

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5904 *Pleno. Sentencia 47/2017, de 27 de abril de 2017. Cuestión de constitucionalidad 7601-2014. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto de diversos 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. Derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva: nulidad de la tasa que grava la interposición por personas físicas del recurso de apelación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (STC 140/2016).*

ECLI:ES:TC:2017:47

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de constitucionalidad núm. 7601-2014, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto a los artículos 2 e), 7.1, 7.3 y 8.2 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, por posible vulneración de los artículos 14 y 24.1 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y la Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 17 de diciembre de 2014 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal un escrito de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (con sede en Albacete), por el que se remite testimonio del Auto de 3 de noviembre de 2014 (procedimiento ordinario núm. 92-2014), mediante el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los artículos 2 e), 7.1, 7.3 y 8.2 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, por posible vulneración de los artículos 14 y 24.1 CE.

2. Los antecedentes de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Una persona física interpuso recurso de queja ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha contra los Autos dictados por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Ciudad Real con

fecha 9 de enero de 2014 y 20 de febrero de 2014, por los que se denegaba la admisión del recurso de apelación contra la Sentencia dictada por el citado Juzgado de fecha de 26 junio de 2013, por no haber satisfecho la correspondiente tasa judicial para apelar. La Sentencia respecto de la que se pretendía la interposición del recurso de apelación, desestimaba un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Subdelegación del Gobierno de Ciudad Real que acordaba la expulsión del territorio español del recurrente con prohibición de su entrada en España, alegando el interesado estar casado con residente de larga duración y tener hijos menores españoles a su cargo.

b) Por providencia de 25 de septiembre de 2014, la Sala acordó dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo de diez días pudieran alegar lo que estimaran conveniente «acerca del posible planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad de los artículos 2.2, 7.1 y 3 y 8.2 de la Ley 10/2012, en la redacción dada a estos preceptos por el Real Decreto-ley 3/2013, por posible contradicción con el art. 24.1 de la CE por dificultar irrazonablemente el acceso a la apelación, máxime cuando el régimen de costas impide que el apelante se resarza de la tasa aún en el caso de estimación del apelación, y 9.2 y 14 de la CE por vulnerar el principio procesal de igualdad de armas la exigencia al administrado de la tasa y la exención para la Administración».

La parte recurrente y el Ministerio Fiscal consideraron pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Por el contrario, el Abogado del Estado se opuso a su planteamiento.

c) La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó Auto el 3 de noviembre de 2014 planteando cuestión de inconstitucionalidad en relación con los artículos 2 e), 7.1 y 3 y 8.2 de la Ley 10/2012, por posible vulneración de los artículos 14 y 24.1 CE.

3. Del contenido del Auto de planteamiento interesa destacar lo siguiente:

El Auto comienza su argumentación con la exposición de los antecedentes de hecho, las alegaciones formuladas por las partes en el trámite otorgado a estos efectos y la transcripción de los preceptos impugnados. Al respecto de esta última cuestión, indica que el Ministerio Fiscal entiende que debería plantearse también la cuestión respecto del artículo 4.2 c) de la ley 10/2012, que declara exentas de la tasa a la Administración general del Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos públicos dependientes de todas ellas. A juicio de la Sala, esta exención es un elemento capital en la argumentación relativa a la posible vulneración del artículo 14 CE por parte de la tasa aplicada a la apelación contencioso-administrativa. No obstante, manifiesta que no incluyó el precepto entre los de posible cuestionamiento porque entendió que lo que procede es declarar la inconstitucionalidad de la tasa, tras lo cual la exención o no de ciertos sujetos, simplemente carece de sentido. Aprecia, sin embargo, que si el Tribunal considera que esta perspectiva no es correcta y procede también a anular el precepto mencionado, no hay obstáculo alguno a que lo haga, en aplicación del artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Tras lo expuesto, el Auto pasa a justificar el cumplimiento de los requisitos procesales exigidos por el artículo 35 LOTIC. En concreto, respecto al juicio de relevancia, señala que el mismo se cumple ya que, por un lado, los preceptos cuestionados son directamente aplicables al caso, pues son los que motivaron la decisión de inadmisión del Juzgado, y, por otro, son relevantes para el fallo, dado que, de ser considerados constitucionales, el recurso de queja sería desestimado, y, por el contrario, de ser eliminados del ordenamiento jurídico, sería estimado y la apelación admitida.

