|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 179/2016 |
| Fecha | de 2 de noviembre de 2016 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 995-2013 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 995-2013 |
| Fallo | Declarar la extinción del recurso de inconstitucionalidad núm. 995-2013 por desaparición sobrevenida de su objeto. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El día 20 de febrero de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito formulado por el Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostenta, por el que interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

Dicho escrito comienza indicando que el objeto del presente recurso se refiere únicamente a la “tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social” regulada en los artículos 1 al 11 de la Ley 10/2012, que forman su título I, y, singularmente, responde a que se prevé su aplicación en un supuesto que resulta inconstitucional. Ese supuesto consiste, según se concreta más adelante, en la aplicación de la tasa en la interposición de la demanda en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, según prevé el art. 2 c) de la Ley 10/2012, cuando la cuota tributaria resultante de la aplicación de la parte fija y la parte variable, según las reglas de los arts. 6 y 7 de la misma Ley, resulte equivalente o superior al valor económico de la pretensión que se formula.

La fundamentación jurídico-material del recurso se articula, en síntesis, del siguiente modo:

a) Tras recordar sucintamente el contenido de los arts. 1 al 11 de la Ley 10/2012, contra los que se dirige el recurso, se efectúan dos aclaraciones preliminares:

i. En primer lugar, dichos artículos forman un conjunto inescindible, de manera que su análisis no puede hacerse de forma fragmentada. Para dilucidar sobre la aplicación efectiva de la tasa a un supuesto determinado no bastará con comprobar su incardinación en el hecho imponible de la misma, puesto que en este caso el legislador ha optado por definirlo con una gran amplitud, en el artículo 2, para luego delimitar la aplicación real de la tasa por la vía de establecer una serie de exenciones, unas objetivas (las del artículo 4.1) y otras subjetivas (las del artículo 4.2), amén de modular la cuantía en base a reglas diversas sobre la determinación de la base imponible y la cuota en los artículos 6, 7 y 8. Por ello, la impugnación en abstracto de la aplicación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en un determinado supuesto, habrá de referirse necesariamente a la aplicación al mismo de ese conjunto normativo. Lo que se pretende es que no se aplique la tasa en su actual configuración al supuesto indicado, por entender que en ese caso la tasa tiene un efecto disuasorio desproporcionado que afecta de forma grave el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en relación con el art. 106 CE. Es cierto que el mismo resultado podría conseguirse contemplando tal supuesto entre las exenciones, de modo que se excluyera la aplicación de la tasa en ese caso, de modo semejante a como el legislador ha establecido para otros. Pero esta eventual alternativa corresponde decidirla, en su momento, al legislador. No cabiendo en el recurso de inconstitucionalidad la figura de la “impugnación por omisión”, relativa aquí a un supuesto de exención o modulación de la tasa que se considera constitucionalmente exigible en aras de respetar la primacía del texto constitucional, el camino para conseguir que se declare lo irregular e inconstitucional de la situación que el legislador provoca es, lógicamente, la impugnación de la configuración total de la tasa en cuanto que, en su formulación general, afecta e incluye indebida e inconstitucionalmente tal supuesto determinado.

ii. En segundo lugar, descarta la parte recurrente que el presente recurso responda a una impugnación de índole competencial, en el entendimiento, dice, confirmado por la jurisprudencia constitucional de que la actuación del legislador estatal al regular de nuevo la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en la Ley 10/2012, lo hace en el marco competencial y con el mismo alcance con que lo hizo en su precedente, el art. 35 de la Ley 53/2002, tal y como fue interpretado en las SSTC 162/2012, de 20 de septiembre, y 235/2012, de 13 de diciembre, para dirimir los recursos planteados sobre el citado precepto. A continuación añade que si por la representación estatal en el presente recurso no se compartiera este entendimiento como punto de partida y se pretendiere, por ejemplo, que el elevado incremento de la cuantía de la tasa estatal que nos ocupa se justifica porque responde no sólo a lo que es el ejercicio de la potestad jurisdiccional sino que abarca también los gastos relativos a los servicios administrativos personales y materiales en materia de justicia, esto es, la llamada “administración de la Administración de Justicia”, sobre la que la Generalitat de Cataluña ostenta competencias de acuerdo con los artículos 103 a 105 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en tal caso debería considerarse también impugnada la tasa estatal debido a tan erróneo entendimiento del alcance de la competencia estatal en esta materia.

