

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3535 *Pleno. Sentencia 20/2012, de 16 de febrero de 2012. Cuestión de inconstitucionalidad 647-2004. Planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña en relación con el apartado segundo del art. 35.Siete de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Derecho a la tutela judicial sin indefensión: constitucionalidad del precepto legal que supedita la tramitación de las demandas presentadas por personas jurídicas con ánimo de lucro sujetas al impuesto sobre sociedades y que superen una determinada facturación anual al abono de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden civil.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Eugeni Gay Montalvo, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 647-2004, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña, en relación con el artículo 35, apartado 7, párrafo 2, de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ha intervenido el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 6 de febrero de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento (juicio verbal 808-2003), el Auto de dicho Juzgado, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 35.7.2 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

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

a) El día 21 de abril de 1990 un particular concertó una póliza de seguro con Aegón Unión Aseguradora, S.A., por la cual se aseguraba el inmueble sito en el bajo del núm. 5 de la calle Real de A Coruña.

b) El día 7 de noviembre de 2001 el referido bajo sufrió una serie de daños como consecuencia de la caída de agua procedente de las instalaciones de fontanería del segundo piso del citado inmueble, por filtración de agua desde el primer piso.

c) Con fecha 3 de octubre de 2003, Aegón Unión Aseguradora, S.A., formuló demanda de juicio declarativo verbal en reclamación de cantidad contra una particular y la

entidad aseguradora Caser, que tenían suscrita en la fecha del siniestro la correspondiente póliza de seguros.

La demanda reclama el resarcimiento de los 342,57 euros que la compañía Aegón se vio obligada a abonar a su asegurado como indemnización por los daños sufridos en el bajo, con fundamento en la responsabilidad extracontractual incurrida por el causante del daño [arts. 1902 del Código civil (CC) y 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, reguladora del contrato de seguro] y una vez cumplimentadas sin éxito las acciones de conciliación ante los Juzgados de Primera Instancia núms. 1 y 9 de A Coruña. Al tratarse de un juicio verbal donde se reclamaba el pago de una indemnización, con una cuantía litigiosa fijada en 342,57 euros, debían abonarse unas tasas judiciales de 91,71 euros.

d) Mediante diligencia de constancia de 22 de octubre de 2003, la Secretaría Judicial del Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña hace constar que «hecha la comprobación a que se refiere el art. 6.2 de la Orden Ministerial de 24 de marzo de 2003 por la que se aprueba el modelo de autoliquidación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden civil, no aparece la incorporación del modelo 696 al escrito procesal causante del hecho imponible de la tasa».

e) Por diligencia de ordenación de 23 de octubre de 2003, la Secretaría de dicho Juzgado tiene por recibido el escrito de demanda y por personado al Procurador don Manuel Lado Fernández y «vista la ausencia de incorporación del modelo 696 que liquida la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden civil con cargo al sujeto pasivo», requiere a dicho Procurador para que en el plazo de diez días subsane la omisión, «apercibiéndole de no dar curso a la demanda o escrito procesal... de conformidad con el art. 6.3 de la Orden Ministerial HAC/661/2003, de 24 de marzo, por la que se aprueba el modelo de autoliquidación de la tasa de relación con el art. 35.7.2 de la Ley 53/2002, de medidas fiscales, administrativas y del orden social».

f) Constatado, con fecha 12 de noviembre de 2003, que ha transcurrido en exceso el plazo de diez días concedido al sujeto pasivo para que incorporara a las actuaciones el modelo 696, sin haberlo realizado, la Secretaría Judicial dicta diligencia de ordenación el mismo día 12 de noviembre de 2003, notificando «a la Agencia Estatal de Administración Tributaria de esta ciudad dicha circunstancia... de conformidad con el art. 6.4 de la Orden Ministerial HAC/661/2003, de 24 de marzo».

g) Con fecha 25 de noviembre de 2003, el Magistrado-Juez del Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña dicta providencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), para que en el plazo de diez días el Fiscal y las partes aleguen lo que estimen conveniente sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad «por la posible vulneración por el art. 35.Siete, 2 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, de lo dispuesto en el art. 24.1 de la Constitución española».

h) El Fiscal evacúa el trámite conferido con fecha 5 de diciembre de 2003, informando desfavorablemente sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

3. Mediante Auto de 15 de diciembre de 2003, el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña formalizó la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 35.7.2 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

El órgano judicial realiza en dicho Auto las siguientes consideraciones:

a) Se refiere, en primer lugar, a los hechos del proceso entablado por Aegón Unión Aseguradora, S.A., señalando que no se acompañó a la demanda el justificante del pago de las tasas previstas en el art. 35 de la Ley 53/2002, no habiéndose subsanado este extremo en el plazo concedido para ello.

Seguidamente, alude a la providencia dictada el día 25 de noviembre de 2003, de conformidad con lo regulado en el art. 35.2 LOTIC, con el fin de que las partes y el Ministerio Fiscal se pronunciaran sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

b) Tras ello, el órgano judicial inicia los razonamientos jurídicos:

Comienza poniendo de relieve que el art. 35 de la Ley 53/2002 establece un sistema de acceso a la jurisdicción mediante el pago de una tasa en determinados supuestos, constituyendo el hecho imponible de la misma el ejercicio de la potestad jurisdiccional a instancia de parte en los órdenes civil y contencioso-administrativo, precisando el apartado 7.2 de dicho precepto 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, sin el cual el Secretario Judicial no dará curso al mismo, salvo que la omisión fuere subsanada en un plazo de diez días».

De ello deduce el órgano judicial que al no abonarse la tasa ni siquiera en el plazo de subsanación, la consecuencia sería la no admisión de la demanda mediante el dictado de una resolución en forma de Auto [art. 206.2.2 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), en conexión con el art. 266.5 de la misma ley].

Este planteamiento determina, según el órgano judicial, que el art. 35.7.2 de la Ley 53/2002, suscite dudas de constitucionalidad por vulneración del derecho de acceso al proceso, regulado en el art. 24.1 CE.

c) El Auto examina seguidamente el cumplimiento de los requisitos que impone el art. 35.1 LOTC para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

El primer requisito es que la norma aplicable al caso tenga rango de ley, lo que se satisface en este supuesto por parte del precepto cuestionado.

El segundo requisito es que pueda apreciarse contradicción entre el precepto legal aplicable y la Constitución. En este supuesto, el art. 35.7.2 de la Ley 52/2002, al prohibir que los órganos jurisdiccionales den curso a ciertos escritos de no constar el pago de determinadas tasas, puede afectar al derecho a la acción al impedir la admisión de la demanda cuando con su interposición no se acredite el pago de la tasa, lo que parece contrario al art. 24.1 CE.

Las consecuencias derivadas del precepto cuestionado ninguna relación guardan, según el Auto, con el objeto y finalidad del proceso, tratándose de un mero tributo que, aunque responde a una finalidad constitucionalmente legítima (deber recogido en el art. 31.1 CE), limitan el ejercicio del derecho fundamental previsto en el art. 24.1 CE de forma desproporcionada e innecesaria y sin respetar su contenido esencial (STC 141/1988, 70/2002 y 56/2003).

La falta de proporcionalidad entre el objetivo que se persigue (la recaudación del impuesto) y la limitación que se establece (denegación del acceso a la justicia) parece evidente, pues aquél podría lograrse por otros medios, como la simple obligación del órgano jurisdiccional de comunicar a la Agencia tributaria la existencia de un documento sin liquidar. Sin embargo, el establecimiento de una medida que obstaculiza el acceso a la justicia resulta innecesario al afectar a un derecho fundamental.

En este caso no se limitan los medios de prueba, supuesto que se contemplaba en la STC 141/1988, sino que se veda el proceso mismo. Aunque existen supuestos en que la forma del título condiciona de antemano su eficacia ejecutiva (así, el requisito del timbre en las letras de cambio), sin embargo en tales supuestos no se impide acudir a otras modalidades procedimentales para obtener la satisfacción del derecho, mientras que en el presente se imposibilita el acceso a la jurisdicción.

