

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 261** *Pleno. Sentencia 202/2016, de 1 de diciembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4972-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Derechos a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia y acceso al recurso) y a la igualdad en la ley y principio de capacidad económica: pérdida parcial de objeto del recurso (STC 140/2016), regulación del devengo de la tasa en el orden social y en el recurso contencioso-administrativo.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4972-2013, interpuesto por el Gobierno de Canarias, contra los arts. 1; 2 en sus apartados c), e) y f); 4; 5 en sus apartados 2 y 3; 6; 7, y la disposición final primera de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Ha intervenido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. El día 12 de agosto de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, un escrito presentado por la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, actuando en la representación que legalmente ostenta de este último, por el que formula demanda 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. Según se concreta en el suplico, se impugnan sus arts. 1 (ámbito de aplicación de la tasa), 2 (hecho imponible) en sus apartados c) [en la dicción dada al mismo por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, de modificación parcial de aquella Ley 10/2012], e) y f); el art. 4 (exenciones objetivas y subjetivas) en la redacción que resulta del Real Decreto-ley 3/2013; el art. 5 (devengo de la tasa) en sus apartados 2 y 3; el art. 6 (base imponible), y el art. 7 (determinación de la cuota del tributo, fija y variable), así como la disposición final primera [por la que se modifica el apartado m)] del art. 13 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos.

La demanda precisa en sus antecedentes, en primer lugar, que el tenor de los preceptos que impugna son los de la Ley 10/2012, con la modificación que algunos de ellos han tenido por mor del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por lo que «de este

modo, quedan afectadas ambas regulaciones abordadas por el legislador estatal». Y describe, en segundo lugar, el procedimiento seguido previamente a la interposición del recurso.

Ya en los fundamentos jurídicos procesales, se destaca el cumplimiento de los presupuestos exigibles, en especial el de la legitimación activa, con cita en su apoyo de la STC 84/1982, de 23 de diciembre, que asienta la doctrina de este Tribunal favorable al reconocimiento de legitimación a las Comunidades Autónomas para poder instar el control de constitucionalidad de normas con fuerza de ley del Estado, sin que tenga que acreditar para ello la invasión de una de sus competencias propias, pues prevalece el fin de depuración del ordenamiento jurídico. En este caso, partiendo del reconocimiento de la competencia del Estado para fijar una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, ex art. 149.1.5 CE, recuerda la demanda que con arreglo a lo previsto en el art. 28 del Estatuto de Autonomía de Canarias, a dicha Comunidad Autónoma le fue transferida la competencia para la provisión de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, citando la STC 162/2012, de 20 de septiembre, lo que en definitiva permite que se hable de una afectación de una competencia propia, en el sentido del art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

A continuación la demanda vertebría sus fundamentos jurídicos materiales en cinco apartados:

a) El primero se titula: «I. Consideraciones comunes a la presente demanda de inconstitucionalidad» y en él se adelantan las premisas sobre las que se asienta la impugnación de la Ley 10/2012. Se reproduce parte de la exposición de motivos de esta última, así como algunos de los fundamentos jurídicos de la STC 20/2012, de 16 de febrero, que enjuició la conformidad con el art. 24.1 CE, de la tasa para el ejercicio de la potestad jurisdiccional prevista en el art. 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en concreto respecto de su exigencia en el orden civil; y la posterior STC 218/2012, de 26 de noviembre. Tras esto se indican los aspectos de la Ley recurrida que vulneran a su entender el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), como son: «a) La extensión de la exigencia de la tasa al orden jurisdiccional social, aún limitado al derecho a acceder a los recursos legales. b) La configuración como hecho imponible de la tasa la interposición del recurso en el orden jurisdiccional contencioso administrativo, en el caso del procedimiento ordinario. c) La extensión del ámbito subjetivo de las tasas judiciales, en todos los órdenes, a las personas físicas, con la única exención subjetiva de los que tengan reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita. d) La cuantía de las tasas, en todos los órdenes jurisdiccionales, sin tener en cuenta la capacidad de pago del sujeto pasivo ni la naturaleza del proceso».

b) Los apartados siguientes sirven de desarrollo a cada uno de los motivos de impugnación enunciados. El segundo se titula «Exigencia de tasas judiciales en el orden jurisdiccional social». Luego de traer a colación el pasaje de la exposición de motivos de la Ley 10/2012 en el que se justifica la imposición de la tasa para los recursos de suplicación y casación laborales, se cita la STC 20/2012 para recordar que ésta únicamente analizó la constitucionalidad de la tasa de la Ley 53/2002 en el orden civil, dejando fuera por tanto (FJ 4) las «especiales características que protegen el acceso a la justicia», entre otros en el orden social.

Se invoca asimismo la STC 48/1995, de 14 de febrero, que contiene doctrina general sobre el derecho de acceso a la jurisdicción, para de inmediato afirmar que la exigencia de la tasa en los recursos laborales mencionados, supone la vulneración del «art. 24.1 CE en su vertiente de acceso a los recursos». En su apoyo cita a su vez la STC 3/1983, de 25 de enero, sobre las singularidades reconocidas al proceso laboral como instrumento corrector de la desigualdad de las partes, en beneficio de los trabajadores, y la necesidad de asegurar el acceso a la justicia de estos últimos, lo que determina que aunque limitado a la interposición de recursos, la exigencia de dicha tasa vulnere el art. 24.1 CE.

Advierte además que si bien el Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo adoptó un acuerdo no jurisdiccional en fecha 5 de junio de 2013, por el que mediante una interpretación sistemática de la Ley 10/2012 y las previsiones de la Ley 1/1996 de

asistencia jurídica gratuita (LAJG), dispensar del pago de la tasa aquí mencionada a los trabajadores, a los beneficiarios de la seguridad social, y a los funcionarios o personal estatutario de las Administraciones públicas en los pleitos propios; sin embargo, razona la demanda, no desaparece por ello el vicio de constitucionalidad que pesa sobre los preceptos directamente afectados y que obligan a su denuncia en este recurso.

Tales preceptos, según precisa el Gobierno de Canarias, son en primer término los arts. 1 y 2 f) de la Ley 10/2012, pues aunque la doctrina constitucional ha venido a distinguir entre el derecho de acceso a la jurisdicción y el del acceso al recurso, como recuerda la STC 20/2012 (FJ 5), a su juicio prevalecen las «características peculiares de la jurisdicción social»; sin olvidar además que el derecho al recurso puede resultar conculado, según recogen pronunciamientos de este Tribunal, por «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).