El órgano judicial inicia su argumentación manifestando que es consciente de que, según ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, la fuerza del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE no es la misma en el momento de acceso al proceso judicial que en el uso de los recursos contra una sentencia ya dictada en el seno de dicho proceso. Dicho lo cual, considera, no obstante, que la tasa es contraria al citado precepto y, por ende, inconstitucional, básicamente, por razón de su excesiva cuantía. Estima que una vez que el legislador procesal contencioso-administrativo ha contemplado

de manera expresa y como regla general, el derecho al recurso de apelación contra las resoluciones judiciales dictadas en primera instancia, con la única salvedad de las mencionadas en las letras a) y b) del artículo 81.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), se ha de entender que el acceso al recurso de apelación es parte del derecho fundamental garantizado en el artículo 24.1 CE y rechazar, por tanto, cualquier limitación que sea irrazonable, excesiva o vulneradora del principio de igualdad de armas en el proceso como reflejo procesal del principio más general de la igualdad ante la ley (art. 14 CE).

Después de referirse a la STC 20/2012, de 16 febrero, analiza el caso de autos. Pone de manifiesto que en el presente asunto se exige a una persona física una tasa de 818 € para apelar –en concreto, a una persona extranjera extracomunitaria que afirma tener ingresos mensuales inferiores a 2000 €–, y ello sin posibilidad alguna de reintegro incluso en el caso de vencer en la apelación. Argumenta al respecto que en 2013, fecha en la que se intentó la apelación por el interesado, el salario mínimo interprofesional mensual estaba fijado en 645,30 € al mes. Así pues el interesado tiene que abonar a fondo perdido una cantidad equivalente al 126 por 100 del salario mínimo interprofesional mensual, después de que ya tuvo que abonar para interponer el recurso contencioso-administrativo la cantidad de 218 €. La Sala sostiene que si bien el ordenamiento jurídico reconoce el derecho de justicia gratuita, existe una zona intermedia entre los ciudadanos que pueden acogerse a este derecho y los que tienen una posición económica desahogada para los cuales el pago de la tasa no resulta disuasorio del acceso a la jurisdicción (al respecto, procede a relatar un ejemplo en concreto). Afirma que el hecho de que el artículo 5 de la Ley de asistencia jurídica gratuita permita conceder el citado beneficio en atención a circunstancias excepcionales, no impide que la tasa suponga, en los casos no excepcionales y ordinarios, un obstáculo excesivo a la utilización del recurso de apelación. Estima que el hecho de que el Real Decreto-ley 3/2013 haya suavizado ciertos aspectos de la regulación, no impide que sigan existiendo supuestos evidentes y generales de limitación de las posibilidades de actuación procesal, lo que supone, a su juicio, desde el punto de vista del artículo 24.1 CE, un obstáculo que si bien no califica de irrazonable, le parece excesivo y desproporcionado, y, por tanto, inconstitucional. Dicho esto, considera que la cuestión es especialmente grave en materia de apelación contencioso-administrativa, porque esas limitaciones resultan intolerablemente asimétricas al encontrarse una de las partes, la Administración, exenta del pago de la tasa en la apelación, lo cual afecta, a su juicio, al principio de igualdad del art. 14 CE, en su aspecto del derecho de igualdad de armas en el proceso. Añade que, paradójicamente, el pago de la tasa puede, incluso, convertirse en una inesperada vía de obtención de ingresos tributarios por la Administración.

