 4.1.c) de la Ley 10/2012, ya en su versión original, incluía la solicitud de concurso voluntario por el deudor como supuesto excluido de su pago, mientras que el Real Decreto-ley 3/2013 añadió un nuevo apartado “h”, extendiendo la exención a todas las “acciones que, en interés de la masa del concurso y previa autorización del Juez de lo Mercantil, se interpongan por los administradores concursales”. Con el art. 11.1 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero y el art. 10.1 de la Ley 25/2015, de 28 de julio, han pasado a ser respectivamente, los



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

apartados b) y f), del mismo art. 4.1 de la Ley 10/2012. Cabe recordar que conforme con el art. 1.1 de la Ley Concursal 22/2003, de 9 de julio (LC), el concepto de deudor comprende tanto a personas jurídicas como naturales. El alcance de la exención de la tasa judicial en los procesos concursales, por tanto, si bien no es total sí que deviene significativa.

b) Desde el punto de vista subjetivo, el texto original del apartado 2, letra a), del art. 4 de la Ley 10/2012, declaraba exentas del pago de la tasa judicial a “[1]as personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora”, lo que suponía garantizar el mismo nivel de protección que se concede por nuestro ordenamiento para sufragar los demás gastos necesarios para la defensa en juicio (prestaciones del art. 6 de la Ley 1/1996, cuyo apartado 5 incluye expresamente las tasas judiciales).

Tras la ya citada exención del pago de la tasa a las personas físicas por el Real Decreto-ley 1/2015 (art. 4.1.a) de la Ley, en lo que hace a las personas jurídicas el art. 4.2.b) de la Ley 10/2012 se remite a las condiciones para el otorgamiento del beneficio de justicia gratuita por la Ley 1/1996, de 10 de enero, que lo regula (LAJG). Se contempla en ésta un primer criterio que es el de la insuficiencia de recursos para litigar; y otro segundo en el que, prescindiendo de la situación económica de la persona jurídica solicitante, se atiende al bien jurídico tutelado en el proceso y al carácter con que actúa la persona dentro de éste. En ambas situaciones la LAJG interviene con un alcance más limitado que en el caso de las personas físicas, a falta de un imperativo constitucional que reconozca un núcleo indisponible de cobertura, como sucede con estas últimas *ex art. 119 CE*. Para aquellas otras, en cambio, el legislador opera selectivamente dentro de su libertad de configuración, atendiendo a la escasez de los recursos públicos disponibles:

(i) Así, respecto del criterio de la insuficiencia de recursos, la exclusión del pago de costas y, dentro de las mismas, la de las tasas judiciales, supone que se garantiza en todo caso y conforme con el art. 2.c) de dicha LAJG, tanto a las asociaciones declaradas de utilidad pública de acuerdo con el art. 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, como a las fundaciones inscritas en Registro Público; siempre que unas u otras acrediten dicha insuficiencia económica.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Ésta última quedaba definida en el apartado 6º del art. 3 de la misma Ley 1/1996 del texto original, para todo caso en que la base imponible de la persona jurídica “en el Impuesto de Sociedades fuese inferior a la cantidad equivalente al triple del salario mínimo interprofesional en cómputo anual”. El art. 2.2 del Real Decreto-ley 3/2013 suprimió este apartado, disponiendo en el apartado 5, todavía vigente, que la insuficiencia se acredita “cuando careciendo de patrimonio suficiente el resultado contable de la entidad en cómputo anual fuese inferior a la cantidad equivalente al triple del indicador público de renta de efectos múltiples”.

El mencionado indicador (IPREM), que fija la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, ha tenido el mismo importe de 532,51 euros mensuales en los años 2013, 2014, 2015 y 2016 (conforme, respectivamente, a lo establecido en la DA 82ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de PGE para 2013; la DA 80ª de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de PGE para 2014; la DA 84ª de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de PGE para 2015; y la DA 84ª de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de PGD para 2016).

(ii) De otro lado y prescindiendo de la insuficiencia de medios, la disposición adicional segunda de la misma LAJG, desde su dicción original, concede el citado beneficio a la Cruz Roja Española; así como a las asociaciones de consumidores y usuarios en el ámbito de actuación procesal legalmente previsto para ellas (actualmente, art. 24 del Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre). Y tras añadirse un párrafo tercero a esta disposición adicional segunda, por el art. único, 8, de la Ley 16/2005, de 8 de julio “*por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, para regular las especialidades de los litigios transfronterizos civiles y mercantiles en la Unión Europea*”, también se les reconoce el beneficio a las asociaciones de utilidad pública constituidas para la promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad, *ex art. 1.2 de la Ley 51/2003*.

c) Otras normas de nuestro ordenamiento, determinan igualmente el otorgamiento del beneficio de justicia gratuita a ciertas personas jurídicas. Así, el art. 23.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, “*por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*”, indica que las organizaciones de defensa del medio ambiente sin ánimo de lucro tendrán derecho al

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

beneficio de justicia gratuita, “en los términos previstos en la Ley 1/1996”, esto es, con la carga de acreditar la insuficiencia económica en los términos exigidos por dicha LAJG y que ya vimos. Aquella Ley 27/2006 ha sido dictada en aplicación del Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998 (Instrumento de Ratificación de 15 de noviembre de 2004, BOE núm. 40 de 16 de febrero de 2005) y de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003. Sobre esta última se ha pronunciado a su vez la STJUE de 11 de abril de 2013, desde la óptica del derecho de acceso a la justicia del art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales (*asunto Edwards y Pallikaropoulos*, núm. C-260/11, apartado 33).

d) Como medidas ya no de exención de la tasa judicial, sino de flexibilización de su pago para situaciones de insuficiencia económica transitoria del obligado, sea persona física como jurídica, ha de tenerse en cuenta que el devengo de la tasa judicial genera una deuda de naturaleza tributaria, por lo que nada obsta a poder solicitar su aplazamiento o en su caso el fraccionamiento de la cantidad a pagar, en los términos del art. 65 de la Ley General Tributaria y cumpliendo con los requisitos establecidos a su vez en los arts. 44 y siguientes del Reglamento General de Recaudación (Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, que lo aprueba). El art. 2 de la Orden EHA/1030/2009, de 23 de abril, dispensó de la obligación de prestar garantías en las solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento, para deudas de importe no superior a los 18.000 euros; cantidad ésta que el art. 2 de la Orden HAP/2178/2015, de 9 de octubre, ha elevado a los 30.000 euros.

Ha de recordarse al respecto que este Tribunal, en la STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 10, con cita de la STJUE de 22 de diciembre de 2010, *asunto DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH contra Bundesrepublik Deutschland* (núm. C-279/09), apartado 61 y fallo, dictada en relación con el derecho de acceso a la justicia que consagra el art. 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), ya advirtió de la necesidad de implementar también medidas de flexibilidad no ya en cuanto al importe, sino en relación a la forma de pago de la prestación exigida, a fin de evitar que su exigencia anticipada pueda representar «un obstáculo insuperable para el acceso a la justicia».

En conclusión y a la vista de todos los supuestos de exención y de pago flexible de la tasa judicial a las que pueden acogerse las personas jurídicas, no cabe concluir que el art. 7 o los demás preceptos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, conculquen el derecho de



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

acceso (a la jurisdicción o al recurso) del art. 24.1 CE, en virtud de una supuesta desprotección ante situaciones de insuficiencia económica del obligado a su pago.

7. La segunda queja vertida por la demanda en relación con la conculcación del derecho de acceso (art. 24.1 CE) dentro de la órbita del art. 7 de la Ley recurrida, es que la tasa en cuestión se traduce en una barrera económica que, “desproporcionadamente” inhibe o disuade a muchos ciudadanos de ejercitar aquel derecho fundamental en el orden contencioso-administrativo, cuando se trata de reclamaciones de pequeña cuantía; o bien de impugnar la ilegalidad de disposiciones generales y contra las vías de hecho, y cuando se tratan de demandas de importe elevado (responsabilidad civil y administrativa). También resulta disuasoria la tasa fijada para los recursos.

Para analizar este motivo desde el prisma de la proporcionalidad que se nos solicita, hemos de partir de nuestra doctrina en torno a los presupuestos que debe cumplir toda norma con rango de ley que resulte limitadora de un derecho fundamental, los cuales son: «de un lado, el consistente en perseguir una finalidad constitucionalmente legítima (...) y, de otro, el relativo al cumplimiento del principio de proporcionalidad, cuya verificación exige, conforme a nuestra doctrina (STC 66/1995, de 8 de mayo, FFJJ 4 y 5; 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6 y ss.; 161/1997, de 2 de octubre, FFJJ 8 y ss.; y 136/1999, de 20 de julio, FJ 23), comprobar sucesivamente el cumplimiento de los tres requisitos siguientes. En primer lugar, la medida debe ser idónea o adecuada para la consecución de los fines que persigue (...). En segundo lugar, la medida debe ser también necesaria, de tal manera que no resulte evidente la existencia de medidas menos restrictivas de los principios y derechos constitucionales que resultan limitados (...) “para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador” (...). Y, finalmente, la medida debe ser proporcionada en sentido estricto, de modo que no concurra un “desequilibrio patente y excesivo o irrazonable” (...) entre el alcance de la restricción de los principios y derechos constitucionales que resultan afectados, de un lado, y el grado de satisfacción de los fines perseguidos con ella por el legislador, de otro”...» [STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 9 y las anteriores resoluciones que cita; en el mismo sentido, SSTC 215/1994, de 14 de julio, FFJJ 4.b) y 5 y 48/2005, de 3 de marzo, FJ 7].