Añade la demanda que por este motivo se impugna igualmente el art. 5.3 de la propia Ley 10/2012, en cuanto en él se dispone el devengo de la tasa al tiempo de interponerse los recursos de suplicación y casación en el orden social.

c) Prosigue el escrito del recurso con el apartado III, titulado «La exigencia de la tasa judicial en relación a determinadas actuaciones procesales en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa». Con cita de la STC 116/2012, de 4 de junio, recurso de amparo promovido contra la denegación de un recurso de apelación contencioso-administrativo por impago de la tasa del art. 35 de la Ley 53/2002, en la que a su vez se trae a colación la mención efectuada por la STC 20/2012 (FJ 4) a las peculiaridades del orden contencioso-administrativo, «consecuencia del mandato contenido en el art. 106.1 CE», la demanda postula que resulta contrario al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el que la Ley 10/2012 configure como hecho imponible de la tasa en el art. 2 c), la mera presentación del escrito de interposición de un recurso contencioso-administrativo, que es el acto de iniciación del proceso ordinario, según resulta de la reforma de este art. 2 c) por el Real Decreto-ley 3/2013. Se viene a exigir así el pago de la tasa sin esperar a que la causa se halle en trámite de formalizar demanda, como sí se preveía en la norma original.

En apoyo a su tesis impugnatoria, argumenta que al momento de presentar el escrito de interposición del recurso, «el recurrente no dispone del expediente administrativo por lo que la tasa se devenga antes de contar con los antecedentes que permitan fundamentar convenientemente la acción». Se recuerda una vez más la diferencia trazada por la doctrina constitucional entre el derecho de acceso a la jurisdicción y del acceso al recurso; el hecho de que la STC 20/2012 no se pronunciara sobre la constitucionalidad de la tasa en este último ámbito y que sí lo hiciera la posterior STC 79/2012, de 17 de abril, que al efecto reproduce, de cuya lectura deduce que se vulnera el art. 24.1 CE en los términos expuestos, ya que «el recurrente carece aún, por la dinámica propia del proceso ordinario de este orden jurisdiccional, de todos los elementos de juicio que permitan sostener con cierto fundamento su pretensión ... son restricciones carente (*sic*) de razonabilidad y proporcionalidad, pues no guarda relación con la finalidad pretendida. El sacrificio que se impone al eventual recurrente que, en definitiva, pretende instar la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa, de su derecho de acceso a la jurisdicción es sumamente desproporcionado en atención al momento procesal en el que se le exige el abono de la tasa: esto es cuando —tratándose del procedimiento ordinario— desconoce los pormenores de la actuación administrativa que se propone combatir a fin de instar la facultad revisora de los jueces y tribunales de lo contencioso-administrativo».

Al hilo de esta última reflexión, que cuestiona no solamente la fijación del acto de interposición del recurso como hecho imponible, sino también el momento de devengo, la demanda añade que por ello se impugna también el art. 5.2 de la Ley.

d) El apartado IV de la demanda se titula «La extensión del ámbito subjetivo de las tasas judiciales, en todos los órdenes a las personas físicas, con la única exención

subjetiva de los que tengan reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita». Objeta el Gobierno de Canarias en este punto, que el art. 4.2 a) de la Ley 10/2012 —vigente a la fecha de formalizarse dicho recurso— únicamente dispensa del pago de la tasa a las personas físicas que tengan reconocido el beneficio de justicia gratuita, según su normativa reguladora. De este modo, y con invocación por la STC 20/2012, FJ 9, de la doctrina constitucional relativa al reconocimiento de un contenido indisponible del derecho a la justicia gratuita para las personas físicas, ex art. 119 CE, se sostiene que la falta de una exención subjetiva a estas últimas para el pago de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, con la única excepción ya mencionada, «supone, desde luego, un importante mecanismo disuasorio respecto del derecho a impetrar y obtener la tutela judicial efectiva. Los fines perseguidos con el establecimiento de la tasa —se dice racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional y aportar mayores recursos que permitan mejorar la financiación del sistema judicial— no puede amparar el establecimiento de trabas excesivas y carentes de razonabilidad y proporcionalidad». Si bien, añade la demanda, esto «solo se puede apreciar si valoramos conjuntamente esta previsión legal con la que pasamos a exponer a continuación, sobre la cuantía de las tasas judiciales».

e) Así, de inmediato se alega como apartado V: «La cuantía de las tasas, en todos los órdenes jurisdiccionales, sin tener en cuenta la capacidad de pago del sujeto pasivo ni la naturaleza del proceso». Bajo este enunciado empieza el escrito del recurso citando de nuevo la STC 20/2012, acerca del fin legítimo de financiación de la justicia que poseía la tasa de la Ley 53/2002, sin perjuicio de advertir en el fundamento jurídico 10, sobre la eventualidad de una vulneración del art. 24.1 CE si la cuantía de la tasa establecida —que no fue el caso de la enjuiciada entonces— se considerase tan elevada que impidiera en la práctica el ejercicio del derecho fundamental; así como jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el ámbito del acceso a la justicia del art. 6.1 del Convenio de Roma, también en relación a su concurrencia por el establecimiento de tasas excesivas.

Dado que la demanda tiene en cuenta el tenor de los preceptos de la Ley 10/2012 luego de su modificación por el Real Decreto-ley 3/2013, se destaca que pese a lo dicho en la exposición de motivos de este último, y reducirse el gravamen para las personas físicas, sin embargo según la demanda, «la determinación de la cuota tributaria que se hace en el artículo 7 del texto legal, en combinación con la determinación de la base imponible del artículo 6, induce sin mayor esfuerzo a concluir que los importes totales a satisfacer por tasas judiciales, en los distintos órdenes jurisdiccionales, desalienta y disuade al ciudadano persona física, suponiendo una carga económica excesiva que no está justificada ni es proporcional en relación con la finalidad perseguida. Resulta significativo al respecto la comparación de las actuales cuantías (su parte fija) con las establecidas en la anterior Ley 53/2002, de 30 de diciembre». Tras recordar cómo se calcula el importe de la tasa, de acuerdo con las cuotas fija y variable que recoge el artículo 7 y de acuerdo con la base imponible del tributo, que a su vez se fija en el artículo 6 de la ley haciéndola coincidente con la cuantía del litigio, se insiste en lo limitada de la exención de la tasa a las personas físicas, a tenor de su artículo 4.

En combinación con los umbrales para gozar del beneficio de justicia gratuita que trae la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, la demanda da ejemplos del importe que supondría el pago por una persona física no integrada en una unidad familiar y que pretendiera ejercer una acción de responsabilidad patrimonial de la Administración por negligencia médica, tanto en primera instancia como en vía de apelación o de casación.

Por lo que concierne a la cuantía de la tasa para las personas jurídicas, la demanda afirma que tampoco son suficientes las exenciones subjetivas del artículo 4 de la Ley, pues no comprende a «las entidades sin fines lucrativos, ni las entidades total o parcialmente exentas del Impuesto de Sociedades, ni los sujetos pasivos que tengan la consideración de entidades de reducida dimensión de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del Impuesto de Sociedades». Se recuerda asimismo que la STC 20/2012 declaró la constitucionalidad de la tasa entonces vigente, en el orden civil, en atención a la facturación elevada de las entidades obligadas a su devengo. Por lo que la situación a la fecha de la

demandas, es que se está ante «importes ciertamente elevados... la Ley 10/2012 vulnera el artículo 24.1 CE y el derecho de acceso a la justicia y al recurso que consagra».

Como consecuencia directa, alega la demanda que se produce también la lesión del derecho a la igualdad del art. 14 CE, «desconociendo además las exigencias que impone el art. 31 de la CE» y el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos «de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio».

