Centro de Estudios de Consumo

PUBLICACIONES JURÍDICAS
www.uclm.es/centro/cesco

ANÁLISIS DE LA STC DE 21 DE JULIO DE 2016, SOBRE LAS TASAS JUDICIALES

Faustino Cordón Moreno
Catedrático de Derecho Procesal
Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

Fecha de publicación: 7 de septiembre de 2016

SUMARIO: 1. Introducción: la delimitación del objeto del recurso de inconstitucionalidad. 2. Examen de las causas de inadmisión apreciadas por la sentencia. 3. Análisis de los motivos de fondo del recurso. 4. Conclusión: el alcance de la declaración de inconstitucionalidad

1. Introducción: la delimitación del objeto del recurso de inconstitucionalidad

La finalidad de esta nota es dar noticia de la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de julio de 2016, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto (en 2013) por 109 diputados del PSOE contra diversos preceptos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, la conocida como Ley de tasas judiciales. La sentencia es larga (setenta páginas), densa y, en ocasiones, compleja; y, con independencia del criterio que sobre ella se tenga, aborda cuestiones jurídicas de interés, que serán las únicas que centrarán mi atención en las páginas que siguen. Sin duda, es posible también una lectura "política" de la sentencia, e inclcuso su utilización con fines demagógicos; pero no es esa la lectura la que ahora interesa.

El objeto del recurso de inconstitucionalidad eran los siguientes preceptos de la Ley 10/2012: 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), 11 (vinculación de la tasa al sistema de justicia gratuita) y disposición final primera. El recurso, que tuvo entrada en el Registro General del TC en febrero de 2013, vino a recoger el sentir de los diversos sectores del mundo jurídico, que habían alzado su voz en contra de la ley de manera prácticamente unánime, pidiendo su retirada y, en caso de no hacerse, habían mostrado su voluntad de aunar esfuerzos para que se declarara su inconstitucionalidad.

A juicio de los recurrentes, y copio de la sentencia, "los preceptos impugnados vulneran el derecho fundamental a obtener 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 precedente Ley 53/2002, previéndose además de manera novedosa su exigencia 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.

No obstante, como dire en el apartado siguiente, el objeto del recurso se vio considerablemente afectado por la estimación de diversas causas de inadmisión alegadas por el Abogado del Estado, o apreciadas de oficio por el mismo TC, que produjeron como efecto la exclusion del examen de fondo (sobre su posible constitucionalidad) de varios de los preceptos impugnados; de todos, excepto del art. 7. Una de estas causas era imputable a la defectuosa técnica jurídica de los recurrentes y las demás a la promulgación de dos normas con posterioridad a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, que introdujeron modificaciones relevantes en algunos de los preceptos de la Ley 10/2012 cuestionados, privando de contenido a las respectivas impugnaciones.

En las páginas que siguen analizo, en primer lugar, estas causas de inadmisibilidad (2) y, posteriormente, la resolución de fondo del recurso (3).

2. Examen de las causas de inadmisión apreciadas por la sentencia

Las causas de inadmisibilidad que fueron apreciadas por la sentencia del TC son las siguientes:

a) En primer lugar, la sentencia acepta la alegación del Abogado del Estado de que, en su escrito de demanda, los recurrentes ciertamente impugnaron los arts. 5, 6 y 11 de la Ley, pero no realizaron ninguna fundamentación sobre la posible inconstitucionalidad de los mismos; y la completa, apreciando que la misma falta de argumentos se observa respecto del también impugnado art. 2, "si bien nada se objeta sobre ello en el escrito de alegaciones del Abogado del Estado". La consecuencia de la estimación de esta causa de inadmisión -que lo ese s sentido

estricto- es la exclusion de tales preceptos (arts. 2, 5, 6 y 11) del examen de fondo del recurso (su confomidad o no con la CE).

No me parece que se pueda cuestionar la facultad del TC para apreciar de oficio causas de inadmisibilidad del recurso, aunque es discutible la no prevision de un trámite de subsanación o, por lo menos, de audiencia de la parte recurrente. Y, aunque de manera menos clara –por el tipo de proceso que se abre con el recurso de inconstitucionalidad-, entiendo que tampoco puede discutirse la tipificación como una de ellas de la falta de fundamentación de la concreta impugnación que se formule; se trata de la aplicación al recurso de inconstitucionalidad de un criterio general, ya previsto, por ejemplo, para el orden jurisdiccional civil, en el Acuerdo de la Sala Primera del TS de 30 de diciembre de 2011, sobre criterios de admisión de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, en el que se prevé como causa de inadmisión del recurso "La falta de fundamentación suficiente sobre la infracción del ordenamiento jurídico alegada, en relación con el derecho fundamental cuya vulneración se invoque o con la norma, jurisprudencia o principio general del Derecho aplicable al caso que se denuncie como infringido (artículo 481.1 LEC)".

