



Universidad  
de Alcalá

# **LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS TASAS JUDICIALES**

## **JUDICIAL TAXES UNCONSTITUTIONALITY**

### **Máster Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado**

Autora: D<sup>a</sup> CARMEN LORENZO DEL CAMPO

Tutor: D. RICARDO MENDOZA YEBRA

Alcalá de Henares, a 3 de febrero de 2017

El trabajo fin de máster que nos ocupa se ha realizado durante el 2º curso del Máster de Acceso a la Profesión de Abogado. Este trabajo se ha llevado a cabo en colaboración con el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Alcalá, en particular dentro del área de Derecho Tributario. Ha sido supervisado por el Profesor Don Ricardo Mendoza Yebra, a quien agradezco su tiempo y dedicación.

*“El árbol de las leyes ha de podarse continuamente”.*

Anatole François Thibault (1.844-1.924).

## RESUMEN

El trabajo fin de grado titulado: “la inconstitucionalidad de las tasas judiciales” tiene la finalidad de analizar los problemas generados por la implantación de dicha Ley.

La aprobación 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, provocó la reacción negativa de los operadores jurídicos. Tanto los Jueces como los abogados, consideran esta norma inconstitucional por limitar el derecho a la tutela judicial efectiva en condiciones de igualdad. Igualmente, ha sido criticada por no respetar el principio de capacidad económica de los justiciables.

Además de los problemas constitucionales derivados de su aplicación, también surgen dudas acerca de su adecuación a la Ley General Tributaria y la Ley de Tasas y Precios Públicos.

Algunas cuestiones controvertidas han sido solucionadas por el Tribunal Constitucional en la sentencia núm. 140/2016, de 21 de julio 2016.

Las tasas judiciales no son novedad legislativa, ya en la época preconstitucional se implantaron para sostener el servicio público de la Administración de la Justicia. Debido a la aprobación de la Constitución Española se eliminó dicho tributo del Ordenamiento jurídico, con el objetivo de respetar el contenido de la norma suprema.

Todo ello nos llevará a estudiar los antecedentes legislativos de esta figura tributaria, el por qué de la reintroducción de las tasas en el sistema tributario y los conflictos jurídico-financieros suscitados.

Finalmente, se expondrán las conclusiones que se desprendan del impacto de la Ley de Tasas Judiciales en el Ordenamiento jurídico.

## **ABSTRACT**

The paper entitled: “judicial taxes unconstitutionality” aims to analyse the problems generated by the implementation of this law.

The approval of the law 10/2012 of 20 November, which regulates certain rates in the field of the administration of Justice and the National Institute of forensic science and toxicology, provoked negative reaction of legal operators. The judges and lawyers considered this rule unconstitutional for limiting the right to effective judicial protection under conditions of equality. Also, it has been criticized for not respecting the principle of economic capacity of individuals.

In addition to the constitutional problems arising from its application, also doubts about his adaptation for the General tax law and the law on fees and public prices.

The courts fees are not legislative innovation, already in the pre-constitutional era were implanted to defray the public service of the administration of Justice. Due to the approval of the Spanish Constitution removed the tribute of the legal system, with the aim of complying with de Magna Carta.

All this will lead us to study the legislative history of this tax figure, the reason for the reintroduction of the rates in the tax system and other legal problems. Finally, in the conclusions we will propose some solutions for the problems originated by the mentioned Law.

## **Palabras Clave**

Tasas judiciales

Servicio público

Tutela judicial efectiva

Capacidad económica

Igualdad tributaria

Proporcionalidad

Afectación

Memoria económico-financiera

## **Key Words**

Court fees

Public service

Effective Judicial Protection

Economic capacity

Principle of equality

Tax allocation

Annual report of economic and financial

# ÍNDICE

	Págs.
<b>I.- INTRODUCCIÓN</b>	
1.1 Justificación.....	9-17
1.1.1 Antecedentes legislativos.....	17-21
1.2 Objeto.....	22
1.3 Método.....	22-23
<b>II.- MARCO NORMATIVO</b>	
1.1 Constitución Española y Convenio Europeo de Derechos Humanos...	24- 27
1.2 Normativa general en materia de tasas.....	28-36
1.2.1 Concepto de tributo y tasa.....	28-32
1.2.2 Ley General Tributaria, Ley de Tasas y Precios Públicos, Texto Refundido de las Haciendas Locales.....	33-36
1.3 Regulación específica de las tasas judiciales .....	36-48
1.3.1 Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.....	36-41
1.3.2 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.....	41-48

	Págs.
<b>III.- CONTENIDO: IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES Y TRIBUTARIAS</b>	
1. Problemas de constitucionalidad.....	49-72
1.1. Tutela judicial efectiva y las tasas judiciales.....	50-61
1.2 Capacidad económica y las tasas judiciales.....	62-68
1.3 Igualdad tributaria.....	68-73
2. Inconstitucionalidad de la cuota fija y variable.....	73-81
3. Otras cuestiones legales.....	81-98
2.1 Principio de proporcionalidad.....	81-86
2.2 Vinculación y no afectación de la tasa.....	86-87
2.3 Traslado del hecho imponible mediante las costas procesales.....	87-89
2.4 Elemento cuantitativo y determinación de la cuota tributaria.....	89-93
2.5 Reflexión acerca de algunas exenciones.....	93-96
2.6 El LAJ como agente recaudador.....	96-98
<b>IV.- CONCLUSIONES.....</b>	<b>99-103</b>
<b>V BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>104-107</b>
<b>VI ANEXO JURISPRUDENCIAL.....</b>	<b>108-110</b>
<b>VII ANEXO ESTADÍSTICA JUDICIAL SOBRE EL IMPACTO DE LAS TASAS JUDICIALES.....</b>	<b>111-114</b>



# **I. INTRODUCCION**

## **1.1 Justificación**

El título: “la pretendida reforma parcial de la Ley de Tasas Judiciales” del presente trabajo fin de grado, responde a la modificación parcial introducida por el Real Decreto-Ley (RD-Ley)1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Este RD-Ley incluye a todas las personas físicas en las exenciones subjetivas, con el fin de solucionar los problemas que se han venido suscitando desde la reintroducción de las tasas judiciales en 2002. Sin embargo, no se han resuelto debidamente, puesto que continúan afectando a la generalidad de las personas jurídicas, de ahí la pretendida reforma.

La elección del tema de las tasas judiciales como objeto del trabajo fin de grado, se debe a la reciente aprobación del RD-Ley1/2015 que modifica parcialmente 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, Ley que ha causado conflictos jurídicos desde su promulgación.