Y una vez más con invocación de la STC 20/2012, FJ 9, en la que se alude a la relevancia de la inclusión en la Ley (53/2002, art. 35) de un catálogo de «numerosas exenciones objetivas y subjetivas», y a las consideraciones fijadas en las SSTEDH de 19 de junio de 2011, asunto *Kreuz c. Polonia*, y 26 de julio de 2005, asunto *Kniat c. Polonia*, la demanda de inconstitucionalidad recapitula, a modo de resumen, que: «La configuración del hecho imponible de la tasa (artículo 2), el régimen, parco, en cuanto a exenciones subjetivas que se contempla en el artículo 4; la determinación de la cuota tributaria con previa delimitación de la base imponible en los términos en que se configuran ... los artículos 6 y 7 de la Ley 10/2012, conduce, el conjunto de esta regulación, a la conclusión final de entender limitado el acceso a jueces y tribunales, imponiendo excesivas trabas a los ciudadanos, sin la debida proporción entre el interés público económico perseguido, y el que ostentan los ciudadanos de acceder a la Justicia».

f) Finaliza sus alegaciones el Gobierno de Canarias, en este mismo apartado V, aclarando que la impugnación de la disposición final primera de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, se formaliza solamente: «Por íntima conexión con lo anterior... en cuanto modifica la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos al efecto de introducir la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social».

g) El suplico de la demanda solicitó que este Tribunal tuviera por presentado dicho escrito, se sirviera admitirlo y tener por formulado recurso de inconstitucionalidad «contra los artículos 1, 2 c), e) y f), 4, 5.2 y 3, 6, 7 y disposición final primera» de la Ley 10/2012, dictándose Sentencia «por la que declare la inconstitucionalidad y nulidad de los referidos preceptos».

2. El Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso mediante providencia de 24 de septiembre 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 15 días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Todo ello con publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (núm. 240, de 7 de octubre de 2013).

3. Por escrito registrado el día 9 de octubre 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 10 de octubre 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 7 de octubre de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados dio traslado del acuerdo adoptado el 1 de octubre de 2013 por la Mesa de dicha Cámara, para su personación en el procedimiento y ofrecer su colaboración, a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal.

5. Con idéntica finalidad, tuvo entrada en este Tribunal el 9 de octubre de 2013 un escrito del Presidente del Senado, dando traslado del Acuerdo de la Mesa de esta Cámara adoptado el 8 de octubre de 2013, dándose por personada en el procedimiento «y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

6. Mediante escrito registrado el día 30 de octubre de 2013, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones interesando la desestimación íntegra del recurso:

a) Las tres alegaciones iniciales se refieren a cuestiones de índole general: así, en la primera se resumen los aspectos de la Ley 10/2012 cuestionados por el Gobierno de Canarias, mientras que la alegación segunda enuncia la doctrina constitucional que se considera relevante para resolver el recurso, citando al efecto la STC 20/2012, de 16 de febrero, de la que reproduce parte de sus FFJJ 7, 8 y 10, en conexión con la STEDH recaída en el asunto *Kreuz c. Polonia*; y la STC 79/2012, de 17 de abril. De todas ellas extrae la constitucionalidad de la tasa judicial, también la de la Ley aquí impugnada, excepto en el caso en que por su cuantía resultara una barrera desproporcionada para el acceso a la justicia. Asimismo, con base en las dos Sentencias de este Tribunal ya referenciadas, se recuerda el distinto grado de protección constitucional dispensada al derecho de acceso a la jurisdicción, y al derecho de acceso al recurso, este último menos intenso y carente del canon de ponderación del *pro actione* (STC 20/2012, FJ 5; 79/2012, FJ 4).

Por su parte, la alegación tercera se refiere a la «finalidad legítima» de las tasas judiciales: partiendo del reconocimiento que ha hecho este Tribunal de la legitimidad del propósito que ha guiado al legislador al establecerla, como es el de contribuir al sostenimiento de la Administración de Justicia, en los términos justificados por el preámbulo de la Ley 10/2012 y la vinculación de dicha tasa a financiar la justicia gratuita (art. 11), con el fin de garantizar el derecho a la gratuidad de la justicia ex art. 119 CE. Se advierte por el Abogado del Estado de las «excepcionales circunstancias» económicas que rodearon el dictado de la Ley 10/2012, en orden a la consecución del principio de estabilidad presupuestaria del art. 135 CE, de las que se hizo eco el dictamen del Consejo de Estado al entonces proyecto de ley, y las referencias contenidas en la memoria del análisis del impacto normativo que acompañaba al anteproyecto de ley. Se hace mención a los informes del Banco de España en cuanto a la magnitud de la crisis económica existente en España desde 2008 y la necesidad de políticas destinadas a su superación, entre ellas la de consolidación fiscal exigida por la Unión Europea en el programa de estabilidad y crecimiento 2012-2015. Concluye en este punto el Abogado del Estado, diciendo que «si bien la Ley 10/2012 ha mantenido un medido equilibrio entre el respeto del principio constitucional de estabilidad presupuestaria y la plena garantía del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE, tras la reforma llevada a cabo por el Real Decreto-ley 3/2013 objeto de impugnación, como inmediatamente veremos, la balanza se ha desplazado claramente del lado de la más absoluta garantía del derecho del artículo 24 CE».

b) Las siguientes alegaciones del escrito se centran en aquellos aspectos de la Ley 10/2012, específicamente impugnados en el recurso del Gobierno de Canarias. Así, la alegación cuarta se titula «Constitucionalidad de las tasas en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa», y empieza con una cita de la STC 20/2012, FJ 4, en el que se aclara que quedaba fuera del objeto de enjuiciamiento de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, la exigencia de las tasas judiciales (entonces, reguladas en el art. 35 de la Ley 53/2002) en los procesos contencioso-administrativos, aunque dejando hecha reserva de la prohibición que pende sobre el legislador en cuanto a impedir «en términos absolutos e incondicionales» el acceso a la justicia en dicho ámbito de jurisdicción, en cuanto vulnerador del art. 24.1 CE, prohibición que se refuerza con el mandato constitucional del art. 106.1 para el control judicial de la actividad administrativa. Luego, no se excluye la fijación de requisitos procesales si son razonables y proporcionados. Tras esto, se indica una vez más el distinto nivel de protección dado por este Tribunal Constitucional al derecho de acceso a la jurisdicción y al derecho de acceso al recurso, desde la STC 37/1995, de 7 de febrero, FJ 5).

Ya en relación a la demanda de inconstitucionalidad, se señala que el apartado 1 del art. 1 del Real Decreto-ley 3/2013 se limitó a introducir una modificación técnica en el art. 2 e) de la Ley 10/2012, sustituyendo la frase «La interposición de demanda en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo», por la de «La interposición del recurso contencioso-administrativo». Que el art. 1 de la ley se limita a definir el ámbito de aplicación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-

administrativo y social, y que lo único que no está permitido es la fijación de unas tasas que por su cuantía supongan una barrera desproporcionada a dicho acceso: «lo relevante aquí es si con el gravamen se introduce un obstáculo irrazonable y, esto depende de la cuantía no del acto gravado». Tampoco, por tanto, cabe colegir vulneración de los arts. 14 y 31 CE por parte del art. 1 de la Ley 10/2012.