Tampoco resultan equiparables los supuestos de consignación para recurrir en materia arrendataria o de tráfico, pues como recuerda la STC 141/1988 constituyen cargas que persiguen fines vinculados al proceso mismo, o tendentes a evitar disfunciones. Y lo propio cabe decir respecto de la exigencia de postulación (art. 440.2 LEC).

En ninguno de estos casos la exigencia se proyecta, como en el presente, con carácter general, de manera que obedece a una finalidad recaudatoria constitucionalmente legítima pero que produce una consecuencia desproporcionada, pues no se cuestiona el hecho imponible sino la consecuencia derivada de la no aportación del justificante de pago.

d) El tercer requisito exigido por el art. 35.1 LOTC para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad es que el precepto sea aplicable al caso y que de su

validez dependa el fallo, es decir, que exista conexión entre la validez de la norma y la pretensión del proceso *a quo*.

La jurisprudencia constitucional ha otorgado al concepto de «fallo» una interpretación flexible, entendiendo por tal el pronunciamiento decisivo o imperativo de una resolución judicial no coincidente de modo necesario con la Sentencia, sino incluyendo las que pudieran dictarse con forma de Auto, con ciertas limitaciones. Esta posibilidad se circunscribe, con carácter general a leyes procesales y sólo se admite en relación con leyes de naturaleza sustantiva cuando la ulterior tramitación del proceso no pueda aportar ningún elemento adicional de juicio sobre la aplicabilidad de la norma legal cuestionada ni sobre su efecto determinante del fallo o cuando la norma tenga una incidencia anticipada e irreversible en el proceso en curso (SSTC 54/1983; 25/1984; 55/1990; 186/1990 y 234/1997; AATC 121/1990; 60/1991; 92/1991 y 236/1998).

El art. 35.2 LOTC exige al órgano judicial que justifique en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada, explicitando, así, lo que se denomina «juicio de relevancia». En este caso, según el Auto, no se presenta ninguna duda de que el art. 35.7.2 de la Ley 53/2002 es aplicable al caso, pues se está en uno de los supuestos del hecho imponible (interposición de la demanda), que devenga la tasa regulada. No concurriendo ninguna de las exenciones previstas en la propia ley y no habiéndose acompañado a la demanda el justificante de pago de dicha tasa, procede aplicar aquel precepto y no dar curso a la demanda.

Es también claro que la validez del precepto legal incide en la resolución a dictar, pues si aquél es constitucional procederá la inadmisión de la demanda, mientras que si fuere inconstitucional continuaría la tramitación del proceso.

4. Por providencia de 29 de junio de 2004, la Sección Tercera acordó oír al Fiscal General del Estado acerca de la admisibilidad de la cuestión, a tenor del art. 37.1 LOTC.

El Fiscal informó el 26 de julio proponiendo la inadmisión a trámite de la cuestión, por estar notoriamente infundada.

5. Mediante providencia de 2 de febrero de 2005, la Sección Tercera admitió la cuestión a trámite y dio traslado al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y a la Fiscalía General del Estado. Asimismo, acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que tuvo lugar en el ejemplar de 22 de febrero de 2005.

6. Por escrito de 15 de febrero de 2005, registrado el siguiente día 21, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que el Congreso no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones, pero que ponía a su disposición las actuaciones de la Cámara que pudiese precisar.

Por escrito de 22 de febrero de 2005, registrado el siguiente día 24, el Presidente del Senado comunicó asimismo que la Cámara se personaba en el procedimiento y ofrecía su colaboración.

7. El Abogado del Estado, por escrito de 1 de marzo de 2005, presentado en el Registro General el mismo día, formuló alegaciones a favor de la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad:

Tras afirmar que la cuestión cumple los requisitos procesales de admisión, y recordar sus términos, razona que su fundamento único es la traslación automática de la doctrina sentada en la STC 141/1988, que resolvió un caso no análogo; y añade que el precepto legal es válido y que, incluso si se le pusieran reparos a la interpretación que mantiene el órgano cuestionante, es susceptible de otras interpretaciones de constitucionalidad indudable.

La propia STC 141/1988 excluye que el caso resuelto entonces pueda compararse con el que nos ocupa: su fundamentación subrayó las diferencias entre el impuesto sobre actos jurídicos documentados y otras figuras, como las tasas judiciales, e indicó expresamente que las limitaciones asociadas a estas últimas sí se imponen «en función de la propia realidad o finalidad del proceso» (FJ 7). La tasa, a diferencia del impuesto, es un tributo cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios que benefician al

sujeto pasivo; por eso, se fija en función del coste del servicio que financia (art. 2 de la Ley general tributaria de 2003 y de la Ley de tasas y precios públicos de 1989), como ha recogido la jurisprudencia constitucional (STC 296/1994, FJ 4).

Esta vinculación entre la tasa y el servicio resulta de la regulación general que en materia de tasas hace la Ley 8/1989, aplicable a las tasas judiciales [art. 13 m), redactado por la Ley 53/2002]. No sólo el hecho imponible consiste en la prestación del servicio, en el caso el ejercicio de la potestad jurisdiccional a instancia de parte en los órdenes civil y contencioso-administrativo; sino que su importe no puede exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio (art. 19.2 de la Ley 8/1989, STS de 18 de octubre de 1994).

Seguidamente, el Abogado del Estado examina los requisitos para que una limitación al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sea admisible (STC 133/2004, FJ 4). No se cuestiona que la finalidad de la tasa sea legítima, en cuanto se dirige a financiar el servicio público de la Administración de Justicia, por lo que se centra en los restantes: que sean razonables y proporcionadas en relación con el objeto pretendido y no afecten al contenido esencial. Las tasas judiciales enjuiciadas funcionan como todas las demás: devengándose cuando se presenta la solicitud que inicia la actuación, que no se realizará sin que se haya efectuado el pago correspondiente, como muestra la legislación general [art. 15.1 b) de la Ley 8/1989], otras tasas similares y el Derecho comparado. De la STEDH *Kreuz contra Polonia*, de 19 de junio de 2001, se desprende: 1) que el establecimiento de restricciones financieras al acceso a la justicia no afecta, en principio, al núcleo esencial del derecho a accionar; 2) el requisito de pagar tasa a los Tribunales civiles no puede ser considerado *per se* una restricción del derecho de acceso a un Tribunal; 3) son factores importantes a tener en cuenta la cuantía de las tasas, a la luz de las circunstancias de un caso dado, incluyendo la capacidad de pago del demandante y la fase del procedimiento. En el caso, se concluyó que existía vulneración del art. 6 del Convenio europeo exclusivamente porque las tasas eran «excesivas».

De este modo, la constitucionalidad no vendría determinada porque la tasa se exija como presupuesto de la acción, sino porque se establezca una barrera desproporcionada, atendiendo especialmente a la cuantía.

El examen de la Ley 53/2002, cuando define los sujetos pasivos y las exenciones al pago de la tasa, resulta que las únicas que deben pagarlas son personas jurídicas con ánimo de lucro que no sean de reducida dimensión, es decir cuyo importe neto de la cifra de negocios sea superior a seis millones de euros (art. 108 de la Ley del impuesto de sociedades de 2004). Teniendo en cuenta el importe de la tasa, no parece que pueda suponer un obstáculo irrazonable o desproporcionado al ejercicio de la acción. A su vez, el sistema de gestión del tributo que establece le parece al Abogado del Estado el único que garantiza un grado alto de cumplimiento de la obligación tributaria, habida cuenta del número de actuaciones procesales sujetas a la tasa y de los medios de que dispone la Agencia tributaria.