El RD-Ley 1/2015 pretende, según la exposición de motivos, ofrecer mejores soluciones a los ciudadanos ante la crisis pasada. Gracias a los signos esperanzadores de recuperación económica se exime a las personas físicas del pago de la tasa judicial. A pesar de esta exención, la norma no soluciona los problemas jurídicos auspiciados por su predecesora.

Con base a lo expuesto justificamos la elección del tema, dada la actualidad y los problemas constitucionales y legales no resueltos por la última modificación.

Las cuestiones jurídicas no solo han sido planteadas contra la Ley 10/2012, sino que los operadores jurídicos dudaron de la constitucionalidad de la Ley 53/2002 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la cual reintrodujo en el ordenamiento la exacción de las tasas judiciales.

La aprobación de la Ley 53/2002 derivó en el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad al considerar que lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva.

Finalmente la Ley fue declarada constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) nº 20/2012 de 16 de febrero (RTC 2012/20).

Pero, sin duda alguna la Ley 10/2012 fue la más criticada por incluir a las personas físicas como sujetos pasivos de las tasas judiciales. Esta norma enfrentó a los profesionales del Derecho con el Ministro de Justicia, pues contemplaron la posibilidad de que la norma vulnerase los derechos de la ciudadanía y obstaculizase el acceso a la justicia a quienes tienen menos recursos económicos.

Este argumento ha sido utilizado por Christiane Taubira, Ministra de Justicia de Francia, para suprimir las tasas judiciales cuya cuantía ascendía a 35 euros. El Presidente del Consejo General de la Abogacía Española, instó al Ministro a la eliminación de las tasas siguiendo el ejemplo de Francia, pues se considera que la tasa afecta gravemente a la sociedad.

Desde entonces, esta Ley ha ocupado los titulares periodísticos, el más reciente es acerca del desconocimiento del destino de 512 millones de euros recaudados por el Ministerio de Justicia. El actual Ministro, Rafael Catalá, reconoció que no se dispone de información sobre a qué se ha designado la recaudación procedente de las tasas judiciales, añadió que tampoco corresponde a la Agencia Tributaria conocer el destino de la tasa. A raíz de esta declaración, afirmó que no existe obligación de aplicar toda la recaudación a un gasto específico ya que existe vinculación pero no afectación del tributo.

A través de las diversas noticias podemos comprobar la importancia del tema a tratar, no solo por su actualidad sino porque las decisiones políticas que se concretaron en la aprobación de esta Ley, han repercutido directamente en la sociedad. Por ello, se estudiará con detalle la configuración legal de las tasas judiciales, con el propósito de confirmar si cumplen con la normativa aplicable y los principios constitucionales recogidos en la Ley Fundamental, o si por el contrario restringe los derechos fundamentales de los justiciables. El análisis se realizará desde la óptica que las tasas judiciales contribuyen al logro de dos fines plausibles, la financiación del sistema judicial y la reducción del número de litigios injustificados.

En primer lugar analizaremos brevemente la exposición de motivos de la Ley 10/2012, para saber las razones esgrimidas en favor de su aprobación.

La primera de ellas se debe a que la Ley 53/2002 no resultó suficiente para financiar totalmente la prestación del servicio de la Administración de Justicia, dada la sujeción exclusiva de las personas jurídicas que superasen la cifra neta de negocios de seis millones de euros.

Tales limitaciones para exigir la exacción de la tasa condujeron a las Cortes Generales a corregir estos desajustes mediante la Ley 10/2012.

Por otra parte dicha Ley ha sido recurrida en diversas ocasiones, admitiendo el Tribunal Constitucional a trámite cuatro cuestiones (1628, 5173 y 5438/2013 y 905/2014) y cinco recursos (973, 995, 1024, 4948 y 4972/2013), todos interpuestos posteriormente a la declaración de constitucionalidad de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, por la STC 20/2012, de 16 de febrero de 2012 (resolución judicial que será estudiada en Romanos II). Uno de los argumentos jurídicos en los que se basa el Tribunal Constitucional, es la diferenciación entre la tutela judicial efectiva con el derecho a la justicia gratuita. El primero implica el derecho que tiene la ciudadanía a ser oída ante los Tribunales (artículo 24 Constitución Española (CE)) y el otro supone la gratuidad de la justicia para quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar (artículo 119 CE).

Entre los objetivos de la implantación de la nueva regulación de la tasa judicial, es incentivar la solución de los litigios por vía extrajudicial, evitando el colapso de los Juzgados y Tribunales. La tasa ha logrado el objetivo en lo contencioso-administrativo, pero falla en asuntos mercantiles. Se observa en el primer trimestre de aplicación de la tasa de 2013 como los asuntos mercantiles, en materia no concursal, aumentan un 22.5%, los juicios verbales y ordinarios han crecido un 1.5% y 6.4% respectivamente, en el ámbito administrativo sancionador, competencia de los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo desciende al 36.3%, en los juzgados de lo contencioso disminuye al 14.9%<sup>1</sup>. La Audiencia Nacional se basa en esta estadística para argumentar la inconstitucionalidad de las tasas, según la Sala de lo Contencioso-Administrativo se

---

<sup>1</sup> Los datos pertenecen a la primera valoración del impacto de la modificación de las tasas en la entrada de los órganos judiciales en base a la Estadística Judicial, y han sido obtenidos del Boletín de Información de Estadística N° 34 – 11 de junio 2013 del Consejo General del Poder Judicial. Se expone mediante gráficas en el Anexo 1. Primera valoración del impacto de la modificación de las tasas en la entrada de los órganos judiciales en base a la Estadística Judicial.

ha reducido el número de recursos interpuestos por el pago previo de la tasa. El tributo impide el acceso a la justicia obligando a los justiciables a soportar la actuación de la Administración<sup>2</sup>.

Por otro lado, la aprobación de dicha Ley se justifica en la crisis del sistema financiero español y la necesidad de cumplir con las exigencias europeas de mantener a los Estados Miembros dentro del marco de déficit estructural estipulado. Para alcanzar este objetivo europeo se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cuya finalidad es garantizar la financiación adecuada del sector público junto con los servicios públicos que forman el Estado de bienestar, siendo imprescindibles la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública para mitigar el debilitamiento del sistema financiero. Esta situación dio lugar a la modificación del artículo 135<sup>3</sup> de la CE, introduciendo una serie de previsiones que restringen la libertad de gasto de las Administraciones Públicas.

El gasto público está bajo el prisma de los principios recogidos en el artículo 31 de la CE, debiendo ser sostenido por los contribuyentes de acuerdo a su capacidad económica. De este modo se financian los servicios esenciales para la población y su desenvolvimiento en la vida social, servicios que deben ser prestados por igual a todo individuo y proporcionarse de manera diferente a quienes no se encuentren en situación de igualdad.