b) Como se adelantaba, la parte recurrente considera inconstitucional la aplicación de la tasa en la interposición de la demanda en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, según prevé el art. 2 c) de la Ley 10/2012, cuando la cuota tributaria resultante de la aplicación de la parte fija y la parte variable, según las reglas de los arts. 6 y 7 de la misma Ley, resulte equivalente o superior al valor económico de la pretensión que se formula. Aduce que en tal supuesto la exigencia de la tasa supone una carga desproporcionada que se traduce en un evidente efecto disuasorio para el ciudadano en su derecho de acudir a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, ya que lo obstaculiza en términos carentes de racionalidad y proporcionalidad. De tal situación, en contrapartida y como efecto colateral indeseable, la Administración eventualmente afectada por la demanda obtiene un inconstitucional beneficio, al permitirle prever de modo general que en tal caso no se producirá el control jurisdiccional de su actividad a que se refiere el art. 106 CE. En su argumentación efectúa las consideraciones que, resumidamente, se exponen a continuación:

1ª. Siguiendo los razonamientos de la STC 20/2012, de 16 de febrero, cabe partir de que la exigencia del pago de tasas judiciales es constitucional y que corresponde al legislador decidir el modelo de financiación de la justicia, mediante impuestos, tasas o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos. El legislador puede establecer la regulación que considere más conveniente, teniendo presente que el art. 119 CE remite a su decisión fijar los supuestos de gratuidad de la justicia y sólo le impone como supuesto necesario el de aquellos que acrediten insuficiencia de recursos para litigar. Así pues, el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de las tasas, dentro de los márgenes constitucionales [STC 185/1995, FJ 6 a)], estando el Tribunal Constitucional facultado para determinar si al fijar el régimen legal del tributo el legislador ha sobrepasado o no esos límites constitucionales [STC 214/1994, FJ 5 b)]. Entre los límites constitucionales, el Tribunal Constitucional se ha referido a que la tasa judicial, cuyo impago aboca a la inadmisión de la demanda, afecta de lleno al derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia, y la citada STC 20/2012 remarca la necesidad de que se respete el principio relativo a la proporcionalidad de la medida, señalando a su vez que las limitaciones económicas para acceder a los tribunales han de perseguir una finalidad legítima y guardar una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad que se pretende, teniendo presentes las circunstancias propias de cada caso, postura adoptada también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como indica la citada STC 20/2012 (FJ 10).

2ª. Se reconoce la dificultad que comporta efectuar un juicio de proporcionalidad de una tasa legal en abstracto, puesto que implica la necesidad de comparar sus ventajas y sus inconvenientes, ponderando los beneficios y los daños o pérdidas que su aplicación pudiere provocar, tanto para el interés general como para el de los particulares afectados. Continúa señalando que es evidente que el efecto disuasorio de la tasa depende no sólo de su cuantía en abstracto, sino de la situación económica y de la sensibilidad social de cada ciudadano, así como del interés que pudiera merecerle no tolerar una determinada situación o decisión administrativa. De ahí el peligro de caer en un mero subjetivismo valorativo. Tal vez por ello mismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la Sentencia dictada en el asunto Kreuz contra Polonia, de 19 de junio de 2001 (asunto núm. 28249-1995), en la que utilizó el argumento de que las tasas equivalían al salario anual del interesado, y en la más reciente STEDH de 1 de marzo de 2011, en el asunto Kaba c. Turquía, en la que también estimó la demanda sobre la base de que las tasas exigidas equivalían a 24,8 veces el salario mínimo anual previsto en dicho país, destacó en su argumentación que la consideración de los salarios no se tomaba como referencia objetiva para determinar a partir de ella la proporcionalidad de las tasas aplicadas, sino como elemento de comparación que venía a evidenciar con alcance general el carácter extremadamente desproporcionado de las mismas. No obstante, al margen de la situación patrimonial del sujeto pasivo, existe otro posible criterio de consideración general, que es seguido en la STEDH de 16 de noviembre de 2010, dictada por la Gran Sala en el asunto Perdigáo c. Portugal (asunto núm. 24768-2006). En aquel supuesto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hizo notar que la elevada cuantía de las tasas absorbía aquello que el mismo Estado otorgaba en concepto de compensación económica por la expropiación de una finca, concluyendo que este hecho “ha supuesto un obstáculo excesivo para los demandantes, rompiendo el justo equilibrio entre el interés general de la comunidad y los derechos fundamentales del individuo” (§ 52). Tal planteamiento puede sostenerse con carácter abstracto, es decir, con independencia de la capacidad económica de los sujetos eventualmente afectados y de si se trata de personas físicas o jurídicas, puesto que en tal supuesto, el derecho a la tutela judicial efectiva que protege tanto a las unas como a otras (SSTC 53/1985, FJ 1, y 137/1985, FJ 3) se ve desmotivado en su ejercicio de manera semejante para todas ellas. No estamos aquí en el terreno de la gratuidad de la justicia, sino en el de la más sencilla ponderación entre costes y beneficios, lógica en cualquier actuación humana.