Aun en el improbable supuesto de que no se aceptara lo anterior, el Abogado del Estado recuerda que otros Tribunales han sostenido una interpretación del precepto que sería indudablemente respetuosa del derecho fundamental. Las leyes procesales no exigen expresamente el documento que acredita la autoliquidación de la tasa para admitir a trámite la demanda [arts. 266.5 y 269.2 LEC y 45 y 69 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa]. El art. 35 de la Ley 53/2002, desarrollado por la Orden HAC/661/2003 y la resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 8 de noviembre de 2003, impone a los órganos judiciales el deber de suministrar información a la Administración tributaria, en particular si se omite la presentación del justificante del pago, para que la Delegación de Hacienda pueda practicar la liquidación de oficio. Por tanto, la falta de pago podría dar lugar a la paralización del procedimiento en el estado en que se encuentre; situación reversible si posteriormente se justifica el pago de la tasa, aun tardío, hasta el momento en que se decreta la caducidad del proceso (Audiencia Nacional); o situación transitoria, hasta que se pague la tasa o transcurra el plazo de diez días para hacerlo (Audiencia Provincial de Lleida).

8. El Fiscal General del Estado, por escrito de 7 de marzo de 2005, registrado el siguiente día 8, informó a favor de la desestimación de la cuestión:

Tras sintetizar los hechos, puntualiza que el art. 35.7.2 de la Ley 53/2002 afecta a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE en su vertiente de acceso a la jurisdicción, si se atiende al proceso que se encuentra en el origen de la cuestión de inconstitucionalidad; si bien podría afectar asimismo al derecho de acceso al recurso (SSTC 37/1995, 220/1993 y 166/2003), si respeta el primero con mayor razón respetará el segundo.

El hecho imponible del que nace la obligación de pagar la tasa judicial consiste en la presentación de demandas, pero no en todos los órdenes jurisdiccionales, sino solamente en el civil y en el contencioso-administrativo (art. 35.1); en los restantes (penal, laboral o militar) no hay obligación de pagar tasa alguna. Por otra parte, el art. 35.3 de la Ley 53/2002 establece un amplio abanico de excepciones objetivas y subjetivas, que el Fiscal analiza con detalle. Concluye con la observación de que la tasa recae sobre grandes empresas que instan procesos civiles y contencioso-administrativos.

Dicho con otras palabras, son los grandes usuarios del servicio público en que la Administración de Justicia consiste los que vienen obligados al pago de la tasa, y sólo en las materias no exentas. Ello entraña una gran diferencia con el caso resuelto por la STC 141/1988.

La duda de constitucionalidad no consiste en el establecimiento de una tasa por la prestación de la justicia porque, en todo caso, la gratuidad que prescribe el art. 119 CE no resulta comprometida: ese mandato constitucional es de configuración legal y, además, la regulación positiva no supone ningún riesgo de que la actividad jurisdiccional deje de prestarse por insuficiencia económica de quien la pida, como muestra el caso de la compañía aseguradora que dio lugar al proceso donde surge la cuestión de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, el texto legal no establece que el Juzgado inadmitirá la demanda, cuando no vaya acompañada del documento justificativo del pago de la tasa, sino que «el secretario judicial no dará curso» al escrito en cuestión e informará a las autoridades tributarias. Lo que la norma cuestionada impone es una actuación, no jurisdiccional, sino de colaboración con la Administración del Estado justificada en el art. 117, apartados 3 y 4, CE.

Claro que, aunque la presentación de un escrito de demanda en tales condiciones no dé lugar directamente a su inadmisión, es obvio que no se dictará resolución judicial mientras no se subsane la falta de pago, bien porque se satisfaga la tasa dentro del plazo de prescripción o caducidad de la acción, bien porque la Administración tributaria gestione su cobro [art. 98 y ss. de la Ley general tributaria]. Tampoco en el presente caso, a diferencia de lo que ocurría en el supuesto de la STC 141/1988, la Administración tributaria cuenta con un procedimiento reduplicado para obtener el cobro del tributo.

Es indudable que la presentación de una demanda sin el pago de la tasa no genera ninguno de los efectos consustanciales al acto de presentación, singularmente los de producción de la litispendencia o de la *perpetuatio jurisdictionis* (arts. 410 y 411 LEC) o la interrupción del plazo prescriptivo (art. 1973 CC). Por lo cual, aun cuando la actividad del Secretario judicial de no dar curso a la demanda pudiera no ser calificada como actividad jurisdiccional, se impide la admisión de la demanda y continúa transcurriendo el plazo de prescripción para el ejercicio de la acción por lo que, una vez transcurrido, será preciso acordar la inadmisión de la demanda o su archivo de oficio o a instancia de la otra parte procesal, por lo que sí que entraña una limitación del acceso al proceso. Pero esta limitación es constitucionalmente legítima.

No puede ponerse en duda que la tasa pretende un fin legítimo, pues se trata de un tributo para obtener ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos (art. 31 CE). La limitación que impone en el acceso a la jurisdicción parece razonable y proporcionada en relación con el fin que pretende: recabar recursos de quienes, potencialmente, son los mayores usuarios de un servicio público para contribuir a su financiación, por lo que parece adecuado que se condicione la prestación del servicio a quien no satisfaga la tasa. Y no afecta al núcleo esencial del derecho fundamental porque la tasa se impone a personas cuya capacidad económica para hacer frente al pago resulta

indiscutida. Además, cuando por razón de la materia de la controversia o de la pretensión ejercitada el interés público es manifiesto, la propia ley declara la exención de la tasa.

9. Mediante providencia de 14 de febrero de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El artículo 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, creó la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo. Su apartado 7, párrafo 2, al que concretamente refiere de la presente cuestión de inconstitucionalidad, dispuso:

«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, sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo, salvo que la omisión fuere subsanada en un plazo de diez días.»

Este precepto ha sido cuestionado por vulnerar el derecho de acceso a la justicia que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva enunciado por el art. 24.1 de la Constitución. El Auto de planteamiento afirma, como se ha resumido con más detalle en los antecedentes, que existen medidas al alcance de la Hacienda pública para obtener el cobro de la tasa menos drásticas que la de impedir el curso del proceso. Por el contrario, tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado sostienen la constitucionalidad del precepto cuestionado.

2. Este artículo fue introducido por el Senado durante la tramitación parlamentaria que culminaría con la aprobación de la Ley de medidas para el año 2003. El grupo parlamentario Popular en el Senado formuló la enmienda número 269 para añadir un nuevo artículo, así como la enmienda 270 para efectuar la correlativa modificación de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos. El contenido de estas enmiendas coincide sustancialmente con el que fue aprobado como artículos 35 de la Ley de medidas y 13 m) de la Ley de tasas, primero por la Cámara alta y, finalmente, por el Congreso de los Diputados.

En el proyecto de ley se introducían cambios en diversas tasas y se creaban otras nuevas (capítulo III de la Ley 53/2002, que comprende sus arts. 12 al 36) como explica el preámbulo de la Ley: «Por lo que se refiere a las tasas, se incorporan, como cada año, modificaciones de diversa índole. Así, se modifican las siguientes tasas y cánones: tasa por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, tasa por actuaciones de los registros de buques y empresas navieras, tasa por redacción de proyectos, confrontación y tasación de obras y proyectos, tasas de la Jefatura Central de Tráfico, tasa de aterrizaje, tasa por inspecciones y controles veterinarios de productos de origen animal no destinados a consumo humano, que se introduzcan en territorio nacional procedentes de países no comunitarios, cánones por concesiones y autorizaciones sobre dominio público marítimo-terrestre, tasas del Boletín Oficial del Estado, tasas exigibles por los servicios y actividades realizados en relación con la financiación con cargo a fondos de la Seguridad Social y fijación de precio de los efectos y accesorios (Ley del medicamento) y los cánones a percibir por el gestor de infraestructuras ferroviarias hasta la entrada en vigor del nuevo marco normativo del sector ferroviario. De otra parte, se crean, entre otras, las siguientes tasas y cánones: tasa por derechos de examen para las titulaciones para el gobierno de las embarcaciones de recreo, tasa por los servicios de habilitación nacional del profesorado universitario, tasa por homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros, tasa de examen preliminar internacional de la Oficina Española de Patentes y Marcas, tasas por los servicios y actividades en materia de industrias alimentarias, preparados alimenticios para regímenes especiales y/o dietéticos y aguas minerales naturales y de manantial, tasas en materia de adjudicación del Código de identificación de los alimentos dietéticos

destinados a usos médicos especiales susceptibles de financiación por el Sistema Nacional de Salud, clasificación por tipo de dieta, así como los cambios de nombre y/o composición de los referidos productos y tasas exigibles para los servicios y actividades realizados en materia de plaguicidas de uso ambiental y en la industria alimentaria, así como para todos los biocidas en general».