Siguiendo este postulado analizaremos cada uno de los dos presupuestos que se han mencionado: 1) el del fin constitucionalmente legítimo y 2) el de la proporcionalidad, esta



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

última determinada a su vez por tres requisitos: (i) idoneidad, (ii) necesidad y (iii) proporcionalidad en sentido estricto. En el bien entendido de que ese enunciado sigue un orden lógico, concurrente y sucesivo, es decir, cada uno de esos presupuestos y requisitos actúa a modo de exclusiva del siguiente, de manera que la ausencia de cualquiera de ellos releva de la necesidad de examinar los restantes.

Por lo que atañe entonces, en primer lugar, a la existencia de un fin constitucionalmente legítimo, el epígrafe I, párrafo último, del Preámbulo de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, concreta expresamente los dos fines perseguidos por el Estado con la imposición de esta tasa judicial: “Con esta asunción por los ciudadanos que recurren a los tribunales de parte del coste que ello implica se pretende racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, al mismo tiempo que la tasa aportará unos mayores recursos que permitirán una mejora en la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita...”.

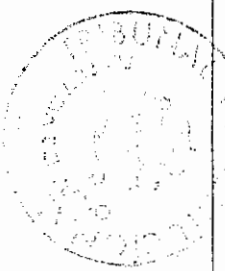
Procede hacer referencia a cada uno de ellos:

a) En cuanto al primer fin expresamente proclamado por la Ley 10/2012, el de “racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional”, el Preámbulo nada más aclara sobre el significado de esta expresión, debiendo indagarse la misma en las justificaciones dadas al respecto por el Ministerio de Justicia, concretamente en la “Memoria del Análisis de Impacto Normativo” del Proyecto de Ley, alegada en la demanda como documento de justificación de la norma enjuiciada, sobre cuyo examen ninguna objeción plantea el Abogado del Estado en sus alegaciones, llegando incluso a apoyarse en ella (al referirse al cumplimiento por la Ley 10/2012 del principio de estabilidad presupuestaria), y cuya elaboración por cierto resulta preceptiva para la tramitación de todo proyecto de Ley, conforme a lo previsto en el todavía vigente art. 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (exigencia que se traslada al art. 26.3 de esta misma Ley, con entrada en vigor el 2 de octubre de 2016 tras las modificaciones introducidas por la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) y, en su desarrollo, el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, “por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo”.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Pues bien, se dice sobre el particular en esta Memoria, que: “es preciso racionalizar el uso de los medios y buscar la máxima eficacia de los mismos, evitando situaciones de abuso constatables generadas por aquellos que litigan, no buscando un[a] justa tutela de sus derechos, sino ventajas indebidas e ilegítimas al abrigo de nuestra normativa procesal, retrasando la respuesta de los Tribunales” (apartado II, 1, b, pág. 6) (...); “racionalizar el uso de la Administración de Justicia, especialmente en el ámbito de la segunda instancia (...). Con el reforzamiento de la tasa judicial se logra que una parte de tales costes sea soportada por la persona que utiliza la vía judicial, y no por el resto de los ciudadanos, especialmente cuando no ha lugar a estimar su pretensión o cuando no se conforma con un primer pronunciamiento judicial” (*ibid*, pág. 7).

De los pasajes que se reproducen de la Memoria, se extrae que la racionalización de la Justicia va referida a evitar la interposición de recursos infundados (se habla de la segunda instancia, pero lógicamente también comprende aquellos recursos extraordinarios a los que grava la norma) para dilatar el cumplimiento de resoluciones judiciales de condena. El fin perseguido es, por tanto, atajar una patología concreta, la del abuso del derecho al recurso al ser utilizado éste como táctica dilatoria.



Bajo esa perspectiva, ha de decirse que este específico fin, asignado a la tasa creada por la Ley 10/2012, resulta constitucionalmente legítimo. En efecto, además de que con carácter general tenemos dicho que uno de los límites al ejercicio de todo derecho fundamental viene dado, justamente, por su abuso o extralimitación [SSTC 284/2005, de 7 de noviembre, FFJJ 3 y 4; y 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 3; y 24/2015, de 16 de febrero, FJ 2], hemos tenido también la oportunidad de sentar doctrina específica en este campo de los instrumentos legales para la disuasión de acciones y recursos judiciales infundados, instrumentos que hemos declarado compatibles con el derecho fundamental de acceso, siempre que el obstáculo impuesto por el legislador obedezca, según tenemos delimitado: «...“a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionales protegidos y que deberá guardar una notoria proporcionalidad con la carga de diligencia exigible a los justiciables” (STC 158/1987, de 20 de octubre, fundamento jurídico 4.º). Entre las finalidades atendibles de esos obstáculos cabe incluir la de prevenir los resultados distorsionadores del entero sistema judicial que se derivarían de una excesiva litigiosidad, como en el ATC 171/1986, de 19 de febrero, de este Tribunal (recurso de amparo 1.223/85), se sostuvo, o sancionar el ejercicio abusivo, temerario o de mala fe del propio derecho de



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

acceso a la justicia, finalidades ambas que, juntamente o por separado, persiguen medidas como la condena en costas, la pérdida de depósitos y fianzas, la imposición de multas por temeridad u otras semejantes. La variedad de supuestos a que cabría referirse revela que estas condiciones o consecuencias, que actúan en desfavor de quien acciona jurisdiccionalmente, pueden tener diversa naturaleza o distintos efectos» [STC 206/1987, de 21 de diciembre, FJ 5; en el mismo sentido STC 147/1989, de 21 de septiembre, FJ 5].

Este Tribunal, por tanto, acepta que uno de los fines limitativos del derecho de acceso tanto a la jurisdicción como al recurso, sea el de la prevención o disuasión de comportamientos abusivos en su ejercicio. Por ende resulta constitucionalmente legítimo en relación con la Ley aquí impugnada.

b) El segundo de los dos fines que se indican en el pasaje antes transcrito del Preámbulo de la Ley 10/2012, el de financiación de la Justicia mediante tasas, supone una continuación del paso dado por el art. 35 de la Ley 53/2002 en cuanto a la reintroducción del sistema mixto que había abolido la ya citada Ley 25/1986, atribuyendo una parte de sus gastos de funcionamiento a quienes impetran la acción de los tribunales, si bien la vía principal de financiación sigue siendo la de los impuestos, a cargo de la generalidad de los contribuyentes. Esta decisión del legislador ya la hemos declarado constitucionalmente legítima en el anterior FJ 3, entendida también como instrumento para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria recogido en el art. 135 CE, tal y como alega el Abogado del Estado.

Con todo, cabe observar que el Preámbulo se refiere a la Administración de Justicia como prestadora de “servicios” (I, párrafo 3; II, párrafo 1; III, párrafo 2). Esta calificación tan restrictiva no es, sin embargo, la que hemos identificado como el hecho imponible propio de esta tasa judicial, habiendo reiteradamente declarado en este punto que «la regulación de la tasa por el Estado se justifica porque el hecho imponible se hace recaer, no ya sobre el servicio público de la Administración de Justicia, que puede ser asignado a las Comunidades Autónomas, que lo gestionan en cuanto a la dotación y financiación de los medios personales y materiales precisos, sino, específicamente, sobre “el ejercicio de la potestad jurisdiccional” que es una actividad típica e indeclinablemente estatal, en cuanto manifestación de uno de los poderes del Estado ante el que se ha puesto en marcha un



proceso o instado su continuación» [SSTC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5 y 71/2014, de 6 de mayo, FJ 4].

La consecución de los procesos en los distintos órdenes jurisdiccionales permite materializar a diario la función que nuestra Constitución encomienda con carácter exclusivo (art. 117.3 CE) a los órganos de un Poder del Estado, definido así expresamente por la Constitución como es el Poder Judicial (Título VI CE), mediante la resolución de los conflictos de intereses y el aseguramiento del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y la paz social de los ciudadanos, así como la protección de éstos frente al poder de la autoridad [SSTC 175/2001, de 26 de julio, FJ 6; 56/2002, de 11 de marzo, FJ 3; 155/2011, de 17 de octubre, FJ 2].

Esto lleva a considerar que el objetivo de financiación mixta de la Justicia a cargo de las tasas judiciales, si bien en sí mismo legítimo como ya está dicho, no deviene prioritario ni puede traer consigo mediante la implantación de unas tasas excesivas, la imposibilidad de ejercicio de un derecho fundamental (art. 24.1 CE), con la consiguiente inacción de la propia función atribuida a juzgados y tribunales por la Constitución. Valga esta consideración para lo que ha de tratarse a continuación, en torno al control del presupuesto de la proporcionalidad del tributo impugnado.