Prosigue el escrito del Abogado del Estado con la alegación que identifica como «cuarta» (en realidad, es la quinta), la cual trata sobre la «Extensión de la obligación de abonar tasas judiciales a las personas físicas, con la única exención de quienes tengan atribuido el beneficio de justicia gratuita», a propósito de la impugnación que suscita el recurso del Gobierno de Canarias. Ante todo, niega que pueda merecer objeción constitucional alguna la mera inclusión de las personas físicas en el ámbito subjetivo de la tasa judicial, siendo que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no lo cuestiona, centrándose en examinar más bien la cuantía (proporcionalidad) de ellas. En todo caso, se destaca que el apartado 8 del art. 1 del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se introduce un apartado 3 al art. 7 de la Ley 10/2012, reduce «sustancialmente» para las personas físicas el porcentaje e importe máximo a satisfacer por de la cuota variable de la tasa, que va en paralelo con una reforma de la Ley 1/1996 de asistencia jurídica gratuita por mor del art. 2 del citado Real Decreto-ley 3/2013, en cuanto a los requisitos generales para el otorgamiento del beneficio de justicia gratuita del art. 3, en función de los ingresos económicos de la persona o unidad familiar; y además con una «importante cautela moderadora» en el art. 5 de esta última Ley 1/1996, que en atención a las circunstancias extraordinarias del solicitante puede dispensar el beneficio aunque se superen los límites de ingresos del art. 3 (siempre que no excedan el quíntuplo del indicador público de renta de efectos múltiples).

c) A continuación aparece en el escrito de alegaciones el apartado que dedica a la «Extensión de la existencia de la tasa al orden jurisdiccional social, aun limitado al derecho de acceder a los recursos». En él, luego de dar cuenta de las declaraciones formuladas por este Tribunal en sus SSTC 3/1983, de 25 de enero (sobre la finalidad del proceso laboral para corregir la desigualdad existente en perjuicio de los trabajadores); 118/1987, de 8 de julio (en cuanto al carácter antiformalista de dicho proceso) y 48/1995, de 14 de febrero, FJ 3 (que prima la celeridad de las actuaciones, aun a costa de la fijación de ciertos requisitos y cargas procesales), sostiene el Abogado del Estado que no cabe postular la inconstitucionalidad de toda norma, procesal o material, únicamente porque no efectúe una diferencia de trato entre el empresario y el trabajador, pues la doctrina constitucional de manera reiterada ha descartado, bajo la invocación de supuesta infracción del art. 14 CE, lo que denomina «discriminación por indiferenciación» o derecho a la desigualdad de trato. De cualquier modo, prosigue, la Ley 20/2012 (*rectius*, 10/2012) introdujo «notables diferencias legislativas» a favor de los trabajadores, que no quedaron afectadas por el posterior Real Decreto-ley 3/2013, como es la exención del 60 por 100 para los trabajadores, para el pago de la tasa en los recursos de suplicación y casación laborales, ayudando a corregir así mismo las desigualdades originarias entre trabajador y empresario. Sin olvidar, además, como ha indicado el Consejo de Estado, que los trabajadores y beneficiarios de la seguridad social gozan del beneficio de justicia gratuita, para su defensa en juicio y para el ejercicio de acciones para la efectividad de los derechos laborales en los procedimientos concursales, ex art. 2 d) LAJG; y, añade, en los procesos sobre esas mismas materias en el orden contencioso-administrativo.

Se refiere a continuación de nuevo a los arts. 14 y 31 CE, en relación al principio de igualdad tributaria, y la doctrina constitucional sobre la inexistencia del derecho a la desigualdad de trato también en este ámbito, descartando así la vulneración de esos preceptos, y observa que la tasa en el orden social se contempla por la Ley 10/2012 únicamente para recursos –suplicación y casación en sus distintas modalidades–, arts. 2 f) y 5.3, por lo que adquiere relevancia la ya apuntada distinción entre el derecho de acceso a la jurisdicción y al recurso, con cita al efecto, otra vez, de las SSTC 20/2012, FJ 5 y 79/2012, FJ 4.

Tras dejar sentado lo que antecede, y siempre dentro del mismo apartado del escrito de alegaciones, aborda el Abogado del Estado la impugnación por el recurso del art. 4 de la Ley 10/2012, en el que se contiene el listado de exenciones objetivas y subjetivas de la tasa judicial. Se sostiene que dicho cuestionamiento respondería por su naturaleza a una inconstitucionalidad más bien por omisión del legislador y no por lo que éste establece, con cita de la STC 120/2010, de 24 de noviembre, FJ 6, que reproduce. Formulada la propuesta de la demanda en tales términos, entiende el representante del Gobierno de la Nación que «para que pueda apreciarse esta modalidad excepcional de inconstitucionalidad es preciso mucho mayor esfuerzo argumentativo que el que hace la demanda. Así es preciso que se justifique cumplidamente la existencia de una discriminación en la ley manifiestamente irrazonable entre dos supuestos que se hallen en la misma situación». Lo que a su parecer no se ha hecho en este caso.

d) Por último, como alegación «sexta», el escrito del Abogado del Estado se refiere a la «Constitucionalidad de los apartados Seis, Siete y Ocho del art. 1 RD-ley 3/2013 (cuantía de la tasa en sí)». En este punto se rechazan los argumentos dados por el recurso para considerar que el artículo 7 de la Ley es contrario a los arts. 14, 24 y 31 CE, incidiendo en la rebaja de la cuota fija introducida por el Real Decreto-ley 3/2013 cuando se trata de la impugnación de sanciones económicas, así como la distinción entre personas físicas y jurídicas en el importe de la cuota variable, todo lo cual determina la «plena adecuación constitucional» de las cuantías establecidas. Señala el Abogado del Estado los criterios para ponderar la proporcionalidad de la tasa (cuantía, capacidad económica de los destinatarios y momento en que se impone su pago) e invoca la doctrina de este Tribunal sobre el principio de normalidad de los casos, en cuya virtud el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la norma debe hacerse en función del «caso normal y no las posibles excepciones». Por ello no cabe fundar la impugnación del artículo 7 en casos «extremos» o «patológicos» no queridos por el legislador, existiendo además el mecanismo corrector ya indicado del art. 5 LAJG. A continuación se ponen algunos ejemplos que para el Abogado del Estado evidencian el carácter no excesivo de las tasas, teniendo en cuenta el valor del litigio, y se acota que el art. 4.1 a) de la Ley ha declarado exento de la misma a procesos de capacidad civil y de familia.

Expuesto lo que antecede, se formula en el escrito de alegaciones una recapitulación de los distintos motivos que ha ido desglosando para defender la constitucionalidad de los preceptos de la Ley 10/2012 impugnados por el Gobierno de Canarias, añadiendo como nuevos factores a su favor, que «la generalización del criterio del vencimiento en las costas y la inclusión expresa de las tasas judiciales entre las partidas objeto de tasación hace que, en caso de estimación de las pretensiones, el demandante recupere la tasa anticipada. Con lo que el sistema consigue que tengan acceso a la jurisdicción las pretensiones más fundadas». En definitiva, sostiene que se «configura así un modelo perfectamente conforme con la Constitución».