3ª. Las consecuencias de la exigencia de la tasa en ese supuesto, en el que resulta equivalente la tasa y la pretensión, no resultan negativas sólo para el individuo sino también para el sistema judicial en su conjunto, y, como afirmó la citada STC 20/2012 (FJ 8) “resulta evidente que la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente”. La anterior consideración, continúa argumentando, encuentra un lugar y sentido de especial aplicación en el caso 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, FJ 3, y 177/2011, FJ 3), a lo que también se refiere la STC 20/2012, FJ 4. En último término, ni el mandato constitucional del art. 103.1 CE ni la garantía jurisdiccional del artículo 106.1 serían nada sin el derecho de los ciudadanos a obtener la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (art. 24.1 CE; STC 294/1994, FJ 3). Por otra parte, si la Administración utilizara su poder tributario para impedir o dificultar irrazonablemente el citado control judicial, incurriría en una clara desviación de poder. En este sentido, en la citada STEDH de 6 de noviembre de 2010, asunto Perdigáo c. Portugal, se afirma que, en cuanto al examen de la proporcionalidad, no se puede aplicar el mismo rasero cuando las tasas judiciales afectan a disputas de derecho privado que cuando recaen sobre las de derecho público, y acaba concluyendo que “puede resultar paradójico que el Estado pueda obtener con una mano (mediante tasas judiciales) más de aquello que concede con la otra. En una situación así, la diferente naturaleza jurídica de la obligación del Estado de compensar la expropiación y la obligación de los litigantes de abonar las tasas judiciales no constituye un obstáculo para el examen global de la proporcionalidad de la medida impugnada” (§ 72).

4ª. La valoración de la constitucionalidad de las tasas no puede hacerse teniendo en cuenta aisladamente la cuantía resultante de las reglas de cálculo de los arts. 6 y 7, sino que su razonabilidad, desde la óptica de la disposición general que las regula, exige contemplar el sistema de exenciones a la tasa a que se refiere el artículo 4. Como se dijo, los elementos a considerar en un hipotético juicio de proporcionalidad pueden ser de naturaleza muy diversa, desde la capacidad económica del afectado hasta la naturaleza de los derechos objeto del litigio concreto. Ahora bien, como también quedó recogido, existe un elemento objetivo cuya consideración en abstracto por el legislador resulta exigible: la relación de equivalencia entre la tasa y el valor económico de la prestación objeto del proceso, de manera que aquélla no puede ser superior a ésta. De no respetarse dicha relación, sea en la determinación de la cuota, sea mediante el sistema de exenciones, se quiebra el principio de proporcionalidad.