El Estado tiene fijada su actuación por el Ordenamiento Jurídico, en particular, los poderes públicos deben ser promotores y garantes de los Derechos Fundamentales, eliminando cualquier obstáculo que impida garantizar una igualdad efectiva y real. Tales derechos positivos serán alcanzados de manera efectiva y plena cuando el gasto público sea entendido también como gasto social, pues la actividad positiva del Estado estará encaminada a la consecución del Principio de utilidad, el cual implica que todas las instituciones estén determinadas de tal modo que logren alcanzar la mayor suma de satisfacciones<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Auto de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) de 6 de septiembre de 2013 FJ 8º (RJCA 2013/901).

<sup>3</sup> Véase ALFONSO GARCÍA MONCÓ “El copago desde el punto de vista jurídico financiero: aclaraciones, problemática y alternativas”. *Alternativas de financiación en época de Crisis*. Editorial Lex Nova 2014 págs.29-52, pág.29.

<sup>4</sup> Véase MERCEDES RUIZ GARIJO “La banalidad de las tasas judiciales: una nueva fractura del Estado de bienestar”. *Nueva Fiscalidad* Nº 4, julio-agosto 2013, Editorial Dykinson, Madrid, pág.16.

Llegados a este punto, nos cuestionamos si la Administración de Justicia es un servicio esencial que compone el Estado social. Para dar respuesta a esta cuestión, es necesario conocer la noción de servicio público. Según el profesor SÁNCHEZ MORÓN el objeto de las actividades públicas es ampliar la esfera vital de los ciudadanos. Al respecto se pronunció la STC 26/1981, de 17 de julio, en el fundamento jurídico (FJ) 10º (RTC 1981/26): *“servicios esenciales son aquellas actividades industriales o mercantiles de las que derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad. De esta manera, en la definición de los servicios esenciales entrarían el carácter necesario de las prestaciones y su conexión con atenciones vitales. [...] Para que el servicio sea esencial deben ser esenciales los bienes e intereses satisfechos. Como bienes e intereses esenciales hay que considerar los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos”*.

En la época del Estado liberal, las actividades prestacionales que asumen las administraciones son las de beneficencia, incluidos los servicios sanitarios, y las de instrucción pública para grupos sociales más desfavorecidos.

A finales del S.XIX se implantan los valores de solidaridad e igualdad convirtiéndose en eje principal de los servicios públicos. Además, la doctrina jurídica francesa sostiene que el poder público está al servicio de los ciudadanos<sup>5</sup>.

Posteriormente se consolida el Estado de bienestar, que descansa en la garantía de seguridad social a todos los ciudadanos sin tener en cuenta sus ingresos o condición laboral. El objetivo del Estado de bienestar es mantener la calidad de vida, y ello depende de las políticas de los Gobiernos, resultando imprescindible que sean dirigidas a la consecución de objetivos sociales mediante la redistribución de los presupuestos del Estado. Para ello se precisa una política fiscal justa que lleve a cabo tales fines.

Las instituciones configuradoras del Estado de bienestar, pueden ser modificadas por factores políticos, de ellos depende en que servicios se invierte, en cuales se pretende disuadir su utilización o favorecer su acceso. Por tanto, las decisiones políticas definen el Estado de bienestar del que se beneficiará la población.

---

<sup>5</sup> Entre otros Duguit, Jèze, Bonnard, Roland tal como recoge MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN *Derecho Administrativo, Parte General*, 8ª Edición, Editorial Tecnos Madrid 2012, pags.767-769.

La construcción del Estado de bienestar requiere de la intervención estatal, orientada a tres objetivos: la intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo; la provisión pública de una serie de servicios universales y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un mínimo vital, y ser entendido como derecho social<sup>6</sup>. Como veremos a continuación la Administración de Justicia es considerada como servicio universal, y como tal, la implantación de la tasa para su sostenimiento paraliza el crecimiento del Estado de bienestar.

Las tasas judiciales no han sido ni son el único inconveniente para el Estado de bienestar. Ya en los años 70, época marcada por la crisis del petróleo, se intentó limitar la expansión del Estado de bienestar debido a la recesión que asolaba a las naciones. Algunos países como Suecia, Dinamarca o Francia, decidieron aplicar una política expansionista precursora de avances sociales, lo que redundó en la consolidación de dicho Estado de bienestar.

La limitación del gasto público en servicios sociales coincide con épocas de crisis, ya sea del petróleo, de la construcción, o por la quiebra de los sistemas financieros internacionales provocada por los créditos *subprime*. Sea como fuere, la reducción de las aportaciones económicas en los aspectos sociales frena el avance pero no supone el desmantelamiento del Estado de bienestar, pues se ha convertido en una institución imprescindible e irreversible de los países capitalistas avanzados<sup>7</sup>.

Como se advierte, la consecuencia de conservar la prestación de los servicios básicos, es el fortalecimiento del Estado de bienestar. Entre estos servicios encontramos la Administración de Justicia, ya que la actividad del Juez consiste en resolver conflictos que benefician a la generalidad de la población<sup>8</sup>, y no solo eso, sino que es un pilar imprescindible en el Estado de Derecho. Por tanto la prestación de justicia, según advierte RUÍZ GARIJO, se convierte en un servicio en el cual “no es posible introducir

---

<sup>6</sup> Véase CARLOS OCHANDO CLARAMUNT, *El Estado de bienestar*, Editorial Ariel Barcelona 2002, pág. 54.

<sup>7</sup> *Ibidem*. A este respecto Therborn, profesor sueco de sociología en la Universidad de Cambridge, considera que el “Estado de bienestar es una institución principal irreversible de los países capitalistas avanzados. O, para ser más precisos, es irreversible por medios democráticos. El tamaño de la población que se beneficia del Estado de bienestar asegura que con tal que la democracia acompañe al capitalismo avanzado, el núcleo del Estado de bienestar está fuera de peligro” pág. 49.

<sup>8</sup> Véase MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo, Parte General*, 10ª Edición, Editorial Tecnos Madrid 2014, pág. 769.

parámetros de eficiencia o de discriminación en su uso porque su existencia es necesaria para el propio Estado. Es una condición sin la cual el Estado dejaría de existir”<sup>9</sup>.

El Magistrado MANGLANO SADA recalca la importancia de considerar a la Administración de Justicia como un servicio público, de tal forma que permita al ciudadano acceder a la justicia sin discriminaciones por razones económicas<sup>10</sup>.

Tratando el tema de los servicios públicos es inevitable detenerse, aunque sucintamente, en los principios rectores de los mismos.

Los poderes públicos, como gestores de los asuntos públicos, deben dirigir sus actuaciones prestacionales con el objetivo de cumplir los siguientes principios: continuidad, mutabilidad, igualdad, calidad y asequibilidad<sup>11</sup>. Detendremos nuestra atención en la igualdad y la asequibilidad por el tema que nos ocupa.