7. Por providencia de 29 de noviembre de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el 1 de diciembre del mismo año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de Canarias, conforme enuncia en el suplico de su escrito de demanda, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1; 2 en sus apartados c), e) y f); 4; 5 en sus apartados 2 y 3; 6; 7 y la disposición final primera, 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». Como se precisa en el antecedente primero de la demanda, los preceptos que se impugnan son los vigentes a la fecha de interposición del recurso (12 de agosto de 2013), es decir, con las modificaciones introducidas en algunos de ellos 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»; extensión esta que habrá de ser rechazada, sin embargo, por las razones que se explicarán en el siguiente fundamento

jurídico. El recurso que promueve con la legitimación que deriva del art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y en aplicación de la doctrina constitucional favorable a su reconocimiento a las Comunidades Autónomas, con el fin de contribuir a la depuración objetiva del ordenamiento ante una posible norma inconstitucional [invoca en tal sentido la STC 84/1982, de 23 de diciembre, pudiendo citarse más recientemente y en el mismo sentido, la STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 1 b)].

En síntesis, considera la entidad recurrente que la imposición de una tasa por poder imponer el ejercicio de la potestad jurisdiccional en determinados procesos contencioso-administrativos y laborales (recursos); el no haber establecido la ley de manera generalizada exenciones a las personas físicas y jurídicas; no tener en consideración en todo caso la capacidad económica de los sujetos gravados con dicho tributo; así como la excesiva cuantía de algunas de las tasas; resulta contrario todo ello al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), consecuencia de lo cual se conculcan también, a su parecer, los principios del sistema tributario del art. 31 CE, y se generan algunas situaciones de discriminación, lesivas del art. 14 CE.

Por su parte, el Abogado del Estado, actuando en representación del Gobierno de la Nación, interesa la desestimación del recurso por entender que los preceptos de la ley que se impugnan son constitucionales, conforme a la doctrina asentada por este Tribunal a propósito de la tasa judicial que regulaba el art. 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas sociales, administrativas y del orden social. Constitucionalidad que incluso ha quedado reforzada con la aprobación del mencionado Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, en cuya virtud se introdujeron algunas exenciones inicialmente no previstas, y se redujo tanto la cuota fija como variable, especialmente a las personas físicas.

2. Previamente a iniciar el análisis de fondo del recurso, debemos delimitar el objeto de nuestro enjuiciamiento:

a) En primer lugar, se constata que la demanda no contiene ninguna fundamentación que sustente la inconstitucionalidad de los siguientes preceptos de Ley 10/2012, que aparecen formalmente impugnados en el suplico:

(i) El art. 2 e), que recoge como hecho imponible de la tasa la interposición de los recursos de apelación y casación en los órdenes civil y contencioso-administrativo.

(ii) Los apartados b) y c) del artículo 5.2, en los que, respectivamente, se fija el devengo de la tasa al momento de la interposición de los recursos de apelación y casación en el orden contencioso-administrativo, y,

(iii) El art. 7.1, en lo que atañe a la cuota fija para los procesos civiles en primera instancia, tanto declarativos, como de ejecución y concursales.

Por tanto, respecto de tales arts., dada la prohibición que pesa sobre este Tribunal de reconstruir de oficio toda demanda que adolezca de falta de contenido de los correspondientes motivos de impugnación [por todas, SSTC 160/2013, de 26 de septiembre, FJ 4 e) y 140/2016, de 21 de julio, FJ 2 a)], no cabe que nos pronunciemos sobre su validez constitucional, quedando así excluidos de nuestro examen.

b) En segundo lugar, y aunque no ha sido opuesto como óbice procesal por el Abogado del Estado, ha de quedar excluido de nuestro análisis la impugnación por la demanda de los arts. 4 y 6 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, los cuales no aparecen incluidos en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 15 de febrero de 2013 («BOE» núm. 67, del 19 de marzo de 2013), la cual circunscribe la discrepancia a los artículos 1; 2, letras c), e) y f); 5.2 y 3; 7; 8.2 [éste, no impugnado en la demanda]; 11 y la disposición final primera de aquella ley. Conforme con nuestra doctrina [últimamente, STC 82/2016, de 28 de abril, FJ 2 a) y las que ahí se citan], su inclusión *ex novo* en la demanda resulta extemporánea cuando la Comunidad Autónoma ha optado por acudir al mecanismo de negociación del art. 33.2 LOTC, superando el plazo general de tres meses para promover el recurso (art. 33.1 LOTC).

Asimismo y como expresamente alega la demanda, el art. 2 c) de la Ley 10/2012 se impugna en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 3/2013. Sin embargo,

ninguna alusión se hace a los preceptos de este Real Decreto-ley en el mencionado acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 15 de febrero de 2013, por lo que no cabe tampoco acceder a la extensión objetiva del recurso que se pretende. Acerca del art. 2 c) original de la Ley, la demanda defiende que sí es constitucional, lo que releva a su vez de todo examen.

c) En tercer término, debemos traer a colación las declaraciones efectuadas en la STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 2 c), resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 973-2013 planteado por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra varios artículos de la misma Ley 10/2012, de 20 de noviembre, a propósito de las modificaciones que introdujo en esta última 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, de 18 de marzo), en concreto al acordar la exención del pago de esta tasa a todas las personas físicas [art. 4.2 a)], y suprimir en coherencia con ello el apartado 3 del art. 7 en el que se preveía la cuota variable y escalas para dichas personas físicas; modificaciones estas asumidas con posterioridad por el art. 10, apartados 1 y 3 respectivamente, de la Ley 25/2015, de 28 de julio, «de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social» (entrada en vigor el 30 de julio de 2015, día siguiente al de su publicación en el «BOE» núm. 180, del día 29).

Señalamos entonces, que como consecuencia de estas modificaciones se produjo «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». Con posterioridad han apreciado la pérdida de objeto, con base en este pronunciamiento, el ATC 175/2016, de 18 de octubre (recurso de inconstitucionalidad núm. 4948-2013), FJ 2, y el ATC de 2 de noviembre de 2016 (recurso de inconstitucionalidad núm. 995-2013), FFJJ 2 y 3.

La repercusión de lo así declarado, sobre los motivos que se plantean en el presente recurso de inconstitucionalidad, determina:

- (i) De igual modo a como se apreció en la citada STC 140/2016, FJ 2 c), la pérdida sobrevenida parcial de objeto en relación con la impugnación de los arts. 1 y 7 de la Ley 10/2012, en lo que atañe a la exigencia de dicha tasa a las personas físicas, y,
- (ii) Con el mismo razonamiento, la pérdida sobrevenida parcial de objeto en cuanto a la impugnación de los arts. 2 f); 5.2 a); y 5.3 de la misma Ley 10/2012.

d) También concurre la pérdida sobrevenida de objeto en relación con aquellos preceptos de la Ley 10/2012 impugnados en el presente recurso y que han sido declarados inconstitucionales y nulos por la citada STC 140/2016. En efecto, constituye doctrina de este Tribunal la de que, una vez declarada nula una norma por inconstitucional y por tanto expulsada del ordenamiento, se produce «la desaparición sobrevenida del objeto de esta impugnación, que no requiere, por lo mismo, un nuevo pronunciamiento por parte de este Tribunal» [STC 16/1996, de 1 de febrero, FJ 5; en el mismo sentido, STC 184/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 c)]. En esta situación se encuentran los motivos del recurso articulados contra:

- (i) El art. 7.1 de la Ley 10/2012, en la cuota fija regulada en los siguientes incisos: «en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: abreviado: 200 €; ordinario: 350 €» [STC 140/2016, FJ 11 y fallo].