Por todo ello, el Auto acuerda:

«1. Plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los siguientes preceptos:

– Art. 2.e) 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.

– Art. 7.1 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 la parte que se refiere al recurso de apelación contencioso-administrativo.

– Art. 7.3 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, según la redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 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.

– Art. 8.2 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, según la redacción dada por el Real

Decreto-ley 3/2013, de 22 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.

– Sin perjuicio de los demás artículos a los que pueda extenderse la inconstitucionalidad por conexión o consecuencia.»

4. Por providencia del Pleno de 28 de abril de 2015 se acordó admitir a trámite la cuestión que plantea la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en relación con los artículos 2 e), 7.1, 7.3 y 8.2 de la Ley 10/2012, en la redacción dada a estos preceptos por el Real Decreto-ley 3/2013, por posible vulneración de los artículos 14 y 24.1 CE. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 c) LOTC, acuerda reservar para sí el conocimiento de la presente cuestión; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes; comunicar la presente resolución a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha a fin de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso hasta que este Tribunal resuelva definitivamente la presente cuestión y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

5. Mediante escrito registrado con fecha 6 de mayo de 2015, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 8 de mayo de 2015.

6. Las alegaciones presentadas por el Abogado del Estado interesando la desestimación de la cuestión fueron registradas el día 22 de mayo de 2015.

En su escrito comienza exponiendo la doctrina de este Tribunal sobre la legitimidad constitucional de la imposición de tasas para financiar el servicio de la administración de justicia. Se refiere, en particular, a la STC 20/2012, de 16 de febrero, y a la STC 79/2012, de 17 de abril. Destaca, en primer término, que el legislador goza de un amplio margen de libertad de configuración en esta materia, siendo constitucionalmente válidas las limitaciones de acceso a la justicia siempre que guarden «la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida». En segundo lugar, debe distinguirse el diferente grado de protección brindado por la Constitución en el acceso a la jurisdicción y al recurso, en que el legislador goza de mayor libertad de configuración legal.

A continuación, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de las tasas en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, argumentando que únicamente cabría concluir que la tasa es inconstitucional si fuera desproporcionada por razón de su cuantía, de modo que el gravamen introdujera un obstáculo irrazonable. Lo que prohíbe el artículo 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. Al igual que en el orden civil, el artículo 24 CE no impide que en la jurisdicción contencioso-administrativa se impongan requisitos procesales razonables y proporcionados para el ejercicio de acciones.

Tampoco hay arbitrariedad o desproporción injusta en la cuantificación de las tasas judiciales introducidas por la Ley 10/2012, como tales tributos fiscales, que lleve a considerar que el artículo 7, en sus apartados 1 y 3, cuestionados, vulnere los artículos 9.2 y 31, en relación con el artículo 24 CE. En relación con ello menciona los distintos mecanismos correctores previstos para responder a posibles efectos disfuncionales causados por la cuantía de las tasas judiciales.

En cuanto al artículo 8.2, el Abogado del Estado indica que el devengo de la tasa en el momento de presentar la solicitud que inicie la actuación o el expediente, o, en este caso,

en el momento de interponer el recurso contencioso administrativo, ya se encuentra prevista en la Ley 8/1989, de tasas y precios públicos, como uno de los momentos lógicos en que procede exigir que se justifique el pago de la tasa. No se trata de una novedad introducida en la Ley 10/2012 que sea susceptible de vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), sino de la práctica habitual en el caso de la exigencia de una tasa. Esta cuestión ya fue examinada por el Tribunal Constitucional en la STC 20/2012, de modo que cabe sostener que el conjunto normativo integrado por la Ley 10/2012, tras su reforma por el Real Decreto-ley 3/2013, y la Ley 1/1996 configuran un modelo que mantiene un irreprochable equilibrio entre el pleno respeto al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE y la necesaria observancia del principio constitucional de estabilidad presupuestaria del artículo 135 CE. Concluye, por tanto, que no se produce vulneración del artículo 24 CE, porque, de acuerdo con lo previsto en el art. 8.2 de la Ley 10/2012, la eventual falta de justificación del pago de la tasa, dé lugar, en los casos y de la manera en que allí se especifica, a la preclusión del acto procesal y la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda.