Como puede apreciarse, el legislador no mencionó expresamente en el preámbulo de la ley las tasas judiciales, que habían sido introducidas directamente por las Cortes Generales durante la tramitación del proyecto de ley; tampoco dio ninguna explicación de su creación. Por otra parte, poco puede deducirse de la escueta justificación de la enmienda núm. 269 ofrecida por el grupo parlamentario que la propuso («Boletín Oficial de las Cortes Generales» Senado, 29 de noviembre de 2002, serie II, núm. 95-d, pág. 239). Tampoco nos iluminan los debates parlamentarios que, en lo que aquí interesa, se centraron en si una ley de medidas era o no instrumento adecuado para las abundantes reformas que introducía en medio centenar de leyes vigentes, entre las que se incluía la creación de numerosas tasas, así como en la contraposición genérica de distintos modelos tributarios y sus efectos macroeconómicos («Diario de sesiones», Senado, VII Legislatura, año 2002, Comisiones, núm. 394, y Pleno, núm. 116). Por ello, para enjuiciar el precepto legal es preciso atenerse a su texto y a su inserción en el conjunto de normas que regulan el sistema tributario y el poder judicial españoles, tal y como han hecho las partes en este proceso constitucional.

Conviene tener presente que las tasas o aranceles judiciales se remontan a los orígenes de los Tribunales de justicia en España. En el momento en que fue aprobada la Constitución española se encontraban reguladas por el Decreto 1035/1959, de 18 de junio, que convalidó y reguló la exacción de las numerosas y variadas tasas judiciales que se encontraban vigentes en aquel entonces, en cumplimiento de la racionalización impuesta por la Ley de 26 de diciembre de 1958, reguladora de las tasas y exacciones parafiscales. Las tasas que gravaban la actividad judicial fueron suprimidas posteriormente, por la Ley 25/1986, de 24 de diciembre. Esta Ley recordaba en su preámbulo que la Constitución dispone que «la justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley» (art. 119 CE); y que la libertad y la igualdad sólo serán reales y efectivas si todos los ciudadanos pueden obtener justicia «cualquiera que sea su situación económica o su posición social». Luego añadía que «la ordenación actual de las tasas judiciales, sobre ser incompatible con algunos principios tributarios vigentes, es causante de notables distorsiones en el funcionamiento de la Administración de Justicia», relacionadas con el hecho de que eran los Secretarios judiciales quienes debían encargarse de la gestión del tributo.

No es inoportuno subrayar las hondas diferencias que separan a las tasas preconstitucionales con las tasas judiciales creadas por la Ley 53/2002, que son las que deben ser enjuiciadas en este proceso. Aquéllas se originaban por la actuación de los Tribunales en los órdenes civil, contencioso-administrativo y penal. Recaían sobre todas las personas que acudían a la justicia, tanto físicas como jurídicas, con las únicas excepciones del Estado, el Ministerio Fiscal, los simples denunciadores de delitos o querellantes por delitos privados, así como quienes disfrutaran del beneficio de pobreza. La cuantía se fijaba mediante unos aranceles detallados y casuísticos, donde eran frecuentes tipos de gravamen entre el 6 y el 15 por 100 de la cuantía del proceso, salvo en materia criminal. La liquidación de aquellas tasas judiciales estaban encomendadas a las Secretarías de los Tribunales y Juzgados y su gestión competía al Ministerio de Justicia, a través de una comisión integrada por Magistrados, Fiscales, Secretarios de la Administración de Justicia y otros funcionarios. Finalmente, el Decreto de 1959 disponía que el producto de las tasas judiciales debía aplicarse a remunerar a los funcionarios de la Administración de Justicia. Todos estos rasgos son ajenos a las tasas vigentes en la actualidad.

3. Para enjuiciar adecuadamente el precepto legal cuestionado, es preciso tener en cuenta el contenido, finalidad y efectos de la norma de la que forma parte: el artículo 35

de la Ley de medidas para el año 2003, que es el que ha creado las tasas judiciales vigentes.

Este precepto aclara que el hecho imponible de la tasa consiste en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, a instancia de parte, en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, mediante la realización de alguno de los siguientes actos procesales: «a) La interposición de la demanda en toda clase de procesos declarativos y de ejecución en el orden jurisdiccional civil, así como la formulación de reconvencción. — b) La interposición de recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal y de casación en el orden civil. — c) La interposición de recurso contencioso-administrativo. — d) La interposición de recursos de apelación y casación en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa» (art. 35.1).

La tasa se devenga en el momento de interponer la demanda o el recurso y su sujeto pasivo son quienes promueven el ejercicio de la potestad jurisdiccional (apartados 4 y 2 del art. 35). La cuantía de la tasa se fija, tal y como disponen los apartados 5 y 6 del artículo 35 (modificado por la disposición final segunda de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal), por la adición de dos factores: a) una cantidad variable, cifrada en función de la cuantía del procedimiento judicial, con un tipo de gravamen de 0,5 por 100 hasta el primer millón, y de 0,25 por 100 sobre el resto; b) una cantidad fija en función del tipo de proceso, que en el orden civil se gradúa desde los 50 euros (que corresponde al juicio monitorio en cuantía que exceda de 3.000 euros), 90 euros (juicios verbal y cambiario), 150 euros (juicio ordinario, ejecución extrajudicial y procedimiento concursal) y 300 euros (recurso de apelación) hasta los 600 euros (recursos de casación y de infracción procesal).

El apartado 7, cuyo segundo párrafo es sometido al control de constitucionalidad, dispone en el primero que los sujetos pasivos deben autoliquidar la tasa en el modelo oficial establecido por el Ministerio de Hacienda e ingresarla en el Tesoro público con arreglo a la legislación tributaria. La gestión de la tasa corresponde a dicho Ministerio (apartado 8). Finalmente, los apartados 3 y 9 establecen una serie de exenciones y bonificaciones, en cuyo detalle no interesa entrar ahora.

4. La lectura del precepto donde se inserta el párrafo cuestionado muestra varios rasgos decisivos para el juicio que debemos formular. El primero, que sólo son gravados por la tasa dos de los cinco órdenes jurisdiccionales en que se articula hoy el poder judicial en España: el civil y el contencioso-administrativo. Los órdenes penal, social y militar siguen ejerciendo la potestad jurisdiccional gratuitamente, sin que el precepto legal cuestionado guarde ninguna relación con ellos. Este dato es relevante, teniendo en cuenta las especiales características que protegen el acceso a la justicia en materia penal (SSTC 148/1987, de 28 de septiembre, FJ 2; 31/1996, de 27 de febrero, FJ 10; y 94/2010, de 15 de noviembre, FJ 3), militar (STC 115/2001, de 10 de mayo, FJ 5) y social (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).