(ii) El art. 7.1 de la Ley 10/2012, en la cuota fija regulada en los siguientes incisos: «en el orden jurisdiccional civil: ...apelación: 800 €; casación y extraordinario por infracción procesal: 1.200 €»; «en el orden jurisdiccional contencioso administrativo: apelación: 800 €; casación: 1.200 €»; y «en el orden social: suplicación: 500 €; casación: 750 €» [STC 140/2016, FJ 12 y fallo], y:

(iii) El art. 7.2 de la Ley 10/2012, en el que se preveía la cuota variable para las personas jurídicas [STC 140/2016, FJ 13 y fallo].

e) Como sucediera con la demanda del recurso de inconstitucionalidad núm. 973-2013, la que aquí deduce el Gobierno de Canarias sostiene que la conculcación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (derecho de acceso a la jurisdicción y al recurso) por las tasas del art. 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, trae como consecuencia también un desconocimiento de los principios tributarios de capacidad económica y progresividad recogidos en el art. 31 CE.

Pues bien, según se señaló al efecto en la STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 14, doctrina que resulta trasladable aquí: «dado que la demanda se está refiriendo a las tasas del art. 7 de la Ley 10/2012 que ya hemos declarado inconstitucionales y nulas por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues no hace referencia a supuestos distintos de los que sirvieron de fundamento a su pretensión ya estimada, resulta por ello innecesario pronunciarnos sobre este último motivo del recurso de inconstitucionalidad, al haber sido ya erradicadas dichas tasas del ordenamiento jurídico, conforme doctrina reiterada de este Tribunal (entre otras, SSTC 16/1996, de 1 de febrero, FJ 7; 238/2015, de 19 de noviembre, FJ 8, y 82/2016, de 28 de abril, FJ 7)».

f) Como resultado de la delimitación que antecede, el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad queda circunscrito a los motivos siguientes de la demanda:

(i) La exigencia del pago de la tasa por la interposición de los recursos de suplicación y casación en el orden social, lo que concierne a los arts. 1, 2 f) y 5.3 de la Ley 10/2012, en su aplicación a las personas jurídicas.

(ii) La exigencia de la tasa por la interposición del recurso contencioso-administrativo en el proceso ordinario, lo que afecta a su vez al art. 5.2 a) de la Ley 10/2012, también en cuanto a su aplicación a las personas jurídicas.

(iii) La impugnación «por conexión con lo anterior», de la disposición final primera de la citada Ley 10/2012.

3. Así, la demanda impugna conjuntamente los 1, 2 f) y 5.3 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, todos ellos en su redacción original –en cuanto no modificados por ninguna norma posterior–, y que preceptúan lo siguiente:

*«Artículo 1. Ámbito de aplicación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social.*

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

*«Artículo 2. Hecho imponible de la tasa.*

Constituye el hecho imponible de la tasa el ejercicio de la potestad jurisdiccional originada por el ejercicio de los siguientes actos procesales:

...

f) La interposición de recursos de suplicación y de casación en el orden social.»

«Artículo 5. *Devengo de la tasa.*

...

3. En el orden social, el devengo de la tasa se produce en el momento de la interposición del recurso de suplicación o de casación.»

Postula el Gobierno de Canarias a través de su representante procesal, que resulta contrario al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) el exigir el pago de la tasa para poder interponer los recursos de suplicación y de casación (ésta, tanto la ordinaria como para la unificación de doctrina) laboral, únicos procedimientos de este orden jurisdiccional gravados por la Ley 10/2012. Advierte la demanda que este Tribunal no analizó la constitucionalidad de la tasa judicial en ese ámbito de la justicia, en su STC 20/2012, de 16 de febrero, dictada en relación con el entonces vigente art. 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, pero respecto a su exigencia en el orden civil. Sin embargo, continúa, sí dejó hecha reserva en su fundamento jurídico 4 sobre las «especiales características que protegen el acceso a la justicia» en este orden jurisdiccional, lo que debe coherir con otros pronunciamientos de nuestra doctrina acerca del carácter tuitivo del proceso laboral, rectificador de la desigualdad existente entre las partes, en concreto en perjuicio de los trabajadores; reconociendo en todo caso la distinción trazada por este Tribunal entre el canon de control aplicable para ponderar la lesión del derecho de acceso a la jurisdicción, y el que resulta a su vez para el derecho de acceso al recurso.

A esta pretensión se opone el Abogado del Estado, actuando en representación del Gobierno de la Nación, al entender que la meritada naturaleza tuitiva del proceso laboral, así como la interpretación no formalista de ciertos requisitos procesales en orden a facilitar el acceso a la justicia en este ámbito, no acarrean la inconstitucionalidad que se predica, pues no cabe sostener un derecho a la discriminación por indiferenciación ex art. 14 CE, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal. Y porque además tanto la Ley 10/2012 —al recoger la reducción del 60 por 100 del pago de la tasa a los trabajadores—, como la Ley 1/1996 de asistencia jurídica gratuita al otorgar dicho beneficio en su art. 2 d), a estos últimos así como a los beneficiarios de la seguridad social, contribuye de modo satisfactorio también a eliminar las desigualdades entre las partes.

Expuestas ambas posiciones, debemos recordar que en la STC 140/2016, de 21 de julio, este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la vulneración del art. 24.1 CE (acceso a la jurisdicción y acceso al recurso), atribuida al art. 1 de la Ley 10/2012 por la sola circunstancia de establecer el pago de una tasa por impetrar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, en los órdenes contencioso-administrativo y social. Señalamos entonces en el fundamento jurídico 3, a fin de centrar el debate, que: «la queja debe ser respondida partiendo del contenido y límites del derecho previsto en el art. 119 CE, a cuyo tenor “la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”. La doctrina de este Tribunal tiene asentado, así, que el derecho a una justicia gratuita deviene instrumental del ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (por todas, SSTC 9/2008, de 21 de enero, FJ 2, y 10/2008, de 21 de enero, FJ 2, así como las que en ellas se citan). Ahora bien, el art. 119 CE consagra un derecho de configuración legal, en cuya consecuencia ha de reconocerse libertad al legislador para regular los requisitos de su otorgamiento, pudiendo ‘modular la gratuitad en función del orden jurisdiccional afectado –penal, laboral, civil...– o incluso del tipo concreto de proceso y, por supuesto, en función de los recursos económicos de los que pueda disponer en cada momento’ (STC 16/1994, de 20 de enero, FJ 3). Ciertamente, hemos identificado dentro del enunciado de este derecho un ‘núcleo indisponible’ para el legislador, el cual atiende solamente a una circunstancia personal, que es la insuficiencia de recursos para litigar del solicitante (STC 16/1994, de 20 de enero, FJ 3). El art. 119 CE no reconoce un derecho a la gratuitad de la justicia en atención a la naturaleza de los derechos e intereses legítimos controvertidos o al tipo de proceso que permite su tutela. Ningún orden jurisdiccional, ni siquiera el penal, tiene garantizado ex Constitutione la gratuitad para quienes entablan acciones o recursos en ellos. En la