7. La Fiscal General del Estado presentó escrito de alegaciones el 29 de mayo de 2015. En él solicita la estimación parcial de la cuestión de inconstitucionalidad por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su modalidad de acceso a los recursos y, por consiguiente, la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 7.1, 7.3 y 8.2 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, en lo que afecta exclusivamente al pago de la tasa por personas físicas para la interposición del recurso de apelación contra sentencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Tras relacionar los antecedentes del caso y el contenido de los preceptos legales cuya constitucionalidad se cuestiona, el Ministerio Fiscal entiende que es preciso delimitar el objeto de la cuestión.

Del contenido del Auto de planteamiento se infiere que la cuestión de inconstitucionalidad únicamente se plantea en relación con las tasas exigibles en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo con ocasión de la presentación e interposición de un recurso de apelación. A continuación expone el contenido de los preceptos legales cuestionados [arts. 2 e) y 7.1 de la Ley 10/2012; 7.3 de la Ley 10/2012, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2013 y 8.2 de la Ley 10/2012, en la redacción dada por el art. 1, apartado noveno, del Real Decreto-ley 3/2013]. Estima que el objeto de la cuestión debe entenderse limitado únicamente al planteamiento de la constitucionalidad del pago de las tasas judiciales en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo para la interposición de un recurso de apelación [art. 2 e), en relación con el art. 5.2 b) de la Ley 10/2012] y a aquella parte del art. 7.1 de la Ley 10/2012 que se refiere a la cantidad fija en el orden jurisdiccional contencioso administrativo en lo relativo al recurso de apelación (800 €), con exclusión de los demás supuestos que contempla este precepto (abreviado, ordinario y casación) y únicamente respecto al pago de las tasas judiciales por las personas físicas conforme a lo establecido en el artículo 7.3, introducido por el Real Decreto-ley 3/2013.

Así delimitado el objeto de la cuestión, la Fiscal examina la doctrina establecida en la STC 20/2012, y las que le siguieron –entre otras las SSTC 79/2012, 85/2012, 103/2012 y 104/2012–, que avalaron el sistema de tasas judiciales introducido por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, de donde se sigue que «la exigencia de tasas judiciales no es, por sí misma, incompatible con el derecho de acceso a la jurisdicción y al recurso (art. 24.1 CE)», y se hacen notar las diferencias entre el modelo de aquella Ley y el que introduce la norma legal que contiene los preceptos cuestionados así como sus modificaciones posteriores. Precisa el Ministerio público el canon de enjuiciamiento o control constitucional de la presente cuestión, señalando que vendrá determinado por el contenido constitucional del derecho de acceso a los recursos, que recibe un menor grado de protección que el derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE) y que, en definitiva, estará constituido por «el juicio de razonabilidad y proporcionalidad» (por todas, STC 3/1983, FJ 4). Sigue a ello un exhaustivo repaso de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Acto seguido, razona el Ministerio público que, a diferencia del modelo anterior, el sistema de cálculo establecido en la Ley cuestionada no permite tomar en cuenta la capacidad y la solvencia económica del sujeto pasivo, y que la regulación se extiende a todas las personas jurídicas y físicas. El sistema de cálculo establecido en la Ley cuestionada no permite tomar en cuenta las posibilidades económicas de la entidad obligada al pago ni sus circunstancias concretas, pudiendo provocar un efecto disuasorio en el ejercicio de los recursos previstos en la ley. El sistema de cálculo de las tasas, basado en porcentajes fijos dependientes de la naturaleza del proceso (o del recurso) y de su cuantía, y totalmente ajenos a la capacidad económica real del sujeto pasivo, no parece ajustarse a las exigencias impuestas por la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La ausencia en la Ley de factores subjetivos de corrección que permitan ajustar y moderar la cuota de la tasa a pagar de acuerdo con la solvencia económica del sujeto pasivo, haría que el pago de la tasa fuera inconstitucional, al constituirse en un obstáculo excesivo, desproporcionado e irrazonable para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a los recursos, tal como advirtió la propia STC 20/2012, FJ 10. En definitiva, la previsión de pago de la tasa puede provocar, como consecuencia, que la actividad jurisdiccional –en este caso, la interposición del recurso de apelación– pueda dejar de prestarse por razón de insuficiencia económica de quien la pide. Por tanto, el pago de las tasas en estas situaciones supondría un obstáculo desproporcionado e irrazonable para el ejercicio del derecho de acceso a los recursos.