8. La proporcionalidad en la limitación de un derecho fundamental y, en este caso, del derecho de acceso a la Jurisdicción y al recurso (art. 24.1 CE), comporta la concurrencia como se dijo antes de tres requisitos, el primero de los cuales es el de la “idoneidad” de la medida adoptada, en el sentido de que ésta ha de resultar adecuada para conseguir el objetivo propuesto por el legislador. El control de su observancia ha de hacerse en el presente caso, de acuerdo con los dos fines de la Ley 10/2012 que antes acabamos de identificar.

Así, en lo que concierne en primer término al fin de “racionalización” de la Justicia, el cual equivale a hablar, como veíamos, de un efecto preventivo o disuasorio frente a recursos infundados, las tasas que sirven en teoría a este propósito son las que contempla el art. 7 de la Ley 10/2012 para la interposición de recursos. Siendo así, resulta que su pago se impone de manera igual para la universalidad de justiciables que pretenden impugnar sentencias en los tres órdenes jurisdiccionales gravados.

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Es claro que en este marco de indiferenciación, en el que todos abonan el mismo importe por la tasa indicada, el efecto preventivo o disuasorio se diluye para todo aquel que dispone de medios económicos suficientes, sin que pueda sentirse concernido por admonición alguna si su intención fuera la de interponer un recurso infundado, toda vez que se le exige exactamente el mismo esfuerzo económico que a los demás. Tal situación perjudica a su vez al justiciable que ejercita correctamente su derecho a recurrir; es decir, todo aquel cuya intención no es dilatar el cumplimiento de una sentencia dictada en su contra sino impugnarla porque la considera disconforme a Derecho, pero a quien, entonces, se le obliga a pagar esa misma tasa cuya cuantía elevada se ha fijado por la norma, precisamente, para erradicar un comportamiento procesal indebido que en realidad le resulta ajeno.

La imposibilidad de implementar un control *ex ante* para determinar cuándo un recurso puede reputarse objetivamente infundado, control que este Tribunal únicamente ha admitido en el supuesto de insostenibilidad de la pretensión como causa para denegar el beneficio de justicia gratuita [SSTC 12/1998, de 15 de enero, FJ 4; 182/2002, de 14 de octubre, FJ 4; 7/2008, de 21 de enero, FJ 2; ATC 252/2013, de 4 de noviembre, FJ 1], no puede justificar la imposición indiscriminada de esta tasa, bajo el sustento de un propósito disuasorio frente a una patología a fin de cuentas minoritaria.

A esa falta de idoneidad, en los términos expuestos, se une además otra circunstancia. Nuestro ordenamiento jurídico ya preveía con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 10/2012, un instrumento disuasorio de recursos infundados como es el depósito para recurrir.

Se encuentran en esta categoría, ante todo, aquellos previstos en ámbitos materiales concretos, a través de los cuales el legislador incide en la tutela de los derechos de terceros que pueden resultar especialmente afectados por una dilación ejecutiva de la resolución dictada: este es el caso de los trabajadores [SSTC 3/1983, de 25 de enero, FJ 4; 100/1983, de 18 de noviembre, FJ 2]; las víctimas de accidentes de circulación [SSTC 84/1992, de 28 de mayo, FJ 3, 119/1994, de 25 de abril, FJ 3; 226/1999, de 13 de diciembre, FJ 3] y los arrendadores [SSTC 104/1984, de 14 de noviembre, FJ 4; 87/1992, de 8 de junio, FJ 3;





344/1993 y 346/1993, ambas de 22 de noviembre, FJ 2; 26/1996, de 13 de febrero, FJ 3; 204/1998, de 26 de octubre, FJ 2].

Pero existe también un depósito para recurrir de alcance general, incluso mayor que el que tiene la tasa aquí en examen (porque aquél se exige también a la acusación popular en el proceso penal), con importes variables (entre 30 y 50 euros) por la interposición de recursos de toda clase y para demandas de revisión y rescisión de sentencias firmes a instancia del rebelde. Es el depósito regulado en la disposición adicional decimoquinta de la LOPJ, del que este Tribunal se ha ocupado a propósito de su régimen de subsanación en casos de falta de constitución o de falta de acreditación documental [doctrina de las SSTC 129/2012 y 130/2012, ambas de 18 de junio, FJ 2 y siguientes]. En el Preámbulo, apartado V de la Ley Orgánica 1/2009, de 13 de noviembre, que introdujo dicha disposición adicional decimoquinta LOPJ, se aclara que el fin principal de este depósito “es disuadir a quienes recurran sin fundamento jurídico alguno, para que no prolonguen indebidamente el tiempo de resolución del proceso en perjuicio del derecho a la tutela judicial efectiva de las otras partes personadas en el proceso”.

En este contexto, la aplicación de un nuevo instrumento disuasorio de recursos infundados mediante la tasa de la Ley 10/2012 (a diferencia de la regulada en el art. 35 de la Ley 53/2002, de naturaleza exclusivamente recaudatoria: STC 20/2012, FJ 8), no sólo no resulta idónea a este fin, según se ha dicho, sino que vendría a servir a un objetivo ya cubierto por la exigencia de dichos depósitos, sin que se aporten razones objetivas que permitan justificar la introducción de la tasa debido a una supuesta falta o insuficiencia de esa misma eficacia disuasoria respecto, se insiste, de los distintos depósitos regulados por el ordenamiento jurídico; cuestión que la “Memoria del Análisis de Impacto Normativo” del Proyecto de la Ley 10/2012 no explica ni acompaña con datos.

Por lo demás, a diferencia de los depósitos, la ley impugnada no permite la devolución de la tasa judicial si se llega a estimar el recurso, pese a ser tal hecho claramente indicativo de que el así interpuesto no devenía infundado.

Sentado esto, en cuanto toca al segundo fin pretendido por la Ley impugnada, el de la financiación mixta de la Justicia con cargo a la exigencia de tasas, basta decir que no cabe duda de que la imposición de este tributo sí se ofrece como mecanismo plenamente idóneo



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

para el indicado fin, tal como ya ha sucedido en el pasado con el funcionamiento de una tasa de naturaleza similar.

Todo lo dicho nos conduce a considerar, en resumen, que la tasa aquí impugnada se muestra idónea para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo de mantener un modelo de financiación mixta de la Justicia, pero no reúne la idoneidad necesaria para aquel otro fin trazado por la Ley 10/2012 (en sí mismo, igualmente legítimo), como es el de disuadir de la interposición abusiva de recursos.

9. Solamente desde la perspectiva recaudatoria, por tanto, es como cabe proseguir el análisis de constitucionalidad para verificar si concurren los atributos de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Al respecto, en lo que concierne a la “necesidad” de la medida, ésta no ofrece dificultad de comprensión bajo el parámetro de valoración que se ha venido exponiendo. En efecto, una vez que el legislador ha asumido dentro del margen de libertad del que dispone, que un porcentaje de los gastos que se derivan del funcionamiento de la justicia deben ser sufragados por quienes precisamente promueven la tutela de los tribunales, aunque siga siendo mayoritaria la aportación del conjunto de los contribuyentes por la vía de los impuestos, no cabe cuestionar la elección de la tasa aquí impugnada como instrumento recaudatorio, ni los recurrentes niegan en sí misma la validez de este sistema de financiación mixta de la Justicia, frente al que no cabe oponer un mandato constitucional que, en sentido contrario, únicamente permita sufragar el funcionamiento de la actividad de los juzgados y tribunales por la vía general de los tributos que paga la ciudadanía.

Se trata, en definitiva, de la materialización de una opción política en la que no cabe injerirse, pues conforme tenemos asentado en doctrina reiterada: «el control del Tribunal Constitucional sobre “la existencia o no de medidas alternativas menos gravosas pero de la misma eficacia ... tiene un alcance y una intensidad muy limitadas, so pena de arrogarse un papel de legislador imaginario que no le corresponde y de verse abocado a realizar las correspondientes consideraciones políticas, económicas y de oportunidad que le son institucionalmente ajenas y para las que no está constitucionalmente concebido”; por ello, esta tacha de desproporción solamente será aplicable cuando “las medidas alternativas [sean] palmariamente de menor intensidad coactiva y de una funcionalidad manifiestamente similar



a la que se critique por desproporcionada” (STC 161/1997, fundamento jurídico 11)” (STC 136/1999, de 20 de julio, FJ 28)...” [STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 14; también AATC 233/2004, de 7 de junio, FJ 6; 395/2005, de 19 de octubre, FJ 3; 400/2004, de 27 de octubre, FJ 6 y 332/2005, de 13 de septiembre, FJ 6].

Es evidente que desde la perspectiva de la finalidad por la que se instaura la tasa judicial de la Ley 10/2012, que es la de fijar una corresponsabilidad económica por parte de todo aquel que genera la actividad procesal cuya realización produce un coste para el Estado, no hay –ni se alega por los recurrentes– una medida alternativa que sirva a su eficaz consecución.

Mayores problemas suscita, por el contrario, el aspecto de la proporcionalidad estricta de las tasas impugnadas, al que de inmediato prestamos atención.

10. Debemos todavía determinar, en efecto, si las tasas que fija el art. 7 de la Ley 10/2012 tanto para acceder a la jurisdicción, como para poder promover recursos, resultan desproporcionadas *stricto sensu* por su cuantía, como afirma la demanda, en el sentido de provocar que quienes disponen de medios económicos suficientes para afrontar su pago, dejen sin embargo de ejercitar la acción o recurso que tenían por ley a su alcance, dado el valor económico del objeto controvertido puesto en relación con el importe de la tasa.