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

En particular, respecto de la imposición de la tasa en el orden social, declaramos asimismo –también en el fundamento jurídico 3– que ésta no resultaba inconstitucional en los términos planteados, teniendo en cuenta que: «La STC 20/2012, FJ 4, hizo advertencia entonces de las ‘especiales características que protegen el acceso a la justicia en materia ... social’, con cita de las precedentes SSTC 3/1983, de 25 de enero, FJ 3; 118/1987, de 8 de julio, FJ 3, y 48/1995, de 14 de febrero, FJ 3, queriendo destacar con las dos últimas el carácter no rigurosamente formalista del proceso laboral y, con la primera de ellas, que si bien no existe un derecho constitucional de gratuidad de la justicia en este ámbito, el fin que hemos atribuido a dicho proceso como instrumento corrector de desigualdades entre el trabajador y el empresario, no puede quedar comprometido por la exigencia de un esfuerzo económico excesivo en la satisfacción de un tributo para su acceso. La constatación de si esta última cautela ha sido atendida por la Ley 10/2012 que se impugna, en relación con los importes fijados para interponer los recursos de suplicación y casación laborales, queda postergada igualmente al estudio de constitucionalidad del artículo 7».

Reconocido pues el fin constitucionalmente legítimo que mueve al legislador con la fijación de este tributo en el orden jurisdiccional social, aplicable actualmente a las personas jurídicas –conforme ya se ha razonado en el anterior fundamento jurídico, apartado b), de esta Sentencia–, no se aporta por la entidad autonómica recurrente, motivo nuevo o distinto de los ya considerados entonces, que puedan llevarnos a modificar la decisión adoptada en aquella STC 140/2016, FJ 3, respecto del art. 1 de la Ley 10/2012.

Como además se desprende de la propia demanda, el cuestionamiento a su vez de los artículos 2 f) y 5.3 no tiene contenido propio, sino que tales preceptos se impugnan por conexión con aquel artículo 1, al plasmar respectivamente la incardinación como hecho imponible de la tasa la interposición de los mencionados recursos devolutivos, y su devengo a la fecha de presentación de los correspondientes escritos (de interposición).

En consecuencia, se desestima este motivo, y declaramos que los arts. 1, 2 f) y 5.3 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, no resultan contrarios al art. 24.1 CE, en relación con el art. 119 CE.

4. Plantea a continuación la demanda que la exigencia de la tasa al tiempo de presentarse el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo ordinario (ya solo, en su aplicación a las personas jurídicas), resulta contraria al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Aunque incluye la cita formal del artículo 2 c), que se refiere a la sola previsión del hecho imponible y que en todo caso hemos dejado fuera de nuestro examen (anterior fundamento segundo, b), el Gobierno de Canarias centra su reproche sobre todo en el otro de los preceptos que invoca, el art. 5.2 a) de la Ley, ya que es éste donde se fija el momento procesal en que ha de satisfacerse el tributo, causa nuclear de su impugnación. Dicho precepto indica:

«Artículo 5. Devengo de la tasa.

...

2. En el orden contencioso-administrativo, el devengo de la tasa se produce en los siguientes momentos procesales:

a) Interposición del recurso contencioso-administrativo, acompañada o no de la formulación de demanda.»

El recurso de inconstitucionalidad no rechaza de modo absoluto la constitucionalidad de la tasa para poder impetrar la tutela jurisdiccional en el orden contencioso-administrativo. Lo que impugna, únicamente, es la exigencia de dicho pago cuando se trata de la primera o única instancia del proceso ordinario de los arts. 43 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), en la fase inicial de interposición del recurso. Se alega en síntesis, como se detalló en los antecedentes, que al contemplarse como hecho imponible, y situar la fecha de devengo del tributo, en el momento de aquel acto procesal, el justiciable de turno se halla todavía en una situación en la que no ha tenido acceso al expediente administrativo de la causa, por lo que la tasa se satisface «antes de contar con los antecedentes que permitan fundamentar convenientemente la acción». Tal exigencia se reputa como un sacrificio carente de razonabilidad y desproporcionado, que no toma en cuenta la doctrina de este Tribunal sobre el contenido del derecho de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), recordando que la STC 20/2012 hizo reserva de las peculiaridades de esta tasa en el orden contencioso-administrativo, «consecuencia del mandato contenido en el art. 106.1 CE».

Por su lado, el Abogado del Estado mantiene que los citados preceptos son constitucionales, teniendo en cuenta que la doctrina de este Tribunal lo que proscribe es la imposición de unas tasas cuya cuantía impida «en términos absolutos e incondicionados» el acceso a la justicia en este ámbito, lo que no se regula en los que ahora se analizan. Además, el legislador se limitó a una reforma técnica del artículo 2 c) a través del Real Decreto-ley 3/2013, sustituyendo el término original de «demanda», por el de «la interposición del recurso contencioso-administrativo» (el Abogado del Estado no oponía óbice sobre este precepto).

Circunscrito el debate, insistimos, al art. 5.2 a) de la Ley, debe adelantarse la desestimación del motivo del recurso que se propone, atendiendo a las consideraciones siguientes:

a) Ante todo, conviene precisar que en el tenor original de la Ley 10/2012 existía una cierta discordancia, entre la delimitación normativa del hecho imponible de la tasa y la del momento de su devengo en el orden contencioso-administrativo, en los procesos de primera o única instancia: así, el artículo 2 c) señalaba como hecho imponible el de «la interposición de la demanda», anudando la fase inicial del proceso con un acto procesal concreto, la formalización del escrito de demanda, como si fuera éste el único modo de impetrar el ejercicio de la potestad jurisdiccional contencioso-administrativa. No resulta así desde luego en el proceso ordinario, donde la generalidad de los asuntos comienzan mediante la presentación del llamado «escrito de interposición del recurso» del art. 45.1 LJCA, resultando más bien excepcional su deducción a través de demanda (solo en recursos de lesividad planteados por las Administraciones —art. 45.4 LJCA—, las cuales por cierto no pagan tasa judicial ex art. 4.2. de la Ley 10/2012; y en recursos promovidos contra una disposición general, acto, inactividad o vía de hecho, cuando no aparecen terceros interesados —art. 45.5 LJCA—).