A juicio de la sentencia analizada, "otra cosa llevaría a una reconstrucción de oficio de la demanda, tarea que nos está vedada", puesto que "la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente" (v. por todas, la STC 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 4.e, y las sentencias a las que se remite). Aunque deberá tenerse presente la precision a esta doctrina recogida, por ejemplo, en la STC 208/2014, de 15 de diciembre: "(…) debe declararse además la inconstitucionalidad de la disposición final única de la Ley Foral 30/2013, precepto también impugnado por el Abogado del Estado en su recurso. Aunque el escrito no desarrolla una argumentación específica al respecto, y este Tribunal no puede reconstruir de oficio la demanda, no es menos cierto que el dispositivo en cuestión, al limitarse a prever la fecha de entrada en vigor de la Ley Foral, una vez se han declarado inconstitucionales y nulos los demás preceptos de ésta, quedó despojado de toda finalidad práctica, razón que conduce a apreciar su inconstitucionalidad por conexión ex art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional".

b) La segunda objeción procesal efectuada por el Abogado del Estado es la carencia (o pérdida) sobrevenida de objeto, porque la Ley 10/2012 ha sido parcialmente reformada, afectando a la mayoría de los preceptos impugnados, por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero (obsérvese que el recurso fue presentado tres

días antes), "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), y por 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). La primera norma modificó, por un lado, el art. 3.1 (de la Ley 10/2012), en el que se sustituye el término original de "demanda", por el de "escrito ejercitando el acto procesal que constituye el hecho imponible"; y por otro, el art. 7.2 que regula la cuota variable de la tasa, fijando un tipo único y reducido para las personas físicas. La segunda, por su parte, va más allá e incluye a "las personas físicas" como exentas del pago de la tasa.

Pues bien, en ambos casos considera la sentencia que es aplicable la doctrina del TC en relación con la pérdida sobrevenida del objeto del proceso en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad de las leyes. De acuerdo con esta doctrina, "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". Ciertamente, la doctrina precedente tiene dos excepciones (cuando el recurso de inconstitucionalidad versa sobre una controversia de carácter competencial y ésta no ha desaparecido con la nueva norma, y 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), pero ninguna de ellas afecta al caso analizado por la sentencia.

Debe precisarse que la institución de la pérdida sobrevenida de objeto está prevista en el art. 22 LEC como una de las causas no de inadmisibilidad, sino de terminación del proceso. La misma es aplicable con frecuencia en el ámbito contencioso-administrativo y también en el constitucional; en este ultimo ha dicho la STC 102/2009, de 27 de abril: "(…) la causa legal de terminación anticipada de un proceso por pérdida sobrevenida de su objeto, de conformidad a lo establecido

en el artículo 22 LEC, se conecta con la pérdida del interés legítimo en obtener la tutela judicial en relación a la pretensión ejercitada, y precisamente por ello su sentido es evitar la continuación de un proceso". Así entendida, parece que es clara la concurrencia del presupuesto para su aplicación en el caso analizado; y también la consecuencia que comporta, a saber, la ausencia complete de interés en el mantenimiento del recurso frente a los preceptos cuestionados (arts. 1, 3 y 7), en lo que atañe al pago de la 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"; cuestión esta que se erige en el único objeto del recurso de inconstitucionalidad que require un pronunciamiento sobre el fondo.

3. Análisis de los motivos de fondo del recurso

a) En primer lugar, la sentencia se pronuncia sobre el art. 1 de la Ley 10/2012 (ámbito de aplicación de la tasa), declarando la conformidad del mismo a la CE en cuanto que prevé las tasas en los órdenes contencioso-administrativo y social. A juicio de los recurrentes, es contrario a la CE la exigencia de pagar una tasa por el acceso a la Justicia, en su doble vertiente de acceso a la jurisdicción y de acceso al recurso, en los referidos órdenes contencioso-administrativo y social; aunque en el primero de ellos, solo cuando se acciona contra una vía de hecho o se interpone recurso directo contra disposiciones generales, por el perjuicio que supone un gravamen fijado, en estos casos, "exclusivamente (por) el criterio de la cuantía del asunto".

   Para la sentencia, es claro que los recurrentes cuestionan la constitucionalidad no tanto de la exigencia de la tasa en sí (y, al respecto, recuerda que la STC 116/2012, de 4 de junio, FJ 5, declara procedente la exigencia de la tasa en el orden contencioso-administrativo) cuanto el eventual carácter excesivo de su cuantía, por su vinculación a la del litigio; y este aspecto de la cuantía "no afecta sin embargo ya a la constitucionalidad de este art. 1 de la Ley 10/2012 …, 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".

   Y otro tanto cabe decir respecto de la exigencia de la tasa en el orden social. Ciertamente, aunque tampoco existe un derecho constitucional de gratuidad de la justicia en este ámbito, el fin de 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". Pero, de nuevo, este es un problema no de exigencia de la tasa, sino de su importe, por lo que no afecta tampoco a la constitucionalidad del art. 1 de la Ley, sino, en su caso, del art. 7.

b) En segundo lugar, los demandantes sostienen que resulta contrario a la Constitución el art. 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en el que se contiene la determinación de la cuota tributaria.