Si anteriormente nos hemos situado en el plano de los fines constitucionalmente legítimos por los que puede limitarse el ejercicio del derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, para incluir dentro de ellos la disuasión en el ejercicio abusivo del derecho al recurso -interposición de recursos infundados-; en este otro ámbito en el que ahora nos adentramos, el de la proporcionalidad en sentido estricto, el efecto disuasorio de la tasa en examen cobra un significado diferente, puesto que lo alegado por los recurrentes y que congruentemente tendremos que determinar, es si su elevada cuantía se traduce en un obstáculo injustificado para el correcto ejercicio del derecho fundamental indicado, en sus dos vertientes reconocidas, acceso a la jurisdicción y al recurso.

Lo que la demanda propone, por tanto, es que utilicemos como canon de ponderación de la proporcionalidad en sentido estricto, el del efecto disuasorio de la medida tributaria impugnada sobre el ejercicio del derecho fundamental de acceso al proceso (jurisdicción y



recurso) de los gravados con ella. Así planteado, ha de distinguirse entre la aplicación del principio de proporcionalidad en sentido estricto en cuanto a la fijación de la tasa judicial para impetrar el ejercicio de la potestad jurisdiccional en primera o única instancia; y la posibilidad o no de aplicación de dicho principio en relación a las tasas para recurrir resoluciones judiciales. Se adelanta ya una respuesta negativa a esta segunda cuestión, que trataremos en el posterior fundamento 12. Nos centramos ahora en la tasa para el acceso a la jurisdicción, a cuyo efecto deben de formularse algunas consideraciones previas a fin de esclarecer la viabilidad de tal método:

a) Este Tribunal ha precisado que el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, debe ser fijado siempre «en atención a las circunstancias de cada caso (SSTC 341/1993, fundamento jurídico 7º; 50/1995, fundamento jurídico 7º)» [STC 239/1999, de 20 de diciembre, FJ 5]. Sin perjuicio de ello hemos ido ofreciendo claves para esa subsunción concreta, tales como verificar que no se lesione «el valor fundamental de la justicia propio de un Estado de Derecho y de una actividad pública no arbitraria y respetuosa con la dignidad de la persona [SSTC 66/1985, fundamento jurídico 1º; 65/1986, fundamento jurídico 2º; 160/1987, fundamento jurídico 6º b); 111/1993, fundamento jurídico 9º; 50/1995, fundamento jurídico 7º]» [STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 9]; que no concurra un «desequilibrio patente y excesivo o irrazonable» entre la medida y la finalidad de la norma [STC 55/1996, cit., FJ 9]; constituyendo límite objetivo de esa proporcionalidad, «la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE)» [STC 239/1999, cit., FJ 5]; importando sobre todo que se deriven de la aplicación de la medida, «más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto» [STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 7]. Si bien, en fin, «no cualquier desproporción o falta de equilibrio habrá de ser, desde la perspectiva que nos ocupa, constitucionalmente relevante, sino que sólo lo será aquélla en la que el exceso resulte verdaderamente manifiesto o evidente» [STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 16].

b) La demanda fundamenta en este punto sus pretensiones, partiendo de una invocación a la jurisprudencia norteamericana relativa al conocido como "*chilling effect*", "efecto escalofrío", disuasorio o de desaliento al ejercicio del derecho, surgida a partir del caso *U.S. Supreme Court, Wieman v. Updegraff*, 344, US 183 (1952), la cual pondera la posible inhibición que alcanza sobre el ejercicio de ciertos derechos fundamentales,



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

especialmente el de libertad de expresión, la imposición de sanciones excesivas de orden penal o administrativo.

De tal jurisprudencia se ha hecho eco el Tribunal Europeo de Derechos Humanos - incluso empleando habitualmente aquella expresión-, de manera preferente al tratar sobre los derechos a la libertad de expresión y reunión de los arts. 10 y 11 del Convenio de 1950. A título de ejemplo, SSTEDH de 20 de mayo de 1999, *asunto Bladet Tromsø and Stensaas*, § 64; 28 de octubre de 1999, *asunto Wille contra Liechtenstein*, § 50; 21 de marzo de 2002, *asunto Nikula contra Finlandia*, § 54; 15 de diciembre de 2005, *asunto Kyprianou contra Chipre*, §§ 175, 181 a 183; 21 de julio de 2011, *asunto Heinisch contra Alemania*, §§ 91 y 92; 3 de octubre de 2013, *asunto Kasparov y otros contra Rusia*, § 84; 15 de mayo de 2014, *asunto Taranenko contra Rusia*, §§ 95 y 96; 14 de octubre de 2014, *asunto Yilmaz Yildiz y otros contra Turquía*, § 33; y 15 de octubre de 2015, *asunto Gafgaz Mammadov contra Azerbaijan*, § 50.

En lo que aquí nos importa, también este Tribunal Constitucional ha hecho uso del efecto disuasorio como canon de ponderación del principio de proporcionalidad en sentido estricto, casi siempre en relación con medidas restrictivas al ejercicio de derechos fundamentales sustantivos. Así ha sucedido en casos donde se cuestiona la aplicación de sanciones penales que se consideran, por su naturaleza y extensión, desproporcionadas en el sentido de producir un desaliento a terceros para ejercer distintos derechos fundamentales - libertad de expresión, libertad sindical, etc- [entre otras, SSTC 136/1999, de 20 de julio, FFJJ 20 y 29.c); 110/2000, de 5 de mayo, FJ 5; 88/2003, de 19 de mayo, FJ 8; 185/2003, de 27 de octubre, FJ 5; 108/2008, de 22 de septiembre, FJ 3; y 104/2011, de 20 de junio, FJ 6]. También cuando el efecto se causa por medidas de control administrativo [STC 37/1998, de 17 de febrero, FFJJ 6 a 8; y 148/2015, de 6 de julio, FJ 3, iii)]; y en su caso también, por actos de sujetos privados pero que repercuten en derechos fundamentales [SSTC 189/1993, de 14 de junio, FJ 5; y 148/2015, de 6 de julio, FJ 3, ii)].

c) Respecto del ejercicio del derecho de acceso a la tutela jurisdiccional, nuestra doctrina también se refiere al efecto disuasorio, al tener establecido que «puede constituir una violación del citado derecho fundamental la imposición de requisitos o consecuencias (...) meramente limitativas o disuasorias del ejercicio de las acciones y recursos legalmente habilitados para la defensa jurisdiccional de derechos e intereses legítimos; pero, con mayor



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

razón, tal violación constitucional sólo es pensable si los requisitos o consecuencias legales del ejercicio de la acción o recurso fueran irrazonables o desproporcionados o el resultado limitativo o *disuasorio* que de ellos deriva supusiera un impedimento real a dicho ejercicio» [STC 206/1987, de 21 de diciembre, FJ 5; en el mismo sentido STC 147/1989, de 21 de septiembre, FJ 5].

En concreto, en la STC 3/1983 de 25 de enero, este Tribunal declaró inconstitucional, por falta de la debida proporcionalidad, el inciso del párrafo primero del art. 170 del Real Decreto Legislativo 1568/1980, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, en el que se establecía para el empresario un recargo del 20 por 100 sobre la suma objeto de condena, en orden a la constitución del depósito necesario para recurrir la sentencia. Dijimos entonces, pese a tratarse de un depósito reintegrable en caso de estimación del recurso, que además de no aparecer dicho recargo vinculado a una actuación procesal previa de la parte que pudiera calificarse de mala fe o temeridad, lo que la convertía en una sanción objetiva, su cuantía resultaba en todo caso «ciertamente desproporcionada y gravosa, especialmente en condenas elevadas hoy tan frecuentes, impidiendo o dificultando gravemente el derecho al recurso que forma parte del contenido del art. 24.1 de la C.E» (FJ 6).

La desproporción del recargo se aprecia por tanto desde una perspectiva de disuasión general y previsible del derecho al recurso, sin condicionarla al previo examen de la situación económica de una o varias personas (físicas o jurídicas) recurrentes, ni del importe resultante de aplicar dicho porcentaje a cada recurso concreto. Semejante exigencia hubiera tornado inviable nuestro control en un proceso de objeto abstracto como es el recurso de inconstitucionalidad, en contra de lo dispuesto por la Constitución [art. 161.1.a)] y nuestra ley orgánica [arts. 2.1.a); 10.1.b); y 31 a 34; 38.1, 38.2, 39 y 40 LOTC]. Otro tanto ha de decirse, desde luego, respecto de la norma aquí en examen.

d) Aceptada entonces la posibilidad de hacer uso, como canon de ponderación de la falta de proporcionalidad en sentido estricto, del efecto disuasorio al ejercicio del derecho de acceso (art. 24.1 CE) provocado según los recurrentes por la cuantía de la cuota fija y variable del impugnado art. 7 de la Ley 10/2012, en su aplicación a las personas jurídicas, procede referirse ya a los factores susceptibles de acreditar, de manera general y previsible, dicha disuasión.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

En este punto, hay que constatar ante todo que la Exposición de Motivos de la Ley 10/2012 no contiene referencia alguna a los criterios que han llevado a la asignación de los importes de las respectivas cuotas. Por su parte, la “Memoria del Análisis de Impacto Normativo” del entonces Proyecto de Ley, en su epígrafe IV, “Análisis de Impactos”; apartado 2, “Impacto económico y presupuestario”; letra d), “Impacto presupuestario y relación con el coste del servicio. Tasas judiciales”, estimaba unos ingresos en el primer año de su entrada en vigor por importe de 306.091.358,50 euros (descontando los procesos con justicia gratuita, que no la generan). A su vez, los gastos presupuestados para el funcionamiento total de juzgados y tribunales ascendían en 2011 (año que toma como referencia la Memoria) a 1.313.848.311,180 euros, una suma más de cuatro veces superior.