En cuanto a la segunda duda de constitucionalidad planteada al estimar que el precepto afecta al principio de igualdad del artículo 14 CE, en su aspecto de igualdad de armas en el proceso, señala que la duda se fundamenta en el carácter asimétrico de las limitaciones impuestas a las posibilidades de actuación procesal en cuanto la Administración está siempre exenta del pago de la tasa. El Fiscal estima que este enfoque es incorrecto desde la perspectiva constitucional ya que el artículo 14 CE ampara la igualdad ante la ley y en la aplicación de la ley, pero no se extiende a la igualdad de partes en el proceso. Este último principio se incardina dentro de las garantías del artículo 24 CE. Prisma, este último, desde el que, a su juicio, debe abordarse la duda de constitucionalidad que plantea el órgano judicial. En todo caso entiende que la situación de asimetría que enuncia el órgano judicial no afecta a la igualdad de armas en el proceso. La exención a la Administración del pago de la tasa tiene plena justificación y es consecuencia de la propia naturaleza tributaria de la tasa y de su finalidad, cuyo hecho imponible se vincula a una actividad o servicio de la Administración pública en favor del justiciable obligado al pago, sin que puedan equipararse los supuestos de no reconocimiento o privación injustificada o no proporcionada del recurso para alguna de las partes procesales, con aquellos en que se exige que el recurrente dé cumplimiento a determinados presupuestos procesales. Por todo ello descarta la vulneración del artículo 14 CE estimando que es, en realidad, reconducible a la vulneración de la tutela judicial efectiva.

Con fundamento en lo anterior, la Fiscal General del Estado solicita que se estime parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad en los términos indicados y en consecuencia que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 7.1 y 3, y artículo 8.2 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en su redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2013, en lo que afecta exclusivamente al pago de la tasa judicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo por personas físicas para la interposición del recurso de apelación contra sentencias, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su modalidad de acceso al recurso.

10. Mediante providencia de fecha 25 de abril de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto a los artículos 2 e), 7.1, 7.3 y 8.2 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, por posible vulneración de los artículos 14 y 24.1 CE.

Los preceptos cuestionados por el órgano judicial tienen el contenido que se describe a continuación:

i) El artículo 2 e) de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, fija como hecho imponible de la tasa la interposición de recursos de apelación contra sentencias en el orden contencioso-administrativo.

ii) El artículo 7.1 de la Ley 10/2012, sobre «determinación de la cuota tributaria» establecía la cantidad fija de la tasa que, en función de cada clase de proceso o tipo de recurso, conforme a las tablas que preveía el propio precepto. En concreto, fijaba en su apartado 1 una cuantía de 800 € para el recurso de apelación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Esta es la redacción cuestionada por el órgano judicial sin que haga mención alguna al art. 1, apartado 6, del Real Decreto-ley 3/2013, que añadió un nuevo párrafo al apartado 1 de este artículo 7, disponiendo que, cuando el recurso contencioso-administrativo tuviera por objeto la impugnación de resoluciones sancionadoras, la cuantía de la tasa, incluida la cantidad variable, no podía exceder del 50 por 100 del importe de la sanción económica impuesta.