Tras examinar las exenciones del art. 4 de la Ley, argumenta la parte recurrente que en asuntos de escasa cuantía en el orden contenciosos-administrativo (piénsese, por ejemplo, en los numerosos supuestos relativos a la actuación administrativa sancionadora en general o a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas), la tasa provoca un efecto indudablemente disuasorio que comporta, en el momento de tomar la decisión sobre plantear una demanda judicial, que el interesado se vea fuertemente retraído de hacerlo, debido al lógico desaliento a que conduce la valoración de la relación coste-beneficio del resultado. Esta conclusión no resulta superada por la eventualidad de que la tasa pueda incluirse dentro de las costas procesales, de acuerdo con el art. 139 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), pues la posibilidad de recuperar la tasa pagada al final del proceso, una vez que las pretensiones hayan sido totalmente reconocidas, no excluye que el carácter excesivamente desincentivador de la tasa suponga un obstáculo real para solicitar inicialmente la intervención de la justicia frente una actuación administrativa. Por lo mismo, el hecho de desalentar el recurso contencioso-administrativo en tales supuestos de pequeña cuantía comporta que una parte de la actuación administrativa vaya a gozar de un ámbito material exento del control de su legalidad, lo que resulta contrario a las previsiones del art. 106 CE y hace que las posibilidades de los ciudadanos de promover tal control no resulten reales y efectivas, sino meramente teóricas. Así pues, en las situaciones en que las tasas judiciales son equivalentes o superiores al valor de la pretensión, la exigencia de la tasa provoca una interferencia excesivamente onerosa en el ejercicio a la tutela judicial efectiva que, a su vez, se traduce en el descontrol de la Administración.

Esta situación, continúa argumentando la parte recurrente, resulta, hasta cierto punto, extraña en la regulación sistemática de la tasa contenida en la Ley 10/2012, puesto que una cierta correspondencia entre la tasa y la cuantía del proceso está presente en la determinación de la base imponible de la tasa, a que se refiere el artículo 6, y, paralelamente, en la aplicación de la escala de gravamen del artículo 7.2 para fijar su incremento de una forma equilibrada. Es más, cabe recordar en este punto que entre las exenciones objetivas recogidas en el artículo 4.1, la letra e) establece expresamente la exención en la jurisdicción civil de las reclamaciones cuya cuantía no supere los 2.000 €. Cabe pensar que, lógicamente, una exención semejante o una medida de efecto equivalente hubiera debido ser prevista al menos en relación con los procedimientos contencioso-administrativos de pequeña cuantía, entendidos como aquellos en los que la tasa absorbe el valor de la pretensión.

Termina la demanda suplicado que tenga por formalizado recurso de inconstitucionalidad “en relación con los artículos 1 al 11 de la Ley 10/2012”, y se dicte Sentencia “por la que se declare la inconstitucionalidad de la aplicación de la tasa en los procedimientos contencioso-administrativos cuando la cuota tributaria, resultante de la aplicación de la parte fija y la parte variable, sea equivalente o superior al valor económico de la pretensión que se formula, puesto que en tal supuesto se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE en relación con el art. 106 CE”.

2. El Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 12 de marzo de 2013, dando traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno a través del Ministro de Justicia, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), para que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Todo ello con publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (núm. 71, de 23 de marzo de 2013).

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

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

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

6. Mediante escrito registrado el día 23 de abril 2013, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones interesando la inadmisión parcial del recurso respecto de los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10 y 11 de la Ley 10/2012 y la desestimación del mismo en todo lo demás.

En relación con la inadmisión parcial que se postula, el Abogado del Estado efectúa, en síntesis, las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, en cuanto a la delimitación del objeto del recurso, se aduce que la demanda no contiene ningún razonamiento de inconstitucionalidad sobre los arts. 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10 y 11 de la Ley 10/2012, pese a que estos sí aparecen formalmente impugnados, de modo que al no haber levantado la carga que le incumbe a la parte actora en este punto, no cabe tampoco una decisión de fondo sobre ellos. Por otra parte, manifiesta el Abogado del Estado que no puede compartir la interpretación de la doctrina constitucional en materia competencial para tratar de compatibilizar, con ello, las tasas, estatal y autonómica, en materia de justicia, remitiéndose a los argumentos dados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7208-2012.