Lo dicho sin embargo no resulta suficiente para resolver el problema que se analiza (proporcionalidad en sentido estricto). Como indicamos en el anterior fundamento jurídico 8 de esta Sentencia, la actividad jurisdiccional no representa solamente la materialización de un servicio público, sino la expresión de un Poder del Estado y, en lo que ahora importa resaltar, el instrumento para la satisfacción de un derecho fundamental. La alternativa de que este último (el derecho de acceso, art. 24.1 CE) no se ejercite por motivos económicos, obliga a verificar en qué casos ese riesgo real de disuasión existe, más allá de que resulte indiscutido que en el actual sistema de financiación mixta, el sujeto obligado al pago de la tasa judicial aporta un porcentaje minoritario del coste total de su proceso.

A tal fin hemos a referirnos a cada uno de los dos módulos que trae la norma para el cálculo de la cuota a pagar: la cantidad fija y la variable, partiendo de los concretos supuestos que han sido impugnados por la demanda del recurso.

11. En cuanto a la cuota fija, la demanda sostiene que la imposición de la tasa en sus actuales importes, puede comportar una medida de efectos inhibidores o disuasorios y, por ello injustificadamente desproporcionado, en los siguientes ámbitos de tutela jurisdiccional donde su pago se muestra especialmente gravoso: (i) las demandas de pequeña cuantía en el orden contencioso-administrativo y (ii) la interposición de recursos (segunda instancia y recursos extraordinarios) en los tres órdenes jurisdiccionales donde la misma es exigible, conforme se explicará de inmediato.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Importa precisar, por tanto, que la demanda no formula cuestión alguna sobre la cuota fija establecida en el art. 7.1 de la Ley 10/2012 para los procesos civiles en primera o única instancia (su importe, en función del tipo de proceso, oscila entre los 100 euros del proceso monitorio y los 300 euros del juicio ordinario), lo que nos impide pronunciarnos sobre ella. En todo caso, no puede obviarse el hecho ya reseñado en el anterior fundamento jurídico 7, de que el art. 4.1.c) de la misma Ley declara exentos del pago de la tasa a los procesos civiles por reclamación de cantidad hasta los 2.000 euros, salvo cuando se trate de la ejecución de títulos extrajudiciales. Medida que ya figuraba en la dicción original de la Ley [entonces, art. 4.1.e)] y que no ha sufrido variación con posterioridad, lo que revela una voluntad legislativa de integrarlo como límite estructural de este tributo en el ámbito de la justicia civil, algo que no ofrece desde luego reproche desde la perspectiva constitucional que se examina (art. 24.1 CE). Pasamos entonces a referirnos a las reclamaciones de pequeña cuantía en el orden contencioso-administrativo.

Se ha recordado antes en esta Sentencia (fundamento jurídico 3) y no hace falta insistir en ello, que lo que está en juego en todos los procesos del orden contencioso-administrativo no es, únicamente -aunque ya sería bastante-, el ejercicio de un derecho fundamental con el fin de impetrar la protección de derechos subjetivos o intereses legítimos en conflicto, sino la propia efectividad del mandato constitucional de los arts. 103.1 y 106.1, con los que se asegura el sometimiento de las Administraciones públicas al imperio de la ley y el control de su actividad. Existen, pues, poderosas razones de orden público contrarias a desestimar a los ciudadanos para que dejen de promover el control de la legalidad ante los tribunales contencioso-administrativos.

Cuestión distinta -como hemos dicho también-, es que las leyes establezcan consecuencias para quien abuse de su derecho de acceso, a la jurisdicción o al recurso, por mala fe o temeridad, en términos de posible condena en costas por esta causa o a través de la imposición de una multa del art. 247 LEC. Además, en el recurso contencioso-administrativo el régimen de condena en costas, en primera o única instancia, se ha equiparado al proceso civil (art. 139.1 LRJCA, reformado por el art. tercero, Once, de la Ley 37/2011, de 10 de octubre), por lo que con carácter general rige el principio del vencimiento salvo que se trate de estimación parcial de la demanda o incluso estimación total, si el asunto presenta a criterio del juez serias dudas de hecho o de derecho.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

La justificación del importe de la tasa en los procesos contencioso-administrativos, ya sea en general y menos si cabe en reclamaciones de pequeña cuantía, no puede sostenerse en la afirmación defendida por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, de que la tasa va dirigida a quienes deducen pretensiones con una “alta probabilidad de estimación”, cuestión ésta, en realidad, *a priori* imposible de garantizar. Tampoco hay datos para inferir, como señala igualmente el representante del Gobierno, que la cuantía de la tasa judicial sirva para estimular a la Administración a reconocer las pretensiones del afectado en la vía administrativa o, como muy tarde, a allanarse a la demanda que este último presente.

Por otro lado, el legislador ha reducido la posibilidad de sometimiento a arbitraje en los conflictos administrativos, solamente a los planteados entre sus propios órganos (disposición adicional única de la Ley 11/2011, de 20 de mayo, de reforma de la Ley 60/2003).

En consecuencia, la tutela dispensada por los tribunales de justicia es la única vía que tienen los ciudadanos para lograr el control de la actividad administrativa contraria a Derecho. Y que en las demandas de poca cuantía, en no pocas ocasiones incluye el cuestionamiento de disposiciones generales por el cauce de los recursos indirectos, cuya estimación da lugar al planteamiento de la cuestión de ilegalidad de los arts. 27 y 123-126 de la LRJCA, para su remoción del orden jurídico.

El Real Decreto-ley 3/2013 incorporó al apartado 1 del art. 7 de la Ley 10/2012, el límite por pago de la tasa, del 50 por 100 del importe de la sanción económica recurrida. Sucede, sin embargo y en primer lugar, que la imposición de una multa no agota el catálogo de posibles reclamaciones a la Administración, de modo que esta reducción objetivamente resulta parcial y limitada, ignorándose el criterio legislativo que ha conducido a hacer esta específica selección, en estos términos (el epígrafe III de la Exposición de Motivos de aquel Real Decreto-ley apenas informa de su introducción).

En segundo lugar, el límite incorporado no desactiva en ese ámbito sancionador el efecto indebidamente disuasorio que genera ya sea, ex art. 7.1 de la Ley, la tasa de 200 euros si el asunto debe conocerse por los trámites del proceso abreviado, como tampoco la tasa de 350 euros si ha de ventilarse por el proceso ordinario (de acuerdo a cuál sea el órgano judicial competente para conocer el recurso, arts. 8 y siguientes de la LRJCA 29/1998, en





relación con el art. 78), teniendo en cuenta que al pago del tributo hay que unir los gastos de honorarios de abogado y, en su caso, aranceles de procurador cuando este último actúa (art. 23 LRJCA).

Asimismo, la reducción del importe de la sanción en caso de pago voluntario, prevista tanto en materia tributaria (art. 188 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria), como de tráfico (arts. 93 y 94 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad), no representa en muchos casos una verdadera opción en el caso de pequeñas cuantías, más bien la única salida en términos económicos que tiene el afectado, incluso aunque esté convencido de la ilicitud del acto sancionador, puesto que reclamar judicialmente le supone sufragar una suma igual o superior a la de la propia multa. Todo esto facilita *de facto* una inmunidad de jurisdicción a la Administración pública autora de esas resoluciones.

Por si lo dicho no fuera suficiente, ya hemos mencionado que el art. 4.1 de la Ley 10/2012 ha establecido la exención de la tasa judicial para las demandas de reclamación de cantidad en procesos civiles, verbales y monitorios, que no superen los 2.000 euros; sin que exista una justificación objetiva para excluir una medida de esta misma índole en el ámbito contencioso-administrativo, por las razones que ya se han indicado.

De acuerdo con lo expuesto, tanto la tasa de 200 euros para la interposición del recurso contencioso-administrativo abreviado, como la de 350 euros para la interposición del recurso contencioso-administrativo ordinario, ambas previstas para las personas jurídicas en el art. 7.1 de la Ley recurrida, resultan desproporcionadas y por ello contrarias al derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE).

12. El segundo supuesto de efectos disuasorios o inhibidores de la tasa fija de la Ley 10/2012 que plantea la demanda, es el de la interposición de recursos contra sentencias.