iii) El apartado 3 del artículo 7 fue incorporado por el artículo 1, apartado 8, del Real Decreto-ley 3/2013, reduciendo la cuota variable para el caso en que el sujeto pasivo fuera una persona física, al indicar que «cuando el sujeto pasivo sea persona física se satisfará, además, la cantidad que resulte de aplicar a la base imponible de la tasa un tipo del 0,10 por ciento con el límite de cuantía variable de 2.000 euros.»

iv) El artículo 8.2, de la Ley 10/2012, en la redacción cuestionada que es la del artículo 1, apartado 9, del Real Decreto-ley 3/2013, reguló las consecuencias procesales derivadas del impago de la tasa judicial. Bajo la rúbrica «autoliquidación y pago», disponía en su apartado 2 que «el justificante del pago de la tasa con arreglo al modelo oficial, debidamente validado, acompañará a todo escrito procesal mediante el que se realice el hecho imponible de este tributo». Y añadía que «en caso de que no se acompañase dicho justificante, el Secretario judicial requerirá al sujeto pasivo para que lo aporte en el plazo de diez días, no dando curso al escrito hasta que tal omisión fuese subsanada. La falta de presentación del justificante de autoliquidación no impedirá la aplicación de los plazos establecidos en la legislación procesal, de manera que la ausencia de subsanación de tal deficiencia, tras el requerimiento del Secretario judicial a que se refiere el precepto, dará lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda».

La duda constitucional que plantea la Sala es si la tasa judicial que se exige para interponer recurso contencioso-administrativo, tal y como está configurada en los artículos 2 e), 7.1 y 3 y 8.2 de la Ley 10/2012, estos dos últimos en la redacción dada a estos preceptos por el Real Decreto-ley 3/2013, lesiona los derechos que consagran los artículos 14 y 24.1 CE.

El Abogado del Estado considera que debe desestimarse la cuestión. El Ministerio Fiscal argumenta que procede su estimación con declaración de inconstitucionalidad de los artículos 7.1 y 3, y 8.2 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, en lo que afecta exclusivamente al pago de la tasa por personas físicas para la interposición del recurso de apelación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. Corresponde señalar, en primer lugar, que, de acuerdo con la STC 227/2016, de 22 de diciembre, FJ 2, cuyos razonamientos son aplicables al presente caso, debe descartarse que las reformas de la Ley 10/2012, posteriores al Real Decreto-ley 3/2013, esto es, las realizadas por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, y la Ley 25/2015, de 28 de julio, tengan incidencia alguna en los preceptos cuestionados, en orden a la desaparición sobrevenida del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

En segundo lugar este Tribunal, ha dictado sentencias en varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la redacción original de la Ley 10/2012 (SSTC 140/2016, de 21 de julio; 202/2016, de 1 de diciembre, y 15/2017, de 2 de febrero). Además en los AATC 175/2016, de 18 de octubre; 179/2016, de 2 de noviembre; 193/2016, de 28 de noviembre, y 6/2017, de 18 de enero, se ha declarado la pérdida sobrevenida de objeto de varios de los preceptos de la Ley 10/2012, sin que en dichas resoluciones nos hayamos pronunciado sobre la constitucionalidad de varios de los preceptos ahora cuestionados. Tampoco lo hicimos en la STC 24/2017, de 16 de febrero, en la que, atendiendo a que se trataba de un recurso de inconstitucionalidad y a los motivos alegados, se declaró la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en los que se refiere a la impugnación de los apartados 3, 4, 5, 7 y 8 del artículo 1 del Real Decreto-ley 3/2013, ni, en fin, en la STC 35/2017, de 1 de marzo, en la que se descartó la posible conculcación del artículo 86.1 CE por el ya mencionado Real Decreto-ley 3/2013.