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

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

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

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

A continuación, la consideración general segunda, titulada “Doctrina constitucional relevante”, da cuenta de los postulados de las SSTC 20/2012, de 16 de febrero, y 79/2012, de 17 de abril, así como la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea analizada en la primera de ellas, la STC 20/2012, en su fundamento jurídico 10, de lo que, dice, se extraen varias consecuencias. (i) La primera, que la tasa judicial sólo llegaría a afectar al núcleo del derecho de acceso (art. 24.1 CE) si su cuantía resulta “desproporcionada o irrazonable”. (ii) Segunda, que debe distinguirse el diferente grado de protección brindado por la Constitución en el acceso a la jurisdicción y al recurso. (iii) Tercera, que en relación al orden contencioso-administrativo “la STC 20/2012, FJ 4, no apreció ninguna especialidad en materia de tasas judiciales”, sino que se limitó a hacer referencia a la plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), así como a la inexistencia de zonas inmunes al control judicial (art. 106.1 CE). (iv) Cuarta, sobre la exigencia de la tasa de la Ley 10/2012 en el orden social, el Abogado del Estado reproduce el pasaje de la STC 20/2012, FJ 4, en el que se formulaba una precisión sobre este ámbito de la Justicia, sin que quepa inferir de ello, precisa, una prohibición a su establecimiento y tampoco denunciar una discriminación por indiferenciación en materia de tasas, conforme tiene dicho el ATC 71/2008, de 26 de febrero, FJ 4.

Un tercer bloque de alegaciones generales se titula “finalidad legítima de las tasas judiciales introducidas por la Ley 10/2012”, donde se defienden los fines que han inspirado la regulación generalizada de la tasa judicial. Partiendo del preámbulo de la Ley, en el que se habla de la mejora de la financiación del sistema judicial y en particular de la asistencia jurídica gratuita, el Abogado del Estado considera necesario tener en cuenta las “excepcionales circunstancias en que se adopta la Ley 10/2012”, las mismas que han conducido a constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria en el art. 135 CE, en relación con los objetivos de déficit público para los próximos años. En todo caso, añade, la cantidad estimada por ingresos de tasas judiciales está alejada del total del presupuesto general del Ministerio.

La cuarta alegación de su escrito, titulada “Planteamiento general de esta contestación”, señala que si bien “los recurrentes dicen impugnar los arts. 1 al 11 de la Ley 10/2012, es lo cierto que las alegaciones presentadas se ciñen al contenido de los arts. 4 y 7; ningún argumento se ha expuesto en el escrito de demanda que induzca a dudar de la constitucionalidad del resto de preceptos formalmente impugnados, por lo que nuestro análisis debiera limitarse a los citados arts. 4 y 7”. No obstante, —dice— “procederemos a examinar someramente la supuesta inconstitucionalidad de todos ellos”. A partir de aquí, el escrito va deteniéndose (alegaciones quinta a décima, inclusive) en cada uno de los preceptos legales formalmente impugnados en la demanda, defendiendo la constitucionalidad de todos ellos:

a) En cuanto al art. 1 de la Ley 10/2012, se advierte que al no aparecer en la demanda ningún cuestionamiento sobre la competencia del Estado para la fijación de las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional y que cabe entender que este precepto se impugna únicamente por su extensión al orden contencioso-administrativo, ningún reproche merece, insistiendo en que de la doctrina de este Tribunal Constitucional y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos resulta “la plena legitimidad” de su imposición en los órdenes jurisdiccionales gravados.

b) En relación con el artículo 2 (hecho imponible de la tasa), el escrito de alegaciones replica que la demanda no haya razonado la inconstitucionalidad de los hechos imponibles gravados y que no resulta inconstitucional el gravamen con una tasa de determinados actos procesales, siempre que no se introduzca un obstáculo desproporcionado por su cuantía.

c) Del art. 3 de la Ley (sujeto obligado), el escrito de alegaciones no ve tacha específica de inconstitucionalidad. En relación con la inclusión de las personas físicas en el ámbito subjetivo de las tasas, aduce que no parece que pueda hacérsele ninguna objeción constitucional ya que todos los casos citados más arriba del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se referían a tasas impuestas a personas físicas, sin que el Tribunal se planteara una afectación al derecho a la tutela judicial efectiva por el simple hecho de recaer sobre personas físicas; sino que se centró en examinar la proporcionalidad de la tasa en función de los recursos económicos de la parte. Este es un control que debe hacerse caso por caso en función de la cuantía de la tasa y de los recursos de quien pretende la tutela judicial. Además, se afirma que el Real Decreto-ley 3/2013 ha acordado una rebaja sustancial de la cantidad variable que deben pagar las personas físicas y que el art. 3.1 de la Ley 1/1996, asimismo, ha elevado los umbrales de renta que excluyen el derecho al beneficio de justicia gratuita. Además, el art. 5.1 de esta última Ley faculta a la comisión de asistencia jurídica gratuita competente en cada caso para conceder el beneficio a quienes dispongan de ingresos que no excedan del quíntuplo del indicador público de renta de efectos múltiples, en atención a determinadas circunstancias excepcionales entra las que se encuentran “las tasas judiciales y otros costes derivados de la iniciación del proceso”.