Una puntualización previa resulta necesaria y es que ya nuestra STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 5, declaró conforme con el art. 24.1 CE la fijación de una tasa para recurrir, de cuantía superior a la exigida para promover procesos en primera o única instancia. Ahora bien, el problema que se nos plantea aquí no es el de la previsión de una distinta cuantía

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

entre ambos peldaños de la protección judicial, extremo aceptado por los recurrentes, sino el de si puede apreciarse la inconstitucionalidad, por desproporción, del importe de la tasa fija impuesta por la Ley 10/2012 para poder recurrir.

La respuesta a esta cuestión, esto es, la utilización del canon de la proporcionalidad, ha de ser negativa. Este Tribunal, en su STC 37/1995, de 7 de febrero, dictada en un recurso de amparo en el que se cuestionaba la resolución de la Sala Primera del Tribunal Supremo inadmitiendo un recurso de casación, declaró en su FJ 5 que en el acceso a la justicia: “funciona con toda su intensidad el principio *pro actione* que, sin embargo, ha de ser matizado cuando se trata de los siguientes grados procesales que, eventualmente puedan configurarse. El derecho a poder dirigirse a un Juez en busca de protección para hacer valer el derecho de cada quien, tiene naturaleza constitucional por nacer directamente de la propia Ley suprema. En cambio, que se revise la respuesta judicial, meollo de la tutela, que muy bien pudiera agotarse en sí misma, es un derecho cuya configuración se defiere a las leyes. Son, por tanto, cualitativa y cuantitativamente distintos. El sistema de recursos se incorpora a la tutela judicial en la configuración que le da cada una de esas leyes de enjuiciamiento reguladoras de los diferentes órdenes jurisdiccionales, sin que ni siquiera exista un derecho constitucional a disponer de tales medios de impugnación, siendo imaginable, posible y real la eventualidad de que no existan, salvo en lo penal (SSTC 140/1985, 37/1988 y 106/1988). No puede encontrarse en la Constitución ninguna norma o principio que imponga la necesidad de una doble instancia o de unos determinados recursos, siendo posible en abstracto su inexistencia o condicionar su admisibilidad al cumplimiento de ciertos requisitos. El establecimiento y regulación, en esta materia, pertenece al ámbito de libertad del legislador (STC 3/1983). No se olviden al respecto los procesos en única instancia, muy frecuentes en el esquema de competencias de todos los Tribunales Supremos. Pues bien, en el diseño del sistema de recursos se utilizan variadas modalidades y diversos tipos, cuya consideración desde la perspectiva constitucional no puede ser la misma (...). Como consecuencia de ello, el principio hermeneútico *pro actione* no opera con igual intensidad en la fase inicial del proceso, para acceder al sistema judicial, que en las sucesivas, conseguida que fue una primera respuesta judicial a la pretensión cuya es la sustancia medular de la tutela y su contenido esencial, sin importar que sea única o múltiple, según regulen las normas procesales el sistema de recursos. “Es distinto el enjuiciamiento que puedan recibir las normas obstaculizadoras o impeditivas del acceso a la jurisdicción o aquellas otras que



limitan la admisibilidad de un recurso extraordinario contra una Sentencia anterior dictada en un proceso celebrado con todas las garantías (STC 3/1983 y 294/1994)”.

El canon de ponderación aplicable, conforme doctrina reiterada, ha de ser entonces el de limitarse a comprobar si las resoluciones de inadmisión “se apoyan en una causa legal (STC 168/1998, de 21 de julio, FJ 2) o si han incurrido en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad (SSTC 258/2000, de 30 de octubre, FJ 2; 6/2001, de 15 de enero, FJ 3; 112/2002, de 6 de mayo, FJ 2; 46/2004, de 23 de marzo, FJ 4; 91/2005, de 18 de abril, FJ 2; y 107/2005, de 9 de mayo, FJ 4) (STC 270/2005, de 24 de octubre, FJ 3)”.

En este caso no nos encontramos ante una regla legal de admisión de un recurso inserta en el ordenamiento procesal correspondiente, sino ante la previsión de un tributo regulado en una ley específica (Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia...), cuya exigencia de pago obligatorio para poder impetrar el ejercicio de la actividad jurisdiccional de segunda instancia, casación o suplicación, se dice que puede obstaculizar el acceso a tales recursos. Tal obstaculización ha sido examinada por este Tribunal desde la concreta perspectiva de la vulneración del art. 24.1 CE causada por el efecto de cierre del proceso derivado del impago de la tasa, en la STC 79/2012, de 17 de abril, a propósito del entonces vigente apartado 7 del art. 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. A los efectos de resolver la cuestión de inconstitucionalidad ahí planteada, señalamos con cita de la anterior STC 20/2012 (ésta, en relación con el derecho de acceso a la jurisdicción), que “la tasa que grava el ejercicio de la potestad jurisdiccional ... persigue el legítimo interés de contribuir a financiar el servicio público de la administración de justicia con cargo a los justiciables que más se benefician de la actividad jurisdiccional, disminuyendo correlativamente la financiación procedente de los impuestos, a cargo de todos los contribuyentes; y lo hace en unos términos plenamente respetuosos con las previsiones constitucionales sobre la gratuidad de la justicia (STC 20/2012, FFJJ 8, 9 y 10). Esta conclusión general sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas establecidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, son tan elevadas que impiden en la práctica el ejercicio del derecho fundamental o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables (STC 20/2012, FJ 10). Sin embargo, el Auto que ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad no alberga duda alguna sobre la capacidad económica de la

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

entidad litigante...” [STC 79/2012, FJ 5], destacándose asimismo como elemento importante para concluir en la constitucionalidad del precepto, la existencia de una oportunidad de subsanación de los defectos cometidos al liquidar o acreditar la liquidación de la tasa (STC 79/2012, FFJJ 6 y 7).

Dicho esto, en el presente supuesto donde el problema no radica en examinar el efecto de cierre del proceso, sino en si la propia cuantía de la demanda determina la restricción en el ejercicio del derecho al recurso, consideramos que debe ser aplicable aquí el canon antes derivado de la STC 37/1995, adaptado al ámbito de control de la norma, entendido como la verificación de que el legislador ha justificado los criterios conforme a los cuales fija el importe de cada una de las tasas para recurrir. Esos criterios no aparecen expresados ni en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2012 ni en la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, limitándose a presentar las cifras presupuestarias ya comentadas. Tampoco esa justificación puede extraerse de la consideración de las circunstancias concurrentes en la actualidad y a las que ahora se hará referencia, sea en comparación con el importe y destinatarios de la anterior tasa judicial de la Ley 53/2002, sea en cuanto a las condiciones subjetivas de los actuales destinatarios (personas jurídicas) y la naturaleza de los recursos judiciales gravados con ella:

a) En primer lugar, partiendo del dato evidente de que la Ley actual ha tenido como referente inmediato la regulación de la tasa judicial que ha regido durante 10 años con la reintroducción de ésta por mor del art. 35 de la Ley 53/2002, no parece haber tomado en cuenta el legislador el cambio que ha supuesto exigir su pago a la generalidad de las personas físicas y jurídicas, viniendo a fijar unas cuantías muy superiores a las que se habían aplicado a las empresas gravadas con la tasa de aquel art. 35.

Como tuvimos ocasión de declarar en la STC 20/2012 y lo hemos recordado también varias veces aquí, la tasa de la Ley 53/2002 obligaba únicamente a entidades cuya alta capacidad económica se presumía al no tener “la consideración de entidades de reducida dimensión de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del Impuesto sobre Sociedades” [art. 35, Tres, 2, d) de la Ley 53/2002].

A la fecha de entrada en vigor de aquel art. 35 de la Ley 53/2002, el 1 de enero de 2003, ello implicaba que la persona jurídica debía contar con un importe neto “de la cifra de

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

negocios habida en el periodo impositivo inmediato anterior”, no inferior a los cinco millones de euros, *ex art.* 122.1 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades (en la redacción dada por el art. 2.40, de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, “de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social”). Pero además, durante los diez años en que estuvo en funcionamiento dicha tasa, el importe de su cuota fija nunca fue revisado al alza (tampoco el de la variable); de hecho se aprobó reducir la de 90 euros para la presentación de demandas en juicio monitorio, hasta dejarla en 50 euros (disposición final segunda de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, “de medidas de agilización procesal”).

En cambio, este tributo cada vez fue aplicándose a menos empresas, pues lo que sí hizo el legislador sustantivo fue ir elevando el umbral que delimitaba el concepto de entidades de reducida dimensión. Así, a partir del 27 de abril de 2003, el importe neto de la cifra de negocios para ser excluida de esta categoría, pasó a ser al menos de seis millones de euros (art. segundo del Real Decreto-ley 2/2003, de 25 de abril, de “medidas de reforma económica”), subiendo luego a los ocho millones de euros (art. 62.1, de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005), ya como art. 108.1 del Texto Refundido de la Ley de Impuesto Sobre Sociedades (Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo); hasta alcanzar los diez millones de euros por mor del art. 1.2, del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, “de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo”. En la actualidad el concepto de “entidad de reducida dimensión” está previsto en el art. 101 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (se mantiene el límite en los diez millones de euros), si bien la Ley 10/2012 no contiene ya ninguna remisión a dicha normativa.