En cambio, el art. 5.2 a) de la Ley 10/2012 precisa, desde su dictado original y todavía hoy, que el devengo de la tasa se proyecta a la fecha de la «interposición del recurso contencioso-administrativo, acompañada o no de la formulación de demanda». Distingue así correctamente el precepto, por un lado, la fase procesal en sentido estricto (la inicial de interposición del recurso), y de otro lado, el modo de formalizar el derecho de acción (con «demanda» o no, según el procedimiento).

b) En todo caso el recurso de inconstitucionalidad, interesa destacarlo, no pone en entredicho que pueda girarse la tasa en la fase inicial del proceso contencioso-administrativo solamente por esta circunstancia temporal; o lo que es lo mismo, no postula que la tasa deba cobrarse ya avanzado el procedimiento, ni después de su finalización por resolución definitiva dictada en la (primera o única) instancia. Lo que rechaza es que la tasa se exija al recurrente —recordemos: persona jurídica—, como sucede en el proceso ordinario, cuando todavía no ha tenido acceso al expediente administrativo con el fin de articular de manera completa su pretensión, lo que únicamente tiene lugar posteriormente, en el trámite de deducir la demanda ex art 52 LJCA.

Este Tribunal ya se ha referido al hecho imponible de la tasa judicial y su exigencia en la fase inicial de los distintos procedimientos judiciales, en nuestra STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5, a propósito del art. 35.1 de la Ley 53/2002, pero que resultan enteramente predicables del art. 2 e) de la Ley 10/2012: «La propia configuración de la tasa ... pone claramente de manifiesto la relación con esa función jurisdiccional del Estado a la que se acaba de aludir, pues se refiere a la puesta en marcha o a la continuación de determinados procesos ... En efecto, la tasa se vincula directamente con el acceso a la jurisdicción ... así como con la continuación de procesos judiciales ya iniciados en esos órdenes jurisdiccionales y persigue financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que determinados justiciables deciden libremente interponer en defensa de sus derechos e intereses legítimos, disminuyendo así correlativamente la financiación procedente de los impuestos con cargo a la generalidad de los ciudadanos ... Por tanto, la regulación de la tasa por el Estado se justifica porque el hecho imponible se hace recaer ... específicamente, sobre 'el ejercicio de la potestad jurisdiccional' que es una actividad típica e indeclinablemente estatal, en cuanto manifestación de uno de los poderes del Estado ante el que se ha puesto en marcha un proceso o instado su continuación».

La fase de interposición del recurso contencioso-administrativo, con independencia de que su formalización se materialice por medio de demanda o del escrito de interposición del art. 45 LJCA, determina siempre el momento a partir del cual se inicia la actividad del Estado (art. 149.1.5 CE), lo que configura el hecho imponible de la tasa de la Ley 10/2012, puesto que tanto en uno como en otro caso el órgano judicial competente tiene el deber de proveer a lo solicitado por la parte recurrente. Tratándose del proceso ordinario, ello comporta actuaciones que incluyen, por ejemplo, la reclamación del expediente a la Administración recurrida (art. 48 LJCA), asegurando el emplazamiento de los interesados en la causa (art. 49); y la eventual apertura del trámite de admisión del recurso por alguno de los motivos del art. 51 de la misma Ley jurisdiccional 29/1998, todo esto antes del plazo para presentar la demanda (art. 52 LJCA).

c) Si en cambio el problema se hace bascular, no en la duda de si existe ejercicio de la potestad jurisdiccional del Estado en la fase inicial o de interposición del recurso contencioso-administrativo, que la hay en todos los procesos (ordinario, abreviado, y especiales), sea cual fuere el acto procesal en el que se plasma la solicitud de tutela jurisdiccional (con pretensión completa —demanda— o sin ella —escrito de interposición—), sino en que el justiciable debería poder elegir entre pagar o no la tasa según sus posibilidades de éxito en la contienda, a partir de la previa lectura del expediente administrativo, semejante planteamiento no puede aceptarse en cuanto entrañaría la instrumentación de la justicia para fines particulares. La legislación procesal contempla mecanismos para la terminación anticipada del proceso contencioso-administrativo, a petición de las partes o a propuesta del órgano judicial, bajo ciertas condiciones (arts. 74-77 LJCA). Pero esto no se puede confundir con una justicia concebida «a beneficio de inventario», en el que puede negarse el deber de corresponsabilidad en la financiación del proceso abierto precisamente a petición del interesado, hasta tanto no esté convencido de su utilidad y solo a partir de ese momento.

Conforme a lo ya expuesto, la impugnación del precepto se funda en que el devengo de la tasa se produce cuando aún el interesado no cuenta con los elementos de juicio necesarios para calibrar el fundamento de su pretensión, lo que se considera contrario al parámetro de razonabilidad y proporcionalidad y, por ello, el demandante entiende que vulnera el art. 24.1 CE. Dicha argumentación no resulta atendible pues, una vez iniciada a instancias del interesado la actividad del Estado en pos de satisfacer su derecho a la tutela judicial efectiva, la constitucionalidad de la corresponsabilidad en la financiación del proceso, que constituye la finalidad legítima perseguida por el legislador, no queda condicionada a que el referido devengo tenga lugar en un estadio procesal más avanzado, en el que el interesado cuente con mayor información acerca de la viabilidad de su pretensión. De aceptarse esa tesis la constitucionalidad del momento del devengo de la tasa quedaría sujeta a un factor ajeno al inicio de la actividad que configura el hecho

imponible, según hemos razonado anteriormente, por haberse proveído a la solicitud del procedimiento.

A falta pues de datos en la demanda que sustenten la inconstitucionalidad del art. 5.2 a) de la Ley 10/2012, debemos declarar que este precepto no resulta contrario al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

5. Al no haberse estimado ninguna de las impugnaciones de la demanda, carece de sentido pronunciarnos sobre la validez de la disposición final primera de la citada Ley 10/2012, último de los preceptos impugnados por el Gobierno de Canarias, la cual se limita a introducir un apartado (el «m») en el art. 13 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, incluyendo el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social dentro de las actividades en régimen de Derecho público sobre la que puede establecerse tasa por su realización. A este respecto y como ya se dejó indicado, la demanda reconoce que dicha impugnación se plantea únicamente por «íntima conexión con lo anterior» (esto es, con los anteriores motivos del recurso), sin dotar a la misma de un contenido propio, lo que nos releva de toda otra consideración.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Inadmitir el presente recurso, en lo que se refiere a los arts. 4 y 6 de la Ley 10/2012.

2.º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 1; 2 f); 5.2 a); 5.3 y 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en su aplicación a las personas físicas.

3.º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del presente recurso, en lo que se refiere a la impugnación del art. 7.1 de la Ley 10/2012, en la cuota fija regulada en los siguientes incisos: «en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: abreviado: 200 euros; ordinario: 350 euros»; «en el orden jurisdiccional civil: ...apelación: 800 euros; casación y extraordinario por infracción procesal: 1.200 euros»; «en el orden jurisdiccional contencioso administrativo: apelación: 800 euros; casación: 1.200 euros»; y «en el orden social: suplicación: 500 euros; casación: 750 euros»; así como la pérdida de objeto en cuanto a la impugnación del art. 7.2 de la misma Ley 10/2012, en su aplicación a las personas jurídicas.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a uno de diciembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.