El principio de igualdad es el eje central del Ordenamiento Jurídico, según dispone el artículo 1.1 de la Constitución Española (CE)<sup>12</sup>. Ello supone que la normativa debe asegurar la igualdad con la finalidad de garantizar un sistema justo<sup>13</sup>.

La aplicación de este principio tiene como consecuencia la prohibición de todo trato discriminatorio, teniendo el usuario derecho a acceder a los servicios públicos en condiciones de igualdad. Sin embargo, cabe exceptuar de esta norma general, a quienes se encuentren en situaciones diferentes, para evitar un trato igualitario que resultaría injusto. Para introducir elementos diferenciadores en la normativa, es necesario establecer una justificación objetiva y razonable, tendente a asegurar una diferenciación proporcionada<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. MERCEDES RUIZ GARIJO, *op.cit.*, “La banalidad de las tasas... págs. 19-20.

<sup>10</sup> Véase LUIS MANGLANO SADA, “El juez en la Constitución”. *Revista Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 40, Valencia 2002, pág. 115.

<sup>11</sup> Véase MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, *op.cit.*, *Derecho Administrativo...* 10ª edición, 2014, pág. 789 ss.

En el mismo sentido, José Ramón Parada se pronuncia acerca de la gratuidad del servicio atendiendo a su naturaleza o por imposición constitucional, como ocurre con la educación obligatoria. Fuera de estos casos afirma que el coste total o parcial del servicio pueda ser recuperado por la Administración correspondiente. Véase JOSÉ RAMÓN PARADA “Los servicios públicos” *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*. Editorial Civitas 2003 Vol. 2 1845-1870, pág.1855.

<sup>12</sup> Véase Mª TERESA MATA SIERRA, *El principio de igualdad tributaria*, Editorial Thomson Reuters 2009. pág.16.

<sup>13</sup> *Ibidem* pág.22.

<sup>14</sup> STC n° 76/1990 de 26 de abril FJ 9° RTC 1990/76.

El principio de igualdad se plasma en el artículo 14, como manifestación de la igualdad formal en dos planos, igualdad en la ley y ante la ley<sup>15</sup>.

Este precepto constitucional debe entenderse en conjunto con el artículo 9.2 CE, el cual contiene la igualdad material, siendo garantes de la misma los poderes públicos dada su obligación de promover las condiciones de libertad e igualdad efectiva y plena de los individuos y grupos.

Tanto la igualdad formal (artículo 14 CE) como la material (artículo 9.2 CE) significan poder tratar de forma diferenciada a aquellos que se encuentren en situaciones diferentes. Con ello se pretende que la ciudadanía parte en igualdad de oportunidades. Citando a Aristóteles: “la idea de igualdad y justicia es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”. Este pensador fue el primero en unir ambos conceptos, pues la idea de justicia lleva al principio de igualdad, aunque tal principio no alcanzó la posición de valor superior hasta la aparición del Estado de Derecho<sup>16</sup>. Alf Ross, representante del Realismo Jurídico escandinavo, también comparte la unión entre los valores de justicia e igualdad señalando que la justicia en sentido formal, caracterizada por la idea de igualdad, es la exigencia de igual tratamiento a los seres permanentes a la misma categoría.

Dichos valores constitucionales poseen una triple dimensión, como menciona PÉREZ LUÑO:

- “a) fundamentadora del conjunto del ordenamiento jurídico, y en especial de las disposiciones e instituciones constitucionales.
- b) orientadora del ordenamiento jurídico-político hacia los fines enunciados en el sistema axiológico.
- c) crítica, sirve como parámetro de valoración para medir las diversas manifestaciones del sistema de legalidad”<sup>17</sup>.

La causa de habernos detenido a analizar la igualdad y la justicia radica en que son principios que orientan la evolución e interpretación del Ordenamiento<sup>18</sup>. Conforme a éstos, la ciudadanía puede observar si la actuación pública cumple o no con los mismos, o si a la hora de dictar una ley las Cortes Generales se han detenido a

---

<sup>15</sup> Véase M<sup>a</sup> TERESA MATA SIERRA *op.cit.*, *El principio de igualdad tributaria...* pág.24

<sup>16</sup> Véase DAVID GIMÉNEZ GLUCK, *Una manifestación polémica del principio de igualdad*. Editorial Tirant lo Blanch 1999, pág. 24.

<sup>17</sup> Cfr. ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Editorial Tecnos Madrid, 1986, págs.188-189.

<sup>18</sup> Véase DAVID GIMÉNEZ GLUCK, *Una manifestación polémica...* págs. 31-32.



examinar la correspondencia entre la norma y los valores superiores del ordenamiento. Como señaló Bobbio “el problema de la justicia es el problema de la más o menos correspondencia entre la norma y los valores que inspiran un determinado orden jurídico”<sup>19</sup>.

Cierto es, que la justicia al no ser un término objetivo determinado, cada individuo tiene un concepto de justicia, para algunos una norma será justa si coincide con el criterio de justicia que sostiene la persona que emite el juicio (tesis positivista), mientras que para otros será justa si respeta el Derecho Natural (tesis iusnaturalista). A pesar de ambas tesis, la consecución y el logro de la igualdad se percibe como algo justo.

El motivo de haber expuesto tal principio persigue la finalidad de comprobar si el contenido de la Ley de Tasas Judiciales respeta los valores superiores del Ordenamiento Jurídico.

Para concluir el asunto de los principios rectores del servicio público, señalamos la asequibilidad, consistente en que cualquier persona tenga la posibilidad de acceder a los servicios sin gravámenes excesivos, ya que son elementos esenciales de la cohesión económica y social<sup>20</sup>. Este principio no significa la gratuidad en las prestaciones, tal como ha recordado el TC en la sentencia 20/2012.

### **1.1.1 Antecedentes legislativos**

En este apartado se expondrá el recorrido histórico legislativo de las tasas judiciales, y abarcará desde el Ordenamiento de Alcalá en 1348 hasta la promulgación de la Constitución Española. La legislación posterior se tratará en el marco normativo.

Comenzamos nuestro recorrido con los antecedentes legislativos más remotos, que datan del año 1348 con el Ordenamiento de Alcalá. Su contenido regula una figura análoga a las tasas judiciales que conocemos hoy en día. Preveía unas cuantías máximas por la “fe pública” y la tramitación del proceso en el orden civil y penal.

---

<sup>19</sup> Cfr. NORBERTO BOBBIO, *Teoría General del Derecho*, trad. De E. Rozo Acuña, Editorial Debate, Madrid 1992, pág.35.