Sirviendo pues este último importe (diez millones de euros) como umbral de referencia subjetiva para el pago de la tasa del art. 35 de la Ley 53/2002, desde el 3 de diciembre de 2010 hasta el último día de su vigencia, el 22 de noviembre de 2012, cuando quedó derogado aquel artículo 35 por la entrada en vigor de la Ley 10/2012 (disposición derogatoria única y disposición final séptima de esta última).

Pues bien, pese a la evidencia de que la mayor parte de sus destinatarios, en este caso las personas jurídicas, no tienen una capacidad económica presunta siquiera aproximada a las de aquellas empresas, la Ley 10/2012 no solamente no ha impuesto unas cuantías

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

inferiores, sino que la tasa fija en el caso de los recursos ha aumentado en un 166,66 por 100 tratándose de la apelación, que ha pasado de los 300 a los 800 euros; y en un 100 por 100 los de casación -en cualquiera de sus modalidades- y extraordinario por infracción procesal, al pasar de 600 a 1.200 euros; aparte de gravar *ex novo* los recursos devolutivos del proceso laboral, en cuantías también altas: suplicación (500 euros) y casación (750 euros).

La justificación dada por la “Memoria del Análisis Normativo del Proyecto de Ley”, para la cuantificación de estas tasas, no puede reputarse suficiente. De un lado, se limita a poner de manifiesto (página 17) la legitimidad de establecerlas por encima de las que cabe exigir para la primera instancia, al afectarse, añade, el derecho de acceso al recurso y no a la jurisdicción, lo que sin embargo ya hemos aclarado antes, no es el problema a resolver. De otro lado, se defiende en la Memoria (pág. 32) que lo que pueda ingresarse por este concepto no permitirá cubrir el coste de la segunda instancia, limitándose a dar datos globales de las partidas previstas para retribuciones y gastos en bienes y servicios. Sin embargo, esas cifras no se acompañan siquiera de un estudio económico que permita comprender el porqué de la cuantía de la tasa asignada a cada uno de los distintos recursos.

En todo caso, como ya se ha venido indicando insistentemente, el objetivo de financiación mixta de la Justicia no puede traer consigo el sacrificio de un derecho fundamental, como es el de acceso a la Justicia (art. 24.1 CE), en cualquiera de sus vertientes.

b) Se constata también que la cuantía de las tasas para recurrir resoluciones judiciales del art. 7.1 de la Ley 10/2012, no atiende a la realidad económica de una mayoría significativa de sus destinatarios, para los cuales resulta excesiva. Tratándose de personas jurídicas, para ilustrar esta afirmación con datos obtenidos de estadísticas oficiales, método de valoración empleado por este Tribunal en supuestos de vulneración de derechos fundamentales [SSTC 109/1993, de 25 de marzo, FJ 6; 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 8; 233/2007, de 5 de noviembre, FJ 6; 61/2013, de 14 de marzo, FJ 3.a)], se tiene información de un sector representativo como es el del comercio (actividades incluidas dentro de la sección G de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2009 -CNAE-2009-, aprobada por Real Decreto 475/2007, de 13 de abril). Al cierre de 2014 (último computado), un 48,9% son empresas que tenían menos de una persona ocupada, con una cifra de negocios de apenas el 5,3% del total, mientras que otro 46,5% corresponde a microempresas



que ocupan de 2-9 personas, cuya cifra de negocios es el 23,6% del total. Estos dos segmentos concentran el 95,4% del sector [Fuente: INE: "Encuesta Anual de Comercio. Estadística de Productos en el sector Comercio. Año 2014, 18 de diciembre de 2015"].

Si se atiende a datos más globales, como el de las empresas inscritas en la seguridad social (personas físicas y jurídicas), las cifras son similares en su atomización: a 31 de diciembre de 2014, del total de empresas inscritas (1.255.613) un 56,54% cuentan con 1-2 trabajadores, otro 22,10% son empresas de 3-5 trabajadores y el 9,25% tienen de 6-9 trabajadores, por aludir a las de menor tamaño. Y en mayo de 2016, último registrado, las cifras a partir del total (1.299.108 empresas) son, respectivamente, del 55,47%; 22,11% y 9,51% [Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría General Técnica. Subdirección General de Estadística: "Estadística de Empresas inscritas en la Seguridad Social", mayo de 2016].

En este contexto, se colige que el esfuerzo económico que se exige también a la mayor parte de las personas jurídicas para la satisfacción de la tasa para la interposición de recursos contra resoluciones judiciales, resulta desproporcionado.

c) La expectativa de una condena en costas a favor de la parte recurrente que ha abonado la tasa, permitiendo así su devolución, es una hipótesis incierta en la primera o única instancia, como ya explicamos (pues no procede necesariamente en caso de vencimiento total de la pretensión y, desde luego, no si este fuere parcial a menos que se apreciara mala fe o temeridad), pero se torna del todo inexistente en vía de recurso, puesto que las diversas leyes procesales únicamente imponen la condena en costas al recurrente que ve rechazado el recurso que ha interpuesto; no se declaran en favor de aquel cuyo recurso sí se ha estimado (art. 398 LEC; art. 139.2 LRJCA; art. 235 LRJS -con las excepciones ahí contempladas-).

d) Los criterios establecidos por el legislador para poder acudir a cada uno de los recursos gravados con la tasa, son de diversa índole y muchos de ellos no atienden siquiera al valor económico del proceso:



(i) En el orden civil son recurribles en apelación las sentencias dictadas en procedimientos seguidos, no sólo por razón de la cuantía (más de 3.000 euros) sino por razón de la materia.

El recurso de casación, a su vez, cabe tanto por razón de la cuantía (más de 600.000 euros), que no presupone la capacidad económica de las partes, como también por interés casacional, que justamente prescinde del criterio económico de la pretensión en los diversos supuestos que recoge el art. 477 LEC.

Tampoco puede olvidarse la existencia de algunas leyes procesales autonómicas que articulan un recurso de casación civil propio, en las que el criterio de la cuantía deviene irrelevante [así, art. 2.2 de la Ley 5/2005, de 25 de abril, del Parlamento de Galicia: “Las sentencias objeto de casación no estarán sometidas a limitación alguna por causa de su cuantía litigiosa”, especialidad procesal que ya contemplaba la Ley 11/1993, de 15 de julio, art. 1.a), declarada en ese punto constitucional por la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 11, teniendo en cuenta las “cuantías litigiosas escasas” de los pleitos suscitados en el marco de sus instituciones jurídico-privadas y de la costumbre]; o en su caso es el propio de una apelación (art. 2.1 de la Ley 4/2005, de 14 de junio, de las Cortes de Aragón: “Cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil euros o sea imposible de calcular ni siquiera de modo relativo”); además de prescindir de él cuando procede también por causa de interés casacional (art. 2.2 y art. 3 de la citada Ley aragonesa 4/2005).

(ii) Por lo que toca al orden contencioso-administrativo, cabe apelación *ex art. 81 LRJCA* además del criterio de la cuantía (más de 30.000 euros), los que se interpongan contra sentencias que declaren la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo en esos mismos asuntos, y cuando la sentencia dirima la impugnación indirecta de disposiciones generales.

El recurso de casación regulado en el todavía vigente art. 86 LRJCA, a su vez, procede en asuntos superiores a 600.000 euros (la situación es idéntica en este aspecto que para la casación civil nacional), pero también cuando la sentencia resuelve sobre el nacimiento o extinción de la relación funcional del recurrente, así como las dictadas sobre la validez de una disposición de carácter general, donde no rige la cuantía. Estas materias, y el supuesto que configura el recurso de casación para la unificación de doctrina (arts. 96 y



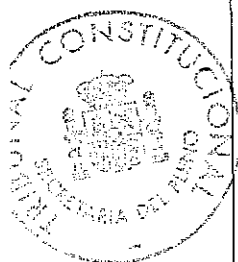
99 LRJCA), resultan todos objetivamente relevantes desde la óptica del control de la legalidad administrativa (arts. 103 y 106 CE).

Sin embargo, la reforma del recurso de casación en este orden jurisdiccional, aprobada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuya entrada en vigor se producirá esta misma semana, el 22 de julio del presente año (disposición final décima, que lo fija al año de su publicación en el BOE; núm. 174, de 22 de julio de 2015), determina la desaparición del criterio de la cuantía para su acceso, quedando únicamente el del interés casacional, ex art. 88 (disposición final tercera, 1 LO 7/2015), al tiempo que se suprimen las modalidades de casación unificadora (disposición final tercera, 2 LO 7/2015).

(iii) En el orden social, en fin, la ley procesal parte de la procedencia del recurso de suplicación contra las Sentencias de los Juzgados de lo Social, salvo excepciones (art. 191 LRJS), lo mismo que en la casación respecto de las sentencias dictadas por las Salas competentes de los Tribunales Superiores de Justicia o la Audiencia Nacional (art. 205 LRJS); mientras que la casación para la unificación de doctrina cabe para las sentencias dictadas en suplicación siempre que se amolde a su objeto específico (arts. 218 y 219 LRJS). La importancia de los derechos subjetivos que se dirimen en estas controversias, de carácter individual y colectivo, enlaza, recordamos, con el papel atribuido por este Tribunal Constitucional a los procesos laborales como instrumento corrector de desigualdades, en favor de los trabajadores (STC 3/1983, de 25 de enero, FJ 3).