En este proceso constitucional tampoco procede analizar las tasas que gravan el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo acceso también 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 (SSTC 294/1994, de 7 de noviembre, FJ 3, y 177/2011, de 8 de noviembre, FJ 3; en el mismo sentido, STEDH Gran Sala *Perdigão c. Portugal*, de 16 de noviembre de 2010, as. 24768/06, § 72). La razón estriba, igualmente, en que dichas tasas no tienen aplicación en el proceso judicial del que dimana la cuestión de inconstitucionalidad, que es un litigio civil. Desde la Sentencia 17/1981, de 1 de junio (FJ 1), venimos manteniendo que la cuestión de inconstitucionalidad no es un instrumento procesal que quepa utilizar «para buscar a través suyo una depuración abstracta del ordenamiento». Conforme establece el art. 163 CE, y recuerda el art. 35.1 LOTC, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por los Tribunales exige que la norma cuestionada sea «aplicable al caso» que se dilucida en el proceso donde la cuestión se suscita y, además, que de su validez dependa el fallo que el Juez o Tribunal haya de dictar. Ese juicio de relevancia no sólo condiciona el planteamiento de la cuestión, sino

que delimita su alcance: pues el constituyente ha configurado la cuestión de inconstitucionalidad en estrecha relación con el proceso judicial en el que la aplicación de la norma cuestionada resulta necesaria, sin perjuicio de la existencia de un notorio interés público y general en la depuración del Ordenamiento jurídico y en la conformidad con la Constitución de las normas que lo integran (por todas, STC 6/2010, de 14 de abril, FJ 2).

Por consiguiente, sólo procede controlar la validez del párrafo segundo del art. 35.7 en relación con las tasas del orden jurisdiccional civil.

5. Un segundo rasgo de las tasas judiciales establecidas en la Ley de medidas para el año 2003 es que gravan tanto la presentación de demandas como la interposición de recursos [letras a) y b) del art. 35.1 de la Ley 53/2002]. Sólo el primer aspecto es relevante en este proceso constitucional, puesto que la decisión que debe adoptar el Juzgado que ha suscitado la presente cuestión versa sobre una demanda, no sobre ninguno de los otros tipos de actuaciones sujetos al gravamen por la disposición de rango legal.

Desde la Sentencia de Pleno 37/1995, de 7 de febrero (FJ 5), este Tribunal ha subrayado el diferente relieve constitucional que posee el derecho de acceso a la jurisdicción y el de acceso a los recursos legalmente establecidos. Aunque ambos derechos se encuentran ínsitos en el art. 24.1 CE, el derecho a acceder a la justicia es un componente medular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el precepto constitucional y que no viene otorgado por la ley, sino que nace de la Constitución misma. Por el contrario, el derecho a acceder a los recursos legales se incorpora al derecho fundamental en la concreta configuración que reciba de cada una de las leyes de enjuiciamiento que regulan los diferentes órdenes jurisdiccionales, salvo en lo relativo al derecho del condenado a la revisión de su condena y la pena impuesta (SSTC 42/1982, de 5 de julio; 33/1989, de 13 de febrero; y 48/2008, de 11 de marzo); el derecho al recurso legal no nace directamente de la Constitución, sino de lo que hayan dispuesto las leyes procesales que los crean, y se incorpora al derecho fundamental en su configuración legal (en el mismo sentido, entre otras muchas, SSTC 46/2004, de 23 de marzo, FJ 4; 15/2006, de 16 de enero, FJ 3; 181/2007, de 10 de septiembre, FJ 2; y 35/2011, de 28 de marzo, FJ 3).

Lo anterior se traduce en que el principio hermenéutico *pro actione* protege el derecho de acceso a la justicia, dada la diferente trascendencia que cabe otorgar —desde la perspectiva constitucional— a los requisitos legales de acceso al proceso, en tanto pueden obstaculizar o eliminar el derecho de los ciudadanos a someter el caso al conocimiento y pronunciamiento de un Juez y por tanto causar indefensión. Por el contrario, el control constitucional de los requisitos de admisión de los recursos legalmente establecidos es más laxo, puesto que lo que se pide en ese momento no es más que la revisión de la respuesta judicial contenida en la Sentencia de instancia previamente dictada la cual, si resuelve el fondo del asunto, ya habría satisfecho el núcleo del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva sin indefensión de todas las partes procesales, y el acceso al recurso debe ser contrapesado con el derecho de las otras partes a un proceso sin dilaciones indebidas y a la ejecución de lo resuelto (SSTC 55/1995, de 6 de marzo, FJ 2; 309/2005, de 12 de diciembre, FJ 2; 51/2007, de 12 de marzo, FJ 4; y 27/2009, de 26 de enero, FJ 3).

Por consiguiente, en atención a las razones expuestas en el fundamento jurídico anterior sobre el juicio de relevancia, en este proceso debemos limitarnos a examinar la constitucionalidad del párrafo segundo del art. 35.7 en relación con las tasas del orden jurisdiccional civil que gravan la presentación de la demanda [art. 35.1 a) de la Ley 53/2002], y dejar fuera cualquier duda que pudiera suscitarse acerca de las tasas que gravan el ejercicio de la jurisdicción civil con ocasión de la presentación de recursos (art. 35.1 b).

6. Un último aspecto del art. 35 de la Ley 53/2002 que debe ser destacado es que su intelección suscita varias dudas, que han dado lugar a desacuerdos sobre el significado del precepto enjuiciado entre quienes han tomado parte en este proceso constitucional. El Juzgado que ha planteado la cuestión sostiene que la falta de pago de la tasa conduce a la inadmisión de la demanda. Más detalladamente, razona que si una demanda ha sido

presentada sin acompañarla del documento normalizado que acredite la liquidación y pago de la tasa, el Secretario judicial no procedería a darle curso, otorgando un plazo de diez días para subsanar el defecto advertido, mediante diligencia de ordenación [art. 223 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC)]. Ese plazo sería improrrogable y no podría darse relevancia alguna a un cumplimiento tardío (arts. 134 y 231 LEC). Por consiguiente, una vez transcurridos los diez días sin que el demandante hubiese aportado el documento que acredite el abono de la tasa, previa dación de cuenta del Secretario, el Juez debería proceder a dictar un Auto de inadmisión de la demanda (art. 206.2.2 LEC y art. 285 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

En este punto esencial discrepan con el Auto de planteamiento tanto el Fiscal General del Estado como el Abogado del Estado. Aunque con distintos matices, ambos sostienen que cabe una interpretación distinta del precepto legal, que no conduce a la inadmisión de la demanda en caso de impago de la tasa, sino a la paralización del proceso mientras no sea abonada. El Abogado del Estado insiste en que, si no se admitiera la constitucionalidad del precepto tal y como lo interpreta el órgano judicial, cabría sostener que la Ley de enjuiciamiento civil solamente supedita la admisión de las demandas a la presentación de «aquellos otros documentos que ésta u otra ley exija expresamente para la admisión de la demanda» (art. 266.5 LEC, en relación con su art. 269.2). Como el precepto cuestionado no dispone literalmente que la presentación del documento tributario sea necesaria para la «admisión» de la demanda, la falta de justificación del pago de la tasa sólo podría acarrear la paralización del procedimiento judicial, que quedaría pendiente de que se acredite en cualquier momento posterior el abono de la tasa; así como el deber del Secretario de justicia de comunicar a la Administración tributaria la circunstancia de que la tasa correspondiente no ha sido abonada (tal y como exigen las normas de desarrollo del precepto legal cuestionado, la Orden Ministerial HAC/661/2003, de 24 de marzo, modificada recientemente por la Orden EHA/3552/2011, de 19 de diciembre, y la resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 8 de noviembre de 2003, que detallan el deber de facilitar información tributaria por parte de los Tribunales previsto por el art. 94.3 de la Ley general tributaria de 2003, antiguo art. 112 de la Ley general tributaria 1963). El proceso judicial se mantendría suspendido hasta el abono de la tasa o, en su caso, hasta que caducase la instancia (art. 237 y ss. LEC). El Fiscal General del Estado, en el mismo sentido, razona que el precepto cuestionado no prevé la inadmisión de la demanda cuando la tasa judicial no ha sido declarada y abonada, sino que no se le dará curso; y que debe ofrecerse a quien la haya presentado la posibilidad de cumplir el requisito de liquidar y pagar la tasa y acreditar que lo ha efectuado. Aunque, añade el Fiscal, la presentación del escrito de demanda sin haber cumplido el deber tributario no generaría ninguno de los efectos que son consustanciales a dicho acto de presentación, singularmente la producción de la litispendencia o la *perpetuatio jurisdictionis* (arts. 410 y 411 LEC) o la interrupción de la prescripción para ejercer la acción (art. 1973 del Código civil). Por lo que, una vez transcurrido el plazo de prescripción o caducidad de la acción, sería necesario acordar la inadmisión de su demanda o su archivo.