<sup>20</sup> Véase MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, *op.cit.*, *Derecho Administrativo...* 10ª Edición, págs.794-795.

En el año 1805 se promulgó la Novísima Recopilación de las Leyes de España, con objeto de recopilar toda la normativa publicada entre 1567 y 1805. Sin embargo esta norma no tiene alcance general, hasta 1838 que se publica la Ley Provisional para la sustanciación de los Pleitos de Menor Cuantía que regula la gestión de los gastos de la administración de justicia.

En la primera mitad del S.XX se dictaron diversas normas que regulaban la materia de una forma dispersa dada su abundancia, esta situación se resolvió por el Decreto 1035/1959 de 18 de junio por el que se convalida y regula la exacción de tasas judiciales<sup>21</sup>.

Las tasas judiciales en el ámbito judicial no son ninguna novedad ya en la época preconstitucional se aprobó la Ley 26 de diciembre de 1958 reguladora de tasas y exacciones parafiscales con el objetivo de garantizar que solo se impusieran tasas y exacciones parafiscales mediante Ley aprobada en Cortes además de establecer el destino de las mismas.

En dicha Ley se recogen, en su exposición de motivos, la definición de ambos tributos. En particular se destaca la problemática que recae a la hora de precisar la terminología, ya que se considera impreciso el concepto y la realidad designada. La Ley pretende clarificar todo ello precisando el concepto de tasa y la exacción junto con su objeto.

Para definir la tasa se aceptaba el concepto estricto contemplado en la legislación, que venía a establecer el pago de un precio como contraprestación de un servicio público recibido, cumpliendo el principio del no exceso de la cuantía al coste del servicio, siempre y cuando fuera posible, pues la Ley preveía la devolución si se ingresaban excedentes. De tal modo que ante un superávit de tres ejercicios seguidos se rebajarían las tasas (artículo 13).

Sin desviarnos del objeto de tasa y retomando la definición de la misma, el artículo 1 establece la consideración de tasa como “la prestación pecuniaria legalmente exigible por la Administración del Estado, Organismos autónomos, Entidades de Derecho Público, Funcionarios públicos o asimilados en contraprestación de un servicio, de la

---

<sup>21</sup> Véase ALFREDO RAMOS PÉREZ-OLIVARES, *Las tasas judiciales desde una perspectiva tributaria*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2010, págs. 19-21.

utilización del dominio público o del desarrollo de una actividad que afecta de manera particular al obligado”. Esta definición ha sido perfilada por la Ley General Tributaria en el artículo 2.2 a), asunto que nos ocupará en el epígrafe II rubricado como marco jurídico.

En esta labor predomina la figura del Ministro de Hacienda ya que lo recaudado a través de las tasas y exacciones se configura como parte de los gastos públicos. Estos tributos adquieren gran trascendencia en la política económico-fiscal y por ello se pretende dotar de seguridad jurídica a estos instrumentos recaudatorios.

Uno de los puntos clave que introduce la Ley es el procedimiento de recaudación y la remisión al procedimiento de apremio. Ambos procedimientos aparecen como garantía del administrado, además se le permite interponer un recurso contencioso-administrativo, en caso de inconformidad con la actuación administrativa. De este modo se habilita una vía para la defensa de sus intereses<sup>22</sup>.

Esta Ley reguladora de tasa possibilitó legalmente la aprobación de dos decretos con objetos diferentes, uno regulaba las tasas administrativas del Ministerio de Justicia y otro la exacción de tasas judiciales.

El primer reglamento que se dictó al amparo de la legalidad fue el Decreto 1034/1959 de 18 de junio, por el que se convalida y regula la exacción de tasas administrativas del Ministerio de Justicia (BIMJ N 450 de 25 de junio de 1959). Su implantación se fundamentaba en la necesidad de cubrir los gastos que originaba el mantenimiento de los servicios públicos y la insuficiencia del sistema presupuestario en la recaudación de ingresos. Tales causas fueron la combinación perfecta para obtener liquidez por otra vía (las tasas) tratando de mantener la prestación del servicio con normalidad.

Este Decreto gravaba la expedición de documentos administrativos como certificados del Registro Civil de Penados y Rebeldes, certificados de últimas voluntades, certificado de registro de sociedades, libros de familia y filiación, y derechos administrativos sobre certificados del Registro Civil<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Véase VALENTÍN CARRASCOSA LÓPEZ, *Tasas judiciales*. Badajoz 1984, págs. 13-21.

<sup>23</sup> *Ibidem* pág.25.

La segunda disposición reglamentaria ratificada fue el Decreto 1035/1959 de 18 de junio por el que se convalida y regula la exacción de tasas judiciales<sup>24</sup>.

El establecimiento de esta tasa encontraba su razón de ser en complementar las retribuciones de los funcionarios de la Administración de Justicia, en concreto a quienes componían la Magistratura. Se pretendió compensarles por la pérdida patrimonial que suponían las incompatibilidades y prohibiciones de ejercer otras actividades laborales<sup>25</sup>.

El organismo encargado de gestionar directamente la tasa era una Comisión creada en el Ministerio de Justicia. Tal Comisión se integraba en la Dirección General de Justicia y estaba compuesta por Magistrados, un fiscal general y un secretario entre otros (artículos 1 y 7).

El hecho imponible lo originaba la actuación de los tribunales y juzgados, estando obligados a abonar la tasa quien promueva tal actuación, ya fuesen personas naturales o jurídicas. Por aquel entonces estaban exentos los que obtuvieren el beneficio de pobreza<sup>26</sup>, excluyendo provisionalmente del pago de la tasa a las personas que acreditaban haber solicitado tal derecho, los denunciantes en la jurisdicción civil y los actores en procesos de delitos que solo pudieran ser perseguidos a instancia de parte. Al igual que en la vigente Ley 10/2012, el Estado y Ministerio Fiscal también se beneficiaban de la exención (artículo 3).

Las cuantías, se determinaban con arreglo a un baremo muy detallado, en el que se atendía al tipo de procedimiento judicial de que se tratara y a la cuantía del litigio<sup>27</sup>. La diferencia en la aplicación de las tarifas radicaba según el órgano judicial y el orden jurisdiccional, de tal modo que la primera regulaba la de los Juzgados Municipales y Registro Civil; la segunda la Primera Instancia; la tercera la de las Audiencias Territoriales; cuarta la del Tribunal Supremo; y la quinta la del procedimiento criminal en cualquier instancia<sup>28</sup>.

El devengo de la tasa era instantáneo, pues correspondía al momento de iniciación del periodo procesal (artículo 5).

---

<sup>24</sup> Tanto el Decreto 1034/1959 como el Decreto 1035/1959 fueron publicados el 22 de junio de ese año en el BOE Núm. 148.