Al examinar las causas de inadmisibilidad ya vimos que diversos aspectos de esta impugnación se habían visto afectados por la pérdida sobrevenida de objeto; en concreto, la extensión del beneficio de justicia gratuita a las víctimas de violencia de género, llevada a cabo por el Real Decreto-ley 3/2013, privó de objeto a la alegación de que la dificultad en pagar la tasa genera discriminación a la mujer 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"; y la supresión de la exigencia de la tasa a las personas físicas, priva de objeto a la alegación de discriminación 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", o en 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, porque en todos estos casos, y dada la naturaleza de la controversia, "quienes estaban obligados originalmente a satisfacer la tasa eran siempre personas físicas".

Por eso, la sentencia se limita a abordar la impugnación del art. 7 en relación solo con las cuantías de la tasa judicial. Esta es, sin duda, la cuestión fundamental, Y a ella se refiere el único pronunciamiento de inconstitucionalidad. Destaco lo siguiente:

- El "reproche" que la sentencia dirige a los demandantes por no haber extendido el recurso "a considerar la eventual vulneración del derecho de acceso 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".

- El TC recuerda su precedente STC 20/2012, FJ 10, en la que, aplicando la doctrina reiterada por él fijada sobre la consideración del derecho de acceso a la jurisdicción y a los recursos como un derecho de configuración legal, 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 producirá 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 se reitera en la STC 79/2012, de 17 de abril, FJ 5, con respecto al derecho de acceso al recurso.

  La cuestión, por tanto, será ver "si, en el escenario de aplicación generalizada de la tasa judicial que plantea la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, la misma 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, por causa de insuficiencia económica del sujeto obligado a satisfacerla. Y ello solo en relación con las personas jurídicas, únicas sobre las que debía pronunciarse la sentencia, una vez declarada la pérdida parcial de objeto del recurso en cuanto a las personas físicas".

  Y la respuesta de la sentencia es clara: "a la vista de todos los supuestos de exención (objetiva y subjetiva) 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 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".

- Precisado lo anterior, la sentencia aborda el problema de si la tasa en cuestión "se traduce en una barrera económica que, *desproporcionadamente* inhibe o disuade a muchos ciudadanos de ejercitar aquel derecho fundamental. El análisis de este motive lo realiza la sentencia aplicando la doctrina consolidada sobre el principio de proporcionalidad, "cuya verificación exige comprobar sucesivamente el cumplimiento de los tres requisitos siguientes: la medida debe ser idónea o adecuada para la consecución de los fines que persigue; 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 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 (v. la STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 9)".

La sentencia, después de realizer un examen exhaustive, a la luz de la jurisprudencia constitucional, de cada uno de los presupuestos que se acaban de mencionar, alcanza la conclusion de que la tasa impugnada cumple los requisites indicados, excepto el de la proporcionalidad en sentido estricto, por el 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, provocado por la cuantía de la cuota fija y variable del impugnado art. 7 de la Ley en su aplicación a las personas jurídicas. Para la sentencia, las tasas para la interposición del recurso contencioso-administrativo -abreviado u ordinario- que estaba prevista para las personas jurídicas en el art. 7.1 de la Ley, "resultan desproporcionadas y por ello contrarias al derecho de acceso a la jurisdicción". Y lo mismo cabe decir cuando se trata de accede a los recursos, porque "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".

En cuanto 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, la misma "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", por lo que las tasas correspondientes "resultan inconstitucionales".

4. Conclusión: el alcance de las declaraciones de inconstitucionalidad de la sentencia

a) Este alcance viene precisado en el fundamento jurídico 15º de la sentencia y se concreta en la nulidad de los apartados del art- 7 de la Ley que permanecían vigentes después de la Ley 25/2015 que suprimió las tasas para las personas físicas: en primer lugar, supone la nulidad del apartado 1 del art. 7 de la Ley 10/2012, en los distintos incisos que prevén la exigencia de las personas jurídicas de abonar las cuotas fijas de la tasa que se precisan tanto para interponer el recurso contencioso-administrativo -abreviado y ordinario- como para promover los diferentes recursos en todos los órdenes jurisdiccionales; 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

b) Respecto de ambos pronunciamientos de nulidad, precisa la sentencia: "(…) 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*, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme. 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 haproducido una lesión del derecho fundamental mencionado, que deba repararse mediante la devolución del importe pagado".

La pregunta que sigue en pie es si esta eficacia *pro futuro* de la declaración de inconstitucionalidad afecta también a las personas físicas, que han quedado excluidas de la sentencia por aplicación de la doctrina sobre la pérdida sobrevenida de objeto del recurso. No me parece que tales personas vaya a quedar

al margen de la eficacia de la sentencia, aunque a manifestación en ella contenida de que "no procede ordenar la devolución de las cantidades pagadas por los justiciables *en relación con las tasas declaradas nulas"* podría entenderse como un portillo abierto al planteamiento por las mismas de reclamaciones de devolución de las cantidades pagadas desde la entrada en vigor de la Ley de Tasas.