d) En relación con el art. 4 de la Ley recurrida (exenciones objetivas y subjetivas) aduce que no parece que puedan existir dudas de su constitucionalidad, en cuanto el mismo pretende precisamente introducir exenciones objetivas y subjetivas a las tasas, como medidas correctoras del excesivo rigor que, en determinados casos, las mismas podrían tener. Frente a lo argumentado de contrario, basta con poner de manifiesto las modificaciones normativas que introduce el Real Decreto-ley 3/2013: se añade un nuevo apartado 4 al artículo 4 de la Ley 10/2012, en cuya virtud “[e]n el orden contencioso-administrativo, los funcionarios públicos cuando actúen en defensa de sus derechos estatutarios tendrán una exención del 60 por ciento en la cuantía de la tasa que les corresponda por la interposición de los recursos de apelación y casación”; así como se añade un párrafo final al apartado 1 del artículo 7 de la Ley 10/2012 en el que se prescribe que “cuando el recurso contencioso-administrativo tenga por objeto la impugnación de resoluciones sancionadoras, la cuantía de la tasa, incluida la cantidad variable que prevé el apartado siguiente, no podrá exceder del 50 por ciento del importe de la sanción económica impuesta”. Considera, finalmente, que para que pueda apreciarse la modalidad excepcional de inconstitucionalidad por omisión de otras exenciones que se consideran pertinentes, como son aquellas impuestas en beneficio de los particulares que litiguen contra la Administración o las comprensivas de supuestos relativos a actuaciones administrativas de escasa cuantía, es preciso mucho mayor esfuerzo argumentativo que el que hace la demanda, con cita de la STC 120/2010, de 24 noviembre, FJ 6.

e) Agrupados en la alegación novena, el Abogado del Estado reitera que sobre los arts. 5, 6, 8, 9, 10 y 11 de la Ley 10/2012 formalmente impugnados por la parte recurrente, la demanda no contiene tampoco ninguna motivación para sostener su disconformidad con la Constitución.

f) Se detiene el escrito de alegaciones, a renglón seguido, en la defensa del art. 7 de la Ley 10/2012 referido a la cuantía de la tasa judicial (alegación décima), precepto éste, precisa, “donde cabría centrar las hipotéticas dudas de constitucionalidad que pudiera plantear” la Ley impugnada.

Se refiere el Abogado del Estado al procedimiento abreviado en el orden contencioso-administrativo, y recuerda que el art. 35.6.1 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, ya impuso una tasa para la interposición del recurso contencioso administrativo en el procedimiento abreviado de 120 €, lo que también suponía que la tasa superara el objeto del proceso cuando este fuera inferior a 120 €. Sin embargo, entonces no se entendió que ello implicara que una parte de la actividad administrativa quedara sin control. Es más, la Ley 53/2002 no introdujo la cautela que se lee en el art. 7.1 de la Ley 10/2012 de que en el ámbito sancionador, es decir, donde más intensamente se manifiesta el poder de la Administración, la cuantía de la tasa “no podrá exceder del 50 por ciento del importe de la sanción económica impuesta”. Por otro lado, argumenta que una tasa de 200 € supone una barrera de acceso mucho menos intensa que la que impone el requisito de la postulación y el coste que el mismo representa, y recuerda que el art. 139.1 LJCA consagra, también en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, el criterio del vencimiento en la primera instancia en materia de costas, entre cuyas partidas se incluye “la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, cuando sea preceptiva”. Por tanto —argumenta—, si el demandante en el orden contencioso ve completamente estimada su demanda recuperará las tasas pagadas a través de las costas. La Ley 10/2012 consigue así, mediante la imposición de una tasa de escasa cuantía —200 €—, que pongan en marcha el caro servicio de la administración de justicia quienes ejerciten pretensiones bien fundadas, en las que exista una probabilidad alta de estimación y, por tanto, de recuperar la tasa vía costas. También incentiva a la Administración, respecto de las pretensiones fundadas, a reconocer “totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante”, o a allanarse totalmente a sus pretensiones, casos en que “se efectuará una devolución del 60 por 100 del importe de la tasa” —importe que, por tanto, tampoco se integraría en las costas— (art. 8.5 de la Ley 10/2012).