<sup>25</sup> Véase VALENTÍN CARRASCOSA LÓPEZ, *op.cit.*, *Tasas judiciales*, pág.31.

<sup>26</sup> Actualmente los justiciables que carecen de recursos económicos se acogen a la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

<sup>27</sup> Véase GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL, *Las tasas judiciales*. Seminario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, 28 de mayo de 2014. Pág.2.

<sup>28</sup> Véase ALFREDO RAMOS PÉREZ-OLIVARES, *op.cit.*, *Las tasas judiciales...*pág.22.

El artículo 6 establecía el destino de lo recaudado en la remuneración complementaria de los funcionarios así como para costear los gastos personales y materiales que origine la gestión de la tasa.

De la liquidación se ocupaba el Secretario del Tribunal, debiendo ser notificada al obligado al pago para que realizara el ingreso. Si no se abonaba el importe de los efectos timbrados en el plazo establecido se incoaba procedimiento de apremio conforme a las leyes de enjuiciamiento (artículo 9). Estas liquidaciones podrían ser impugnadas por el obligado a través de los recursos establecidos en la ley de enjuiciamiento (artículo 10).

El Decreto 1035/1959 recogía en la Disposición Final segunda la posibilidad de suprimir las tasas judiciales por mandato legal o por desaparición o supresión del servicio prestado.

Posteriormente entró en vigor la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, de Ley General Tributaria<sup>29</sup> el 1 de marzo de 1964, y establecía su aplicación a todos los tributos (Disposición Final cuarta). Esta norma se dictó atendiendo a la necesidad de sistematizar los principios y disposiciones del ordenamiento en materia tributaria.

Esta Ley recogía los principios básicos y las normas fundamentales que constituyen el régimen jurídico del sistema tributario español (artículo 1). Entre éstos se establecía la capacidad económica como elemento de ordenación de los tributos (artículo 2).

También dispone las clases de tributos basándose en una finalidad terminológica que permita encajar la norma en uno de los supuestos de hechos que regula la Ley General Tributaria. La definición de tasa se establece en el artículo 26.1 a) de la siguiente manera: “Tasas son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público, o la realización por la Administración de una actividad a que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo”.

Sin embargo, esta Ley no derogó la normativa de tasas judiciales, será en época constitucional cuando se lleve a cabo la supresión de dicho tributo.

---

<sup>29</sup> Ley publicada en el BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1963, páginas 18248 a 1826.

## **1.2 Objeto**

Una vez justificada la elección de la materia, se explicará brevemente el objeto y método empleado para la realización del contenido del trabajo, el epígrafe III. Para poder tratarlo jurídicamente, es esencial ocuparnos del marco normativo relativo a las tasas judiciales, con el ánimo de estudiar la problemática que deriva de la aplicación de la Ley 10/2012.

Para finalizar, estableceremos conclusiones que se desprendan del trabajo realizado.

El trabajo tiene la finalidad de analizar los problemas que se han suscitado por la implantación de las tasas judiciales, para ello se examinará el contenido de la diferente normativa aplicable al caso controvertido junto con la jurisprudencia de diversos tribunales, como el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La importancia de estudiar las fuentes del derecho en materia constitucional, tributaria y procesal, responde a la pretensión de cuestionar desde estas perspectivas la constitucionalidad y legalidad de las tasas judiciales, así como poner de relieve los problemas concretos derivados de la aplicación práctica de la Ley 10/2012.

El objeto de estudio de tal asunto no se detiene ahí, pues se debe destacar el impacto social sobre las clases más desfavorecidas cuyos recursos son limitados a la hora de litigar, sobre todo en instancias superiores donde la cuantía de la tasa es más elevada que en primera instancia.

## **1.3 Método**

Para el logro de este objetivo se ha utilizado el método científico basado en la definición de conceptos que nos atañen, como tasa o tutela judicial efectiva. Resulta imprescindible emplear el método sistemático, consistente en el análisis de la legislación aplicable al supuesto de hecho, para abordar los temas desde una perspectiva jurídica.

A lo largo del trabajo, se podrá observar la interdisciplinariedad de la Ley de Tasas Judiciales, a la par que la imposibilidad de llevar a cabo un estudio con independencia

de otras materias jurídicas, pues concurren normas emanadas de diferentes poderes, tanto estatales como internacionales

No sólo se expondrá legislación vigente, sino que el reflejo de los antecedentes legislativos en época preconstitucional, nos ha llevado irremediamente al empleo del método histórico, para mayor conocimiento sobre el instrumento recaudatorio como son las tasas, sirviéndonos del orden lógico para confrontar las distintas realidades según qué época. Esto resulta esencial para dotar de mayor enriquecimiento la tarea investigadora.

Tales criterios hermenéuticos se encuentran regulados en el artículo 3.1 del Código Civil<sup>30</sup>, y nos permitirán indagar en el significado de la norma.

Al tratar el método conceptual, realizamos una interpretación gramatical del contenido del texto, no debiendo ser tratado de forma aislada, pues es básico interpretar la norma de forma coherente con el resto del ordenamiento jurídico. A esto se debe añadir otra fuente del derecho, como es la jurisprudencia, que nos instruirá acerca de la interpretación que debe hacerse a las normas a la hora de aplicarlas a un supuesto de hecho.

También se tratarán algunas de las resoluciones ofrecidas por la Dirección General de Tributos ante las consultas presentadas por la ciudadanía o la administración. A pesar de no ser fuente del Derecho, se debe destacar dado su criterio interpretativo sobre la norma tributaria.

Por último, la división del trabajo responde a la siguiente metodología. Se divide en tres epígrafes, el segundo contendrá el marco normativo que incide en materia de tasas judiciales y el tercero tratará de poner de relieve los problemas jurídicos financieros a raíz de la aplicación de las tasas judiciales. Se finalizará con las conclusiones que se desprenderán de la investigación llevada a cabo.

---

<sup>30</sup> Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. BOE núm. 206, de 25 de julio de 1889.

## II. MARCO NORMATIVO

En este apartado se tratará la diversa legislación que resulta de aplicación al estudio que nos ocupa con la finalidad de analizar en el tercer apartado la problemática legal que supone la Ley de Tasas, exponiendo además otras normas que han sido modificadas por la entrada en vigor de la misma. Con ello se pretende hacer un estudio sistemático del ordenamiento jurídico que tiene incidencia a la hora de iniciar un proceso judicial.

### 1.1 Constitución Española y Convenio Europeo de Derechos Humanos

La Constitución Española<sup>31</sup> establece en su artículo 1.1 lo siguiente: *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*.

El precepto citado se localiza en el Título Preliminar, y constituye un modelo de Estado junto con unos principios esenciales que deben llevarse a cabo en el Estado español.