En definitiva, no se aprecia razón y justificación alguna que acredite que se haya tenido en cuenta que las cuantías establecidas por el art. 7 de la Ley 10/2012, para la interposición de recursos, se adecuen a una capacidad económica que no exceda de la que pueda poseer una persona jurídica; razón por la que esas tasas resultan contrarias al art. 24.1 CE.

13. Corresponde referirnos en último lugar desde la misma perspectiva de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a la queja de falta de proporcionalidad de la cuota variable prevista, tanto para procesos de primera o única





instancia como respecto de la interposición de recursos, en el apartado 2 del propio art. 7 de la Ley 10/2012, una vez más referida a su exigencia a las personas jurídicas, tras la pérdida parcial de objeto del recurso.

Dicha cuota variable comporta recaudar una segunda cantidad en función de un porcentaje determinado sobre el valor económico del litigio, siempre que sea calculable dicho valor conforme a las reglas de procedimiento y, de no ser así, aplicando a estos efectos un valor ficticio de 18.000 euros, conforme determina previamente el art. 6.2 de la propia Ley 10/2012.

Así regulada, esta cuota variable eleva innecesariamente la carga económica de la entidad actora o recurrente en todos los grados de la jurisdicción en los que satisface su pago, sin que sea posible discernir a qué criterio responde su exigencia, puesto que la “Memoria del Análisis de Impacto Normativo” nada aclara sobre el particular:

a) Si se trata de presumir como riqueza patrimonial, la mera solicitud de una tutela judicial concreta no puede estimarse un parámetro objetivamente adecuado. En muchas ocasiones lo que se solicita a diario a un tribunal de justicia es la reparación de una pérdida patrimonial ya sufrida (así, las demandas por daños y perjuicios), la evitación de esa pérdida (una tutela declarativa con el único fin de proteger un bien o derecho ante actuaciones de terceros; las reclamaciones contencioso-administrativas contra la imposición de prestaciones pecuniarias o sanciones ilícitas); la condena al pago de créditos civiles o mercantiles no satisfechos con los cuales poder hacer frente a gastos corrientes de la empresa; o, en fin, el poder oponerse a una ejecución que se entiende indebidamente despachada en su contra, etc.

Gran parte de esos casos no comportan en modo alguno un enriquecimiento para la entidad que deduce la demanda, el recurso o la oposición a la ejecución. Pero incluso cuando la estimación de lo pretendido pudiera llevar consigo un aumento neto de su patrimonio, se precisa primero de una sentencia favorable que así lo declare y que además devenga firme, extremo éste que ni ha concurrido todavía al momento (inicial) de tener que pagar la tasa, ni puede, de hecho, que llegue a producirse si no vence en juicio. Pese a ello, se la grava con una suma adicional que comporta cientos o miles de euros, a abonar junto con la tasa fija.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

b) Tampoco el criterio del valor del litigio guarda relación con el coste del ejercicio de la función jurisdiccional, sino que además las desigualdades se producen en un mismo tipo de procedimiento. De este modo, personas jurídicas que ventilan sus derechos por el mismo cauce judicial y cuya pretensión de tutela trae consigo esencialmente idénticos «costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas» [STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 4], satisfacen sin embargo una tasa distinta, con diferencias entre sí de hasta varios miles de euros. Esto da lugar a una desigualdad de trato entre justiciables carente de justificación objetiva y razonable, operando un efecto inhibitor o disuasorio del derecho de interposición de la demanda o recurso correspondiente.

Cabe concluir de modo más general, que en nuestro Estado social y democrático de Derecho, el cual propugna entre otros valores superiores de su ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad (art. 1.1 CE), el pago de un tributo no puede obstaculizar el ejercicio de un derecho fundamental.

Se declara por tanto que la cuota variable prevista en el art. 7.2 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, resultan inconstitucionales por infringir el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción y al recurso (art. 24.1 CE), para personas jurídicas, sin necesidad de entrar a valorar los porcentajes y límite de la escala variable vigente para estas últimas.

14. La demanda sostiene, como última queja, que el importe excesivo de las tasas infringe no solamente el derecho a la tutela judicial efectiva (derecho de acceso), sino también los principios tributarios de capacidad económica y de progresividad consagrados en el art. 31 CE. Se alega, en síntesis, que si bien la doctrina de este Tribunal ha matizado la exigencia de tales principios, éstos no se limitan a los impuestos directos y personales sino que se predicen del conjunto del sistema tributario; y que, de todos modos, “lo que no puede hacer la ley es desconocer, en este caso concreto, que un tributo no puede impedir el ejercicio de derechos fundamentales”.

Así planteada la cuestión, dado que la demanda se está refiriendo a las tasas del art. 7 de la Ley 10/2012 que ya hemos declarado inconstitucionales y nulas por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues no hace referencia a supuestos distintos de los que sirvieron de fundamento a su pretensión ya estimada, resulta por ello innecesario pronunciarnos sobre este último motivo del recurso de inconstitucionalidad, al



haber sido ya erradicadas dichas tasas del ordenamiento jurídico, conforme doctrina reiterada de este Tribunal (entre otras, SSTC 16/1996, de 1 de febrero, FJ 7; 238/2015, de 19 de noviembre, FJ 8 y 82/2016, de 28 de abril, FJ 7).

15. Este último fundamento jurídico de la Sentencia ha de servir para concretar el alcance que se deriva de las declaraciones de inconstitucionalidad formuladas hasta ahora:

a) En primer lugar, supone la nulidad del apartado 1 del art. 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en los distintos incisos que prevén, de manera separada, las cuotas fijas siguientes, en este caso a las personas jurídicas: (i) la de 200 euros para interponer el recurso contencioso-administrativo abreviado y la de 350 euros para interponer el recurso contencioso-administrativo ordinario; (ii) la de 800 euros para promover recurso de apelación y de 1.200 euros para los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, en el orden civil; (iii) la de 800 euros para el recurso de apelación y 1.200 euros para el recurso de casación en cualquiera de sus modalidades, en el orden contencioso-administrativo; (iv) así como también la nulidad de la tasa de 500 euros para el recurso de suplicación y 750 para el de casación en cualquiera de sus modalidades, ambos del orden social.

b) Y en segundo lugar, se declara la nulidad de la cuota variable para las personas jurídicas, recogida en el apartado 2 del mismo art. 7 de la Ley recurrida.

Respecto de ambos pronunciamientos de nulidad, procede aplicar la doctrina reiterada de este Tribunal en cuya virtud, «en supuestos como el que ahora nos ocupa y atendiendo a la pluralidad de valores constitucionales que concurren “debemos traer a colación, a la hora de precisar el alcance en el tiempo de nuestra declaración de nulidad, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al que responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes ‘no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada’ en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Ahora bien, la modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad no se limita a preservar la cosa juzgada. Más allá de ese mínimo impuesto por el art. 40.1 LOTC debemos declarar que el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama que -en el asunto que nos ocupa- esta declaración de inconstitucionalidad solo sea eficaz pro futuro,

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme» [SSTC 365/2006, de 21 de diciembre, FJ 8 —con cita de la anterior 54/2002, de 27 de febrero, FJ 9-; 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 7; 104/2013, de 25 de abril, FJ 4].

En particular, no procede ordenar la devolución de las cantidades pagadas por los justiciables en relación con las tasas declaradas nulas, tanto en los procedimientos administrativos y judiciales finalizados por resolución ya firme; como en aquellos procesos aún no finalizados en los que la persona obligada al pago de la tasa la satisfizo sin impugnarla por impedirle el acceso a la jurisdicción o al recurso en su caso (art. 24.1 CE), deviniendo con ello firme la liquidación del tributo. Sin prescindir del perjuicio que tal devolución reportaría a la Hacienda Pública, resulta relevante tener en cuenta a estos efectos que la tasa no se declara inconstitucional simplemente por su cuantía, tomada ésta en abstracto. Por el contrario, hemos apreciado que dichas tasas son contrarias al art. 24.1 CE porque lo elevado de esa cuantía acarrea, en concreto, un impedimento injustificado para el acceso a la Justicia en sus distintos niveles. Tal situación no puede predicarse de quienes han pagado la tasa logrando impetrar la potestad jurisdiccional que solicitaban, es decir, no se ha producido una lesión del derecho fundamental mencionado, que deba repararse mediante la devolución del importe pagado.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1º) Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del presente recurso, en lo que se refiere a la impugnación del art. 3.1 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre.

2º) Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del presente recurso en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 1 y 7, en su aplicación a las personas físicas.

3º) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7, apartado 1, de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en los siguientes incisos: «En el orden jurisdiccional civil: (...) Apelación: 800 €; Casación y extraordinario por infracción procesal: 1.200 €»; «En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: Abreviado: 200 €; Ordinario: 350 €; Apelación: 800 €; Casación: 1.200 €»; y «En el orden social: Suplicación: 500 €; Casación: 750 €»; con los efectos indicados en el anterior fundamento jurídico 15.

4º) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7, apartado 2, de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, con los efectos indicados en el anterior fundamento jurídico 15.

5º) Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a 21 de julio de 2016.

!