Este interesante debate sobre la correcta intelección de los efectos del precepto legal cuestionado resulta innecesario para resolver esta cuestión. Es doctrina constitucional que la cuestión de inconstitucionalidad versa sobre el texto de la ley, no sobre las distintas interpretaciones que de dicho texto pueden ser realizadas; sin que este Tribunal deba rectificar el entendimiento que muestra el órgano judicial promotor sobre su sujeción al enunciado legal de cuya constitucionalidad duda (SSTC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 2 y 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2). El órgano cuestionante no nos traslada un problema interpretativo abstracto, sino muy ceñido al caso que ha de juzgar; ni nos eleva tampoco una mera perplejidad interpretativa por no saber cómo puede interpretarse el precepto rector de su decisión, sino que solicita de este Tribunal un pronunciamiento sobre la adecuación o no a la Constitución del precepto con rango de ley en una de sus posibles interpretaciones, que es la que razonadamente mantiene en el proceso *a quo* (SSTC 92/1992, de 11 de junio, FJ 4 y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 2). Por lo demás,

nuestra labor de depuración del ordenamiento debe partir de la interpretación de la disposición legal que aporta el órgano judicial cuestionante, pues a él compete interpretar la ley (art. 117.3 CE) y porque dicha interpretación es la que presenta un mayor rigor con el derecho fundamental en cuestión; sólo si la norma, así interpretada, resultara inconstitucional habríamos de «explorar las posibilidades interpretativas del precepto cuestionado, por si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución» (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18; 202/2003, de 17 de noviembre, FJ 6; 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 7; y 59/2008, de 14 de mayo, FJ 4).

En definitiva, debemos enjuiciar si es constitucional la previsión legal de que las demandas civiles que no vayan acompañadas del documento que acredite el pago de la tasa judicial prevista por el art. 35 de la Ley 53/2002, no serán cursadas por el Secretario judicial y, por ende, serán inadmitidas por el Juzgado transcurrido el plazo de los diez días de subsanación previsto por el mismo apartado 7, párrafo 2, de este art. 35.

7. Las precisiones efectuadas en los fundamentos jurídicos anteriores acerca del objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad permiten fijar el canon de control que debemos aplicar para enjuiciar la validez del art. 35.7.2 de la Ley 53/2002. La inadmisión de una demanda civil [art. 35.1 a) de la Ley], a la que aboca el precepto legal cuando no se acompaña el documento que acredita que la correspondiente tasa judicial ha sido autoliquidada y pagada a la Administración tributaria, afecta de lleno al derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que el primer contenido del derecho a obtener la tutela de Jueces y Tribunales, en un orden cronológico y lógico, es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso y poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas (SSTC 220/1993, de 30 de junio, FJ 2 y 34/1994, de 31 de enero, FJ 2, entre otras). Asimismo, hemos dicho que el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino que es un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo ejercicio está sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador (SSTC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 4 y 182/2004, de 2 de noviembre, FJ 2). Ello implica que el legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia, pues le incumbe configurar la actividad judicial y, más concretamente, el proceso en cuyo seno se ejercita el derecho fundamental ordenado a la satisfacción de pretensiones dirigidas a la defensa de derechos e intereses legítimos (STC 206/1987, de 21 de diciembre, FJ 5). En esta regulación, la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida (entre otras, SSTC 158/1987, de 20 de octubre, FJ 4; 32/1991, de 14 de febrero, FJ 4; y 133/2004, de 22 de julio, FJ 4, recaída precisamente al controlar la constitucionalidad de una norma que limitaba el acceso a la justicia en aras al cumplimiento de deberes tributarios). En principio, pues, el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (SSTC 60/1989, de 16 de marzo, FJ 4; 114/1992, de 14 de septiembre, FJ 3; y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5).

8. No se han suscitado dudas en este proceso acerca de la legitimidad de los fines que persigue la tasa, en cuanto se dirige 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 ciudadanos. Conviene precisar ese aserto, en el que coinciden el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado.

La justicia puede ser declarada gratuita, como hizo la Ley 25/1986. Pero resulta obvio que la justicia no es gratis. Si los justiciables no abonan el coste del funcionamiento de la justicia, el Poder judicial debe ser financiado mediante impuestos, sufragados por los contribuyentes. Aunque resulta evidente que la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente, lo cierto es que la financiación pura mediante impuestos conlleva siempre que los ciudadanos que nunca acuden ante los Tribunales estarían coadyuvando a financiar las actuaciones realizadas por los Juzgados y las Salas de justicia en beneficio de quienes demandan justicia una, varias o muchas veces. Optar por un modelo de financiación de la justicia civil mediante impuestos o por otro en el que sean los justiciables quienes deben subvenir a los gastos generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles, o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos en donde el funcionamiento de los Tribunales del orden civil es financiado parcialmente con cargo a los impuestos y con cargo a tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, en distintas proporciones, es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución española, corresponde al legislador. Como ha declarado una consolidada jurisprudencia, el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de los impuestos y los demás tributos que sirven para sostener los gastos públicos (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 5; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; y 7/2010, de 27 de abril, FJ 6). En el ejercicio de su libertad de configuración normativa, el legislador debe tomar en consideración las circunstancias y los datos relevantes, atendida la naturaleza y finalidad de los distintos impuestos, tasas y otras figuras tributarias que puede establecer, dentro de los márgenes constitucionales [STC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 6 a)]. Como afirmamos en la Sentencia 214/1994, de 14 de julio, «es obvio que el legislador puede estar guiado por razones de política financiera o de técnica tributaria, que le lleven a elegir la [regulación] más conveniente o adecuada»; lo que no corresponde en modo alguno a este Tribunal es enjuiciar si las soluciones adoptadas en la ley tributaria sometida a control de constitucionalidad son las más correctas técnicamente, aunque indudablemente se halla facultado para determinar si en el régimen legal del tributo el legislador ha sobrepasado o no los límites constitucionales [FJ 5 b)].

La libertad de configuración del legislador alcanza igualmente a la vertiente del gasto público. Los servicios y prestaciones públicos «corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias», como dijimos en la Sentencia 16/1994, de 20 de enero (FJ 3), específicamente en relación con la gratuidad de la justicia. Con ocasión de enjuiciar el régimen de justicia gratuita que había establecido la Ley 34/1984, de 6 de agosto, subrayamos que la Constitución no ha proclamado la gratuidad de la administración de justicia, sino «un derecho a la gratuidad de la justicia ... en los casos y en la forma que el legislador determine», tal y como dispone el art. 119 CE. «El reconocimiento de esta amplia libertad de configuración legal resulta manifiesta en el primer inciso del art. 119 al afirmar que 'la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley'. El legislador podrá atribuir el beneficio de justicia gratuita a quienes reúnan las características y requisitos que considere relevantes, podrá 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».