Por último, en la STC 227/2016, de 22 de diciembre, FJ 6 b), se declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado tercero del artículo 7 de la Ley 10/2012, introducido por el art. 1 apartado 8 del Real Decreto-ley 3/2013, relativo a la cuota variable de la tasa judicial, esto es, a la segunda cantidad, añadida a la cantidad fija prevista en el apartado 1, que deben liquidar las personas físicas, por la realización de los actos procesales que integran el hecho imponible de la tasa. Por la declaración de inconstitucionalidad, el precepto queda «también definitivamente expulsado del ordenamiento jurídico» y 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» [STC 227/2016, FJ 6 b), que cita la STC 140/2016, FJ 15 b)].

En el caso que ahora nos ocupa ni se produjo el pago de la tasa ni ha concluido el proceso judicial, de modo que se trata de uno de los supuestos a los que alcanza la declaración de inconstitucionalidad, por lo que la declaración de nulidad de la norma legal cuestionada surte sus efectos sobre el proceso de origen y ha supuesto la desaparición del objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad en lo que se refiere a este precepto [en el mismo sentido, ATC 21/2017, de 13 de febrero, FJ 3 a)].

3. La duda que entraña el objeto de la presente cuestión se limita, por tanto, a la previsión de la tasa judicial en las condiciones legales establecidas en los artículos 2 e), 7.1 y 8.2 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre –este último en la redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero–, para las personas físicas en el recurso de apelación de la jurisdicción contencioso-administrativa, por posible lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art 24.1 CE), en su vertiente de acceso a los recursos, así como, relacionado con lo anterior, por infracción del artículo 14 CE, al ser la tasa exigible a las personas físicas y no a la Administración.

a) La cuestión debe ser desestimada en lo que respecta al artículo 2 e).

En primer lugar, respecto a la vulneración del artículo 24.1 CE, debemos remitirnos a la STC 24/2017, FJ 5 b), que, a su vez, remite a las SSTC 140/2016, FJ 3, y 202/2016, FJ 4, las cuales «partiendo de la STC 20/2012, de 16 de febrero, se refieren ampliamente a la posibilidad de exigir el abono de tasas judiciales en el orden contencioso-administrativo. La Constitución española no proscribía la exigencia en sí de tasas judiciales, sin perjuicio de que las concretamente reguladas deban respetar determinados parámetros constitucionales, entre ellos, el art. 24.1 CE y la “necesidad de preservar la eficacia del mandato constitucional del art. 106.l 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”.»

Consecuentemente no es contrario al artículo 24.1 CE el hecho de que el artículo 2 e) de la Ley 10/2012 identifique como hecho imponible de la tasa judicial la interposición de recursos de apelación contra sentencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

La tacha relacionada con la infracción del artículo 14 CE ha de correr la misma suerte por dos razones. En primer lugar, dicha vulneración, como la propia Sala reconoce, se relaciona más directamente con el no cuestionado artículo 4.2 d), en cuanto que declara exentos de la tasa a «la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas, las Entidades locales y los organismos públicos dependientes de todas ellas». De hecho, según el propio órgano judicial, esta exención es un elemento capital en la argumentación relativa a la posible vulneración del artículo 14 CE por parte de la tasa aplicada a la apelación contencioso-administrativa. No obstante, manifiesta que no incluyó el precepto entre los de posible cuestionamiento porque entendió que lo que procede es declarar la inconstitucionalidad de la tasa, tras lo cual la exención o no de ciertos sujetos, y la consecuente vulneración del artículo 14 CE, simplemente carece de sentido.

En segundo lugar, como también ha apuntado el Ministerio Fiscal, con esa forma de razonar la propia Sala vincula su duda a la exigencia de la concreta tasa para la interposición del recurso de apelación contra sentencias en el orden contencioso-administrativo, de tal manera que, conforme a la exigibilidad de esa concreta tasa, debe examinarse la duda que se plantea. Esto es, en relación con el eventual carácter desproporcionado de su cuantía en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo para la interposición de un recurso de apelación contra sentencia, cuestión a la que se responde a continuación.

b) El artículo 7.1 de la Ley 10/2012 prevé una tasa de 800 €, para la interposición del recurso de apelación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en su aplicación a las personas físicas.