Concluye afirmando que combinado lo expuesto con la exención del pago de tasas a quienes carezcan de recursos para litigar, no parece que la imposición de una tasa judicial de 200 € para estos asuntos de escasa cuantía suponga introducir un obstáculo desproporcionado al ejercicio del derecho fundamental del art. 24.1 CE.

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

7. Mediante escritos presentados en el Registro General de este Tribunal en fecha 2 de agosto de 2013, los Letrados de la Generalitat de Cataluña que tienen conferida su defensa y representación procesal, formularon incidente de recusación del Presidente del Tribunal Constitucional en una serie de procesos, entre los que se incluye el presente recurso de inconstitucionalidad, por las causas 9 y 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 80 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por ATC 180/2013, de 17 de septiembre, se acuerda la inadmisión a trámite de las recusaciones promovidas y, formulado recurso de súplica contra el anterior Auto por el Parlamento y la Generalitat de Cataluña, el Pleno, en providencia de 2 de octubre de 2013 acordó su inadmisión a trámite.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 1 al 11 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, suplicando únicamente de este Tribunal que declare “la inconstitucionalidad de la aplicación de la tasa en los procedimientos contencioso-administrativos cuando la cuota tributaria, resultante de la aplicación de la parte fija y la parte variable, sea equivalente o superior al valor económico de la pretensión que se formula”.

La parte recurrente, partiendo de que dichos artículos forman un conjunto inescindible que obliga a dirigir el recurso formalmente frente a todos ellos, considera, en síntesis, que la aplicación de la tasa en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, según prevé el art. 2 c) de la Ley 10/2012, cuando la cuota tributaria resultante de la aplicación de la parte fija y la parte variable, según las reglas de los arts. 6 y 7 de la misma Ley, resulte equivalente o superior al valor económico de la pretensión que se formula, supone una carga desproporcionada que se traduce en un evidente efecto disuasorio para el ciudadano en su derecho de acudir a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, ya que lo obstaculiza en términos carentes de racionalidad y proporcionalidad, incurriendo, por tanto, en infracción de este precepto constitucional.

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

2. Tomando en consideración que la única pretensión de la parte recurrente en este recurso es la declaración de “la inconstitucionalidad de la aplicación de la tasa en los procedimientos contencioso-administrativos cuando la cuota tributaria sea equivalente o superior al valor económico de la pretensión que se formula”, se ha producido la pérdida sobrevenida de su objeto a causa de dos acontecimientos diferentes: la inclusión por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de todas las personas físicas como sujetos exentos del pago de la tasa; y el pronunciamiento de nuestra Sentencia núm. 140/2016, de 21 de julio, que ha declarado, por lo que al presente recurso importa, la inconstitucionalidad y nulidad del art. 7, apartado 1, de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en el siguiente inciso: “En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: Abreviado: 200 €; Ordinario: 350 €”, y del art. 7, apartado 2, que regulaba la cuota variable, respecto de las personas jurídicas.

Este criterio se reitera en el posterior Auto aprobado por el Pleno jurisdiccional de este Tribunal de fecha 18 de octubre de 2016, al resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 4948-2016, interpuesto por la Diputación General de Aragón.

3. En todo caso, al analizar la cuestión planteada procede hacer las siguientes consideraciones:

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

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

Pues bien, el art. 11 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de “mecanismos de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social” (convalidado por acuerdo del Congreso de los Diputados, de 12 de marzo de 2015, publicado en el “BOE” núm. 66, del 18 de marzo), ha modificado (art. 11.1) el apartado a) del art. 4.2 de la Ley 10/2012, para incluir a “las personas físicas” como exentas del pago de la tasa. Por su parte, para las personas jurídicas se mantiene la exención únicamente cuando se les haya reconocido el beneficio de justicia gratuita según su normativa reguladora, lo que ahora se especifica en la nueva redacción dada al apartado b) del mismo artículo 4.2.