9. Es cierto que la Constitución ha explicitado un contenido constitucional del derecho a la gratuidad de la justicia que resulta indisponible y que acota la facultad de libre disposición del legislador. Lo hace en el segundo inciso del art. 119 CE, al proclamar que «en todo caso» la gratuidad se reconocerá «a quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar». Este concepto jurídico indeterminado ha sido precisado por varias Sentencias de este Tribunal, entre las que se encuentran la STC 16/1994, de 20 de enero, que acabamos de recordar, junto a las SSTC 12/1998, de 15 de enero; 117/1998, de 2 de junio; y 95/2003, de 22 de mayo.

Sin embargo, no es preciso profundizar ahora en ese concepto constitucional. El Auto que ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad no alberga duda alguna sobre la capacidad económica de la entidad litigante, una importante compañía de seguros, para abonar la tasa judicial prevista por el art. 35 de la Ley 53/2002. Lo cual obedece a la configuración legal de la tasa que ha sido creada por dicha Ley, totalmente diversa de las antiguas tasas judiciales que se encontraban en vigor cuando fue aprobada la Constitución y siguieron rigiendo hasta su derogación en 1986, como vimos en el fundamento jurídico 2.

Como subrayan tanto el Fiscal General del Estado como el Abogado del Estado, la tasa judicial vigente desde el 1 de abril de 2003 tiene un ámbito limitado, que viene claramente definido por las numerosas exenciones objetivas y subjetivas que enumera el apartado 3 de dicho art. 35. En el orden civil, único relevante en este proceso constitucional, están exentas de tasa las demandas que inician procesos en materia de estado civil de las personas, de familia y de sucesiones; es decir, quedan gravados por la tasa los procesos en los que se litigan obligaciones y contratos, derechos reales y daños y perjuicios, litigios todos ellos donde se controvierten derechos de contenido económico. Tampoco quedan sujetas al pago de la tasa judicial las personas físicas: ninguna persona física que litigue debe abonar tasas judiciales, sean cuales sean sus circunstancias económicas y el objeto del litigio que promuevan. De entre las personas jurídicas, se encuentran exentas las entidades sin fines lucrativos, las que no están sujetas al impuesto de sociedades y los sujetos pasivos que, según la legislación de dicho impuesto, son considerados de reducida dimensión. Como precisa el Abogado del Estado, estas exenciones legales conducen a que solamente queden sujetas al pago de las tasas judiciales las personas jurídicas con ánimo de lucro cuya cifra de negocios hubiere alcanzado, en el período impositivo anterior, un importe neto superior a seis millones de euros. El Fiscal concluye, igualmente, que quienes vienen obligadas al pago de las tasas judiciales son las grandes empresas que acuden a la justicia a reclamar sus derechos económicos, como son las compañías de seguros de grandes dimensiones.

Resulta, por tanto, indudable que el régimen vigente de las tasas judiciales que gravan la presentación de demandas civiles, a cuya eficacia sirve el mecanismo previsto en el precepto sometido a control en este proceso, es plenamente respetuoso con las previsiones constitucionales sobre la gratuidad de la justicia. Como dijimos en la Sentencia 117/1998, de 2 de junio, el contenido indisponible del derecho a la justicia gratuita sólo es reconducible a la persona física, única de la que puede predicarse el «nivel mínimo de subsistencia personal o familiar» al que se refiere el art. 119 CE, y que no es una creación del legislador, a diferencia de las personas jurídicas (FFJJ 4 y 5). De ahí que concluyésemos entonces que era constitucional que la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, excluyera de sus beneficios a las sociedades mercantiles. Y aunque el derecho a la tutela judicial efectiva protege tanto a las personas físicas como a las jurídicas (SSTC 53/1985, de 20 de junio, FJ 1, y 137/1985, de 17 de octubre, FJ 3), no debe ser olvidado que la situación de unas y otras es distinta respecto a la gratuidad de la justicia. La Sentencia 117/1998 afirmó que esa diferencia es especialmente predicable de las sociedades mercantiles de capital, que son un tipo de entidades en que el *substratum* que justifica su personificación jurídica se halla en la existencia de un pacto asociativo dirigido a racionalizar los riesgos de la actividad empresarial, limitando al valor de la aportación social la responsabilidad patrimonial de sus socios, y que deben ser ellos quienes sopesen si les interesa aportar fondos a la sociedad para alcanzar el acceso a la justicia a través de la persona jurídica (STC 117/1998, de 2 de junio, FJ 7).

Estos criterios han sido confirmados plenamente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En su Auto *O'Limo contra España*, de 24 de noviembre de 2009 (asunto núm. 33732/05) concluyó que el sistema establecido por el legislador español para facilitar asistencia jurídica gratuita ofrece «unas garantías sustanciales» para el derecho de acceso a los Tribunales, aunque queden excluidos de él las sociedades mercantiles o las asociaciones que, como la recurrente en aquel caso, no son de utilidad pública (§ 25). Para apreciar que excluir a las personas jurídicas de la gratuidad de la justicia no contradice, por sí mismo, el derecho de acceso a la tutela judicial que protege el art. 6.1

del Convenio europeo de derechos humanos, el Tribunal de Estrasburgo subrayó que los fondos de los que disponen las asociaciones y las sociedades privadas para la defensa jurídica de sus derechos proceden de los recursos que sus miembros o socios acuerdan y aportan libremente, en función de sus intereses: no debe exigirse al Estado que gaste recursos económicos públicos en beneficio de entidades cuyos socios han decidido libremente no aportar los recursos económicos precisos para desarrollar sus actividades normales, especialmente cuando se trata de actividades procesales en relación con litigios sobre derechos de propiedad que no afectan más que a los particulares interesados en los hechos (§ 26).

En todo caso, desde nuestra perspectiva, debemos poner de manifiesto que en principio no vulnera la Constitución que una norma de rango legal someta a entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación, al pago de unas tasas que sirven para financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que libremente deciden presentar ante los Tribunales del orden civil para defender sus derechos e intereses legítimos.

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 acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables, atendiendo a los criterios de la jurisprudencia expuestos en el fundamento jurídico 7. En esta misma línea se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, a partir de la Sentencia *Kreuz contra Polonia*, de 19 de junio de 2001 (asunto núm. 28249/95), mantiene que el requisito de abonar tasas judiciales en procesos civiles no infringe por sí solo el derecho de acceso a un tribunal protegido por el art. 6.1 del Convenio de Roma. Sin embargo, la cuantía de las tasas no debe ser excesiva, a la luz de las circunstancias propias de cada caso, de tal modo que impida satisfacer el contenido esencial del derecho de acceso efectivo a la justicia (§§ 60 y 66; en el mismo sentido, S TEDH de 26 de julio de 2005, *Kniat c. Polonia*, as. 71731/01; 28 de noviembre de 2006, *Apostol c. Georgia*, as. 40765/02; y 9 de diciembre de 2010, *Urbanek c. Austria*, as. 35123/05).

Estos criterios son compartidos por la Unión Europea, en virtud del derecho a una tutela judicial efectiva que ha consagrado el art. 47 de la Carta de los derechos fundamentales, tal y como ha expuesto la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de diciembre de 2010 en el asunto *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH* (núm. C-279/09). Con la particularidad de que esta resolución no cuestiona en modo alguno la financiación de la actividad judicial a costa de las empresas que instan litigios civiles; lo que impone el principio de tutela judicial efectiva es que una persona jurídica, que invoca en el proceso derechos otorgados por el Derecho comunitario, pueda obtener la dispensa del pago anticipado de las costas procesales si dicho abono, anterior a la Sentencia, constituyera un obstáculo insuperable para su acceso a la justicia. Regla que se encuentra en sintonía con las exigencias que dimanarían del derecho enunciado en el art. 24.1 CE (STC 84/1992, de 28 de mayo, FJ 4).