Estos valores sirven como criterio interpretativo del ordenamiento jurídico y no sólo eso, sino que al estar recogidos en la norma básica toda la legislación está supeditada a su consecución.

Ya se trató en el apartado de la justificación, brevemente, en qué consisten los valores constitucionales por ello no reiteraremos su contenido, pero sí debemos destacar la incidencia de la citada disposición tanto en la Ley de tasas judiciales de 2012 como en el Real Decreto-Ley 1/2015 que la modificó.

Estas normas de materia tributaria, no se rigen exclusivamente por lo dispuesto en otras normas fiscales de rango superior o por lo determinado en esta rama del Derecho, sino que su contenido debe ajustarse a lo establecido en la norma suprema. Por tanto, la elaboración de la Ley de tasas judiciales debe estar orientada a la consecución

---

<sup>31</sup> Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. BOE Núm. 311.1, de 29 de diciembre de 1978.



de los valores superiores de la Constitución, debido a que compone el Ordenamiento Jurídico.

Todo ello deriva en el sometimiento de los Poderes Públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento, tanto es así que están vinculados en el ejercicio de la potestad legislativa (artículo 9.1 CE). Con lo cual, la Ley de tasas judiciales será válida si cumple con el principio de constitucionalidad<sup>32</sup>, esto es, haber sido aprobada respetando el marco formal y material de la Constitución.

La actuación de las instituciones estatales no solo está sujeta a tal mandato, sino que en el ejercicio de sus funciones deben cumplir con el principio de legalidad recogido en el artículo 9.3 del CE<sup>33</sup>. Ello supone que los Poderes Públicos están sometidos a la Ley, de tal modo que deben respetar los principios establecidos en dicho precepto, como la seguridad jurídica o la interdicción de la arbitrariedad. Además estos principios sirven para promover los valores superiores del Ordenamiento Jurídico recogidos en el artículo.1.1 CE, tal como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia núm.27/1981 de 20 de julio (RTC 1981/27) FJ 10º: “ [...] integran el artículo 9.3 de la Constitución - legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad- no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho”.

Para concluir en lo relativo a tales preceptos, se plantea la siguiente cuestión ¿el contenido de la Ley de Tasas Judiciales y el RD-Ley 1/2015 respeta el principio de constitucionalidad y de legalidad? Ello será abordado en el epígrafe III.

Por otro lado, la Administración también tiene el deber de eliminar aquellos obstáculos que imposibiliten disfrutar de forma plena la libertad e igualdad (artículo 9.2 de la CE), esta actuación de los Poderes Públicos está directamente relacionada con la igualdad formal recogida en el artículo 14 de la CE. Estos preceptos también han sido tratados sucintamente en la justificación del trabajo, por ello nos limitamos a relacionarlo con la Ley de tasas judiciales. Al respecto simplemente se plantea la siguiente interrogante ¿la cuantía de la tasa ha sido un obstáculo para acceder a la justicia en condiciones de igualdad?

---

<sup>32</sup> Véase ISIDRE MOLAS, *Derecho Constitucional*, 4ª Edición, Editorial Tecnos Madrid, 2008. Pág.52.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

De la misma forma resulta aplicable el Convenio de 4 de noviembre de 1950, ratificado por instrumento de 26 de septiembre de 1979, Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas<sup>34</sup> (CEDH). En relación con el derecho a la igualdad, esta norma internacional se pronuncia en el artículo 14, prohibiendo la discriminación en el goce de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio.

Es de suma importancia destacar el CEDH porque los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española han de ser interpretados de conformidad con la normativa internacional ratificada por España (artículo 10.2 CE), además formar parte del ordenamiento interno (artículo 96.1 CE).

El derecho fundamental a la igualdad del artículo 14 de la CE nos encamina al derecho de la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 24.1 CE, el cual implica el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Sin embargo, como otros derechos fundamentales, no es absoluto, puede tener limitaciones basadas en la consecución de un fin legítimo constitucional como pudiera ser la imposición de la tasa judicial, cuya finalidad es contribuir al sostenimiento del servicio de la Administración de Justicia.

La Ley de Tasas Judiciales ha provocado una unión de dos derechos constitucionales, acceso a la justicia y la gratuidad de la misma (artículo 119 de la CE), que serán deslindados en el contenido del trabajo.

El CEDH recoge el derecho a la tutela judicial efectiva en el artículo 6.1 bajo la rúbrica «derecho a un proceso equitativo». Establece el derecho que tiene toda persona a ser oída por un tribunal, y a su vez se relaciona con el derecho a un recurso efectivo (artículo 13 del CEDH).

Tanto el artículo 24 de la CE como el 6.1 del CEDH son fundamentales para abordar la problemática jurídica que se deriva de la implantación de las tasas judiciales,

---

<sup>34</sup> Convenio de 4 de noviembre de 1950, ratificado por instrumento de 26 de septiembre de 1979, Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas BOE núm. 243 págs. 23564 a 23570.

pues se debe estudiar si la tasa impide a parte de la ciudadanía el acceso a la justicia, y por ende a defender sus derechos o intereses legítimos ante un tribunal.

El principal motivo por el cual mencionamos el CEDH es la posibilidad que tienen los justiciables de acudir ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en caso de considerar vulnerados los derechos reconocidos en esta norma. Se establece como última instancia a la que se podrá acudir una vez agotadas las vías internas y como recurso extraordinario (artículo 35.1 del CEDH).

Una vez abordado los derechos fundamentales, continuamos con los derechos constitucionales que serán invocados a lo largo del trabajo. Entre ellos, resulta obligatorio citar el artículo 31.1 de la CE: *“Todos contribuirán 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”*.

El precepto señala unos principios sobre los que debe erigirse el sistema tributario, entre estos se encuentra la generalidad tributaria, introducida por el enunciado: *todos contribuirán...*, los demás principios se recogen de forma explícita, tal es así que la norma menciona la capacidad económica, justicia tributaria, igualdad y progresividad. Este mandato constitucional es trascendente en el trabajo dado el objeto del mismo, analizar el cumplimiento de la Ley de Tasas Judiciales al Ordenamiento jurídico, y principalmente a la norma suprema.

Hasta ahora hemos expuesto aquellos artículos que pueden afectar a la Ley de tasas, debiendo plantear los que respaldan la actuación del Estado en el ámbito competencial. El Estado tiene la competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia atribuida por la norma fundamental en su artículo.149.7.5º, tiene la potestad de aplicar las tasas judiciales en todo el ámbito de la Administración de Justicia por la unidad de la misma. Además, por la competencia de Hacienda General asignada por el artículo 149.7.14º de la CE y por la potestad originaria para establecer los tributos mediante ley (artículo 133.1 CE).