Si bien no nos hemos pronunciado específicamente sobre la constitucionalidad del artículo 7.1 de la Ley 10/2012, en cuanto determina la cuota fija de la tasa a satisfacer por las personas físicas en el recurso de apelación en el orden contencioso-administrativo, sí hemos afirmado la inconstitucionalidad de dicho precepto aplicado a las personas jurídicas en la STC 140/2016 y también hemos declarado inconstitucional y nulo el inciso del mismo: «en el orden jurisdiccional civil ... apelación: 800 €», aplicado a las personas físicas en la STC 227/2016, trasladando el canon de la STC 140/2016, FJ 12. Por tanto, pueden darse aquí por reproducidas las consideraciones de la STC 140/2016 respecto de la cuota fija en cada una de las tasas exigidas en recursos contra resoluciones judiciales previas. De la misma forma que en la STC 227/2016, FJ 4, a la vista de los razonamientos de la STC 140/2016, FJ 12, a los que nos remitimos en su integridad, debemos concluir, respecto del inciso indicado del artículo 7.1 de la Ley 10/2012, en su aplicación a las personas físicas, que «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 física, en este caso; «razón por la que esas tasas resultan contrarias al art. 24.1 CE» (STC 140/2016, FJ 12).

En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo ... Apelación: 800 €» del artículo 7.1 de la Ley 10/2012 en lo que atañe a las personas físicas.

En cuanto al alcance de esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad, resulta que el artículo 7.1 en su inciso «en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo ... Apelación: 800 €» queda anulado por esta Sentencia, resultando, pues, expulsado del ordenamiento y desprovisto de efectos en su aplicación a las personas físicas. Ello implica, por de pronto, que el órgano judicial que ha promovido la cuestión de inconstitucionalidad no podrá ya exigir el abono de aquellos 800 €.

A su vez, esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad tiene eficacia en cualesquiera otros procesos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en que pudiera llegar a reconocerse la «ultraactividad» del anterior régimen de gravamen a las personas físicas. Ahora bien, corresponde trasladar aquí la siguiente precisión de la STC 140/2016, FJ 15 b), que reitera la STC 227/2016, FJ 6 a): «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».

Esta determinación de efectos responde a las siguientes razones: «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» [STC 140/2016, FJ 15 b), reiterado en STC 227/2016, FJ 6 a)].

c) En relación con las dudas de constitucionalidad que el órgano judicial proyecta sobre el artículo 8.2 de la Ley 10/2012, en la redacción dada por el art. 1, apartado 9, del Real Decreto-ley 3/2013, por el que se establecen las consecuencias procesales derivadas del impago de la tasa judicial, debemos declarar la pérdida sobrevenida de objeto. En efecto, si la tasa judicial ya ha sido declarada inconstitucional y nula, y, por tanto, expulsada del ordenamiento en los términos que acabamos de exponer, y la existencia de dicha tasa era el presupuesto en el que se sustentaba la duda de constitucionalidad del artículo 8.2 citado, la consecuencia no puede ser otra que dicha duda haya perdido sobrevenidamente su objeto [en tal sentido, ATC 21/2017, FJ 3 c)].

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 la cuestión de inconstitucionalidad núm. 7601-2014, promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con los artículos 2 e), 7.1, 7.3 y 8.2 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, y, en consecuencia:

1.º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto de la presente cuestión, en lo que se refiere a los artículos 7.3 y 8.2 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, ambos en la redacción dada 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.

2.º Declarar, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 3 b) de esta Sentencia, la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: ... Apelación: 800 €» del apartado primero del artículo 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre.

3.º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintisiete de abril de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.