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

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

La exención al pago de la tasa judicial para la totalidad de las personas físicas, de acuerdo con la consolidada doctrina general de este Tribunal enunciada anteriormente, concluimos en la citada STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 2 c), “conduce a declarar la pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso en cuanto concierne a la imposición de la tasa de la Ley 10/2012 a las personas físicas, puesto que no se trata de una simple modificación de las condiciones en que la misma ha de ser satisfecha por ellas, sino que tales reglas dejan de serles aplicables, a salvo, lógicamente, aquella que contempla la exención [art. 4.2 a)]. Además, no existe dato alguno que permita inferir que la medida de exención introducida resulte meramente coyuntural, y no nos encontramos tampoco dentro de las excepciones reconocidas a la indicada doctrina general (temas competenciales o de depuración del procedimiento legislativo), que permitiera considerar viva la controversia en este punto”.

b) En relación con el pronunciamiento de inconstitucionalidad y nulidad contenido en nuestra Sentencia núm. 140/2016, de 21 de julio, cabe recordar que es también doctrina de este Tribunal que “siendo el efecto inmediato de la anulación de cualquier norma su expulsión del ordenamiento jurídico de una vez por todas y para siempre, medida irreversible por su propia naturaleza”, las ulteriores pretensiones de anulación resultan ya redundantes y vacías de contenido, sin finalidad práctica alguna. En definitiva, “una vez que nuestras Sentencias dejan sin efecto uno o varios preceptos legales, cualquier otro proceso paralelo o posterior queda desprovisto automáticamente de su propio objeto. Una disposición sólo puede extinguirse una sola vez, por definición. Tal desaparición sobrevenida del elemento objetivo del proceso impide cualquier consideración sobre lo que en el lenguaje forense ha dado en llamarse el fondo del asunto” (STC 259/2007, de 19 de diciembre, FJ 2; con cita de la STC 166/1994, de 26 de mayo, FJ 2, y del ATC 267/2002, de 10 de diciembre, FJ 2).

Por lo que al presente recurso de inconstitucionalidad se refiere, la referida Sentencia ha declarado la nulidad del apartado 1 del art. 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en los distintos incisos que prevén para las personas jurídicas, de manera separada, entre otras, las cuotas fijas de 200 € para interponer el recurso contencioso-administrativo abreviado y la de 350 € para interponer el recurso contencioso-administrativo ordinario; y la nulidad, en segundo lugar, de la cuota variable para las personas jurídicas, recogida en el apartado 2 del mismo art. 7 de la Ley recurrida.

Respecto de ambos pronunciamientos de nulidad, ha aclarado la citada Sentencia (FJ 15), “procede aplicar la doctrina reiterada de este Tribunal en cuya virtud, ‘en supuestos como el que ahora nos ocupa y atendiendo a la pluralidad de valores constitucionales que concurren’ “debemos traer a colación, a la hora de precisar el alcance en el tiempo de nuestra declaración de nulidad, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al que responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes ‘no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada’ en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Ahora bien, la modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad no se limita a preservar la cosa juzgada. Más allá de ese mínimo impuesto por el art. 40.1 LOTC debemos declarar que el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama que —en el asunto que nos ocupa— esta declaración de inconstitucionalidad solo sea eficaz pro futuro, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme” [SSTC 365/2006, de 21 de diciembre, FJ 8 —con cita de la anterior 54/2002, de 27 de febrero, FJ 9—; 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 7, y 104/2013, de 25 de abril, FJ 4].

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

En suma, atendiendo al objeto del recurso de inconstitucionalidad, las dos aludidas circunstancias sobrevenidas han dado ya respuesta a la pretensión de la parte recurrente, en cuanto que ni las personas físicas, por mandato del citado Real Decreto-ley 1/2015, ni las personas jurídicas, por la eficacia del referido pronunciamiento constitucional de nulidad, habrán de abonar tasa en los recursos contenciosos-administrativos en aplicación de la Ley que aquí fue impugnada.

4. Los razonamientos expuestos conducen a concluir que ha desaparecido sobrevenidamente el objeto de este proceso constitucional.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar la extinción del recurso de inconstitucionalidad núm. 995-2013 por desaparición sobrevenida de su objeto.

Madrid, a dos de noviembre de dos mil dieciséis.