11. El Auto de planteamiento de la cuestión insiste en la falta de proporción que existiría entre la finalidad que persigue la norma, el pago de la tasa judicial, y la limitación que establece para conseguirla: la previsión legal de que no se dará curso al escrito de demanda, lo que conlleva la inadmisión de dicha demanda y la denegación del acceso a la justicia. Para evidenciar la desproporción, el órgano judicial observa que existe un medio menos restrictivo para obtener el fin recaudatorio, que consistiría en que la Administración tributaria, una vez que los Tribunales le hubiesen comunicado la falta de declaración del hecho imponible y del pago del tributo cuando fuese preceptivo, procediese de oficio a liquidar las tasas judiciales devengadas y a iniciar los procedimientos ejecutivos necesarios para obtener su cobro. El Abogado del Estado, por el contrario, sostiene que el sistema de gestión del tributo establecido por el precepto cuestionado es el único que permite un alto grado de cumplimiento de la obligación

tributaria, habida cuenta del número de actuaciones procesales sujetas a la tasa y de los medios de que dispone la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

El problema de este modo de razonar estriba en que hace supuesto de la cuestión. Lo que ha hecho el legislador no es establecer un impuesto que grave a quienes demandan justicia ante los Tribunales del orden civil, impuesto que efectivamente podría ser gestionado por la Administración tributaria mientras aquéllos seguían sustanciando los procesos judiciales. El legislador ha establecido una tasa, que es un tributo que, a diferencia de los impuestos, debe ser satisfecho, total o parcialmente, como requisito imprescindible para iniciar la prestación del servicio o la realización de la actividad que benefician de modo particular al sujeto pasivo, tal y como establece con carácter general la legislación tributaria, reformada para adaptarse a la doctrina constitucional declarada en la Sentencia de Pleno 185/1995, de 14 de diciembre (arts. 6 y 15.1 de la Ley general tributaria de 28 de diciembre de 1963, en la redacción dada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, que coincide con las disposiciones vigentes, aprobadas por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, y la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos). Aunque tanto los impuestos como las tasas son creados en ejercicio de la potestad tributaria, «el hecho imponible de la tasa se vincula a una actividad o servicio de la Administración pública, mientras que el hecho imponible del impuesto se relaciona con negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del sujeto pasivo. Ello a su vez conlleva que en las tasas la determinación del sujeto pasivo se realice por referencia a la actividad administrativa y el importe de la cuota se fije esencialmente atendiendo al coste de la actividad o servicio prestado por la Administración, con los que tiene una relación más o menos intensa de contraprestación» (STC 296/1994, de 10 de noviembre, FJ 4). Y ello es así sustancialmente en este caso, aunque en él y además del servicio a los ciudadanos, deba reconocerse que el acceso a la jurisdicción no es equivalente a la prestación de un servicio público por la Administración, ya que se trata de la puesta en marcha de un proceso ante un Poder del Estado en ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Una vez obtenida la conclusión, en los fundamentos jurídicos anteriores, de que es constitucional subordinar la prestación de la actividad jurisdiccional en el orden civil al abono de unas tasas judiciales por la interposición de la demanda, tal y como establece el art. 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, carece de lógica reprochar que el legislador haya decidido que la contribución de los justiciables a la financiación de la justicia se produzca mediante tasas, cuyo previo pago es requerido como regla general para obtener el beneficio ínsito en la prestación pública, y sostener que debería ser liquidado y ejecutado de un modo más adecuado a la estructura típica de los impuestos, que es lo que en definitiva afirma el Auto de planteamiento de la cuestión. Lo que el legislador ha decidido, en términos que son constitucionalmente irreprochables, es que las sociedades de grandes dimensiones, según la legislación tributaria, sólo puedan obtener la prestación de la actividad jurisdiccional cuando presenten demandas civiles si liquidan y abonan una tasa que permite sufragar parcialmente el coste que implica para la justicia atender y resolver su demanda. La previsión legal de que, si la tasa judicial no es liquidada y abonada, la potestad jurisdiccional civil no debe ser ejercida en beneficio del sujeto pasivo, es una consecuencia ineludible de la regulación legal, que no suscita reparo de constitucionalidad. Es lícito que el legislador adopte medidas para lograr un alto grado espontáneo de la obligación de pagar un tributo legítimo, aun cuando esas medidas incidan en el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción, como dijimos en la Sentencia 133/2004, de 22 de julio (FJ 4), al enjuiciar una previsión legal distinta a la cuestionada en este proceso, que disponía que el defecto de timbre de las letras de cambio les privaba de su fuerza ejecutiva. Y ya en la Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 14), rechazamos un argumento similar, dirigido entonces contra la previsión de que las entidades locales exigiesen anticipadamente el pago de determinados tributos (art. 33.2 de la Ley de haciendas locales): pues esa norma no carece de una justificación razonable y no es contraria al principio de capacidad económica, tal y como hemos visto que ocurre en relación con las tasas judiciales por la presentación de demandas civiles establecidas por la Ley 53/2002.

12. Estas reflexiones permiten entender que la doctrina de la Sentencia 141/1988, de 12 de julio, fundamento principal de la duda de constitucionalidad suscitada por el Juzgado cuestionante, no solamente no conduce a sostener que el art. 35.7.2 de la Ley 53/2002 contradice la Constitución, sino cabalmente a lo contrario, tal y como afirman el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado.

En dicha Sentencia se declaró inconstitucional y nulo el inciso del art. 57.1 del antiguo texto refundido de la Ley del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, que privaba de efecto en los Tribunales, prohibiendo incluso su admisión ante ellos, a los documentos sujetos al impuesto si no se justificaba su pago. Las razones que llevaron a entender que esa previsión legal vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva fueron varias. El Auto de planteamiento de la cuestión se hace eco de las contenidas en el último párrafo del fundamento jurídico 7 de la Sentencia, que se limitaban a completar el razonamiento desarrollado en los párrafos anteriores, dando respuesta a una alegación adicional del Abogado del Estado. Sin embargo, la *ratio decidendi* de la Sentencia 141/1988 consistió en que las limitaciones al acceso a la justicia impuestas por la norma legal «no guardan relación alguna con el objeto y la finalidad del proceso», pues «se trata de un tributo cuyo hecho imponible es ajeno a la función jurisdiccional» (FJ 7, párrafo 4). Precisamente por ello, la Sentencia negó que la norma enjuiciada entonces pudiera compararse con las que regulan otros supuestos en los que el ordenamiento condiciona el ejercicio de derechos o de acciones judiciales al previo desembolso de dinero, señalando respecto a estas últimas que «constituyen cargas que persiguen algún fin vinculado al mismo proceso o tendente a evitar disfunciones que éste puede originar» y llegando, incluso, a mencionar expresamente el deber de pagar aranceles o tasas judiciales «por la prestación de la Administración de Justicia como servicio público», que es una limitación que «está en función de la propia realidad o finalidad del proceso» (STC 141/1988, FJ 7.2).

Es evidente que las tasas judiciales establecidas por la Ley 53/2002 como condición para que los Tribunales del orden jurisdiccional civil den curso a las demandas presentadas por los justiciables, en los términos que han sido examinados por esta Sentencia, son tributos cuyo hecho imponible no es ajeno a la función jurisdiccional y que imponen una carga económica que persigue un fin vinculado al proceso mismo. Por consiguiente, la doctrina de la Sentencia 141/1988 nos lleva a concluir que es constitucionalmente válida la limitación impuesta por la norma legal enjuiciada, que consiste en condicionar la sustanciación del proceso instado en la demanda civil que presentan las personas jurídicas con ánimo de lucro, sujetas al impuesto de sociedades y con una facturación anual elevada, a que acrediten que han satisfecho el deber de contribuir al sostenimiento del gasto público que conlleva el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que les beneficia de modo particular en la medida en que juzga las pretensiones deducidas en defensa de sus derechos e interés legítimos en el orden civil.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 647-2004 relativa al artículo 35, apartado 7, párrafo segundo, de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de febrero de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugení Gay Montalvo.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.