## 1.2 Normativa general en materia de tasas

A continuación se expondrá el concepto de tributo y tasa con la intención de conocer la naturaleza jurídica esta figura tributaria que rige en nuestro sistema fiscal. Para ello emplearemos preceptos normativos que recogen la definición legal así como jurisprudencia.

Además este subepígrafe contendrá la legislación aplicable en materia de tasas judiciales.

### 1.2.1 Concepto de tributo y tasa

La sociedad se beneficia de los servicios públicos que presta el Estado para el correcto desenvolvimiento de la vida en comunidad. Tales servicios deben ser sufragados con los distintos tributos que componen el sistema tributario, con la finalidad de contribuir al sostenimiento del gasto público de acuerdo con unos principios exigidos constitucional y legalmente.

Los poderes públicos tienen potestad en la aplicación de tributos para costear la prestación de los servicios, siempre que su actuación cumpla con la legislación vigente. Para la implantación de un tributo se debe tener en cuenta la capacidad económica de cada individuo, tomando como punto de partida los principios de igualdad y progresividad, evitando así situaciones fiscales injustas.

El tributo es un concepto jurídico regulado por el Derecho positivo<sup>35</sup> en la Ley General Tributaria<sup>36</sup> y la Ley de Tasas y Precios Públicos, no así en el artículo.31.1 de la Constitución Española que se limita a exponer los principios que deben regir el sistema tributario: *“Todos contribuirán 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”*.

---

<sup>35</sup> Véase CÉSAR GARCÍA NOVOA, *El concepto de tributo*. Editorial Marcial Pons, Buenos Aires 2012. Pág.57.

<sup>36</sup> El 30 de abril de 2015 se publicó el Proyecto de Ley de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. La finalidad de la reforma es mejorar, adaptar, y completar la regulación del sistema tributario español, según consta en la exposición de motivos.

La norma donde se recoge la definición legal de tributo es en el artículo. 2.1 de la Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria<sup>37</sup> (LGT), calificándolo como: “los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la Ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos”.

En la LGT de 1963, artículo 26, no se establecía una definición específica de tributo, si no que sus caracteres se deducían de la clasificación tripartita de impuestos, tasas y contribuciones especiales<sup>38</sup>. Esta división y la aplicación de un tributo u otro a un hecho concreto, depende del beneficio directo e individual que obtenga el sujeto de los servicios públicos como consecuencia de la actividad administrativa<sup>39</sup>. Dependiendo de la estructura del hecho imponible del tributo estaremos ante un impuesto, tasa o contribución especial. Actualmente, tal tipología se recoge en la CE (artículo 157) y la LGT define cada figura de forma individual (artículo 2) permitiendo conocer las singularidades de cada tributo y dotando de seguridad jurídica al sistema tributario<sup>40</sup>.

Aunque la LGT de 1963 no previera el concepto jurídico, sí estaba y está presente la naturaleza obligacional del tributo, del que derivan ciertas consecuencias previstas por la norma a determinados supuestos de hecho<sup>41</sup>.

De este carácter de obligación legal emanaba la relación de poder entre la Administración y el súbdito, quién estaba compelido a contribuir a la fortaleza del Estado sin importar si los tributos eran equitativos. Esto se debía al poder ilimitado del Rey en las monarquías absolutistas.

Sin embargo, hoy en día esta ideología no tiene cabida gracias al Estado de Derecho, que permite convertir una relación de sumisión plena a una de igualdad entre la Administración y el contribuyente<sup>42</sup>. Los Estados actuales se rigen por el sometimiento al Derecho en todas sus actuaciones, ahora el obligado tributario dispone

---

<sup>37</sup> La Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria, BOE núm. 302 de 18 diciembre de 2003, páginas 44987 a 45065.

<sup>38</sup> Véase CÉSAR GARCÍA NOVOA, *op. cit.*, El concepto... pág.59.

<sup>39</sup> Véase RAFAEL CALVO ORTEGA, Curso de Derecho Financiero, *Derecho tributario, parte general, parte especial y Derecho presupuestario*. 17ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra 2013. Pág.107.

<sup>40</sup> Véase CÉSAR GARCÍA NOVOA, *op. cit.*, *El concepto...* pág. 231.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem* pág. 60.

de armas jurídicas para defender sus intereses legítimos amparados por normas sustantivas y adjetivas.

La jurisprudencia<sup>43</sup> otorga una definición, desde la perspectiva constitucional, al tributo, señalando que son prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen directa o indirectamente a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (artículo 31.1 CE). Además advierte que no todas las prestaciones patrimoniales que requieren la intervención de una Ley, tienen naturaleza tributaria. La imposición coactiva se refiere al establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin concurrir la voluntad del contribuyente. El tributo sólo podrá exigirse cuando exista capacidad económica y en medida de la capacidad económica, por tanto el hecho imponible tiene que constituir una manifestación de riqueza, debiendo ser el medio utilizado adecuado a la finalidad perseguida (STC núm.194/2000 de 19 de julio FJ 5º, RTC 2000/194)<sup>44</sup>.

Bien es cierto, que la intensidad de los principios legales, como la reserva de ley, que deben regir en los distintos tributos, resulta más relajada en las tasas y contribuciones especiales, operando con mayor rigor en los elementos esenciales de los impuestos. Lo mismo ocurre con la capacidad económica, que en las tasas puede operar de manera indirecta<sup>45</sup>.

En definitiva, el tributo es una obligación pecuniaria establecida por una norma con rango de ley, cuya finalidad es sostener el gasto público por quienes manifiesten una capacidad económica, y servir como un instrumento al Estado para intervenir en la economía.

Una vez que nos hemos aproximado a la definición de tributo, ahondaremos en el que nos concierne, la tasa. Esta clase de tributo se diferencia de otros, como el impuesto o de la contribución especial, por la estructura del hecho imponible.

---

<sup>43</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional nº 182/1997 de 28 de octubre FJ 15, RTC/1997/182.

<sup>44</sup> Véase RAMÓN FALCÓN TELLA. “El concepto de tributo «desde la perspectiva constitucional» y la supresión del párrafo segundo del artículo. 2.2.a) LGT”. *Revista Quincena Fiscal* Nº 11/2011. Parte Editorial Aranzadi Pamplona 2011.

<sup>45</sup> Véase PEDRO MANUEL HERRERA MOLINA, “La irrelevancia jurídica del concepto constitucional de tributo”. *Revista Quincena Fiscal* Nº 2/2004. Editorial Aranzadi Pamplona 2004.

Como ya se advirtió en los antecedentes legislativos, una de las primeras normas que definió legalmente la tasa fue la Ley 26 de diciembre de 1958 reguladora de tasas y exacciones parafiscales. Actualmente la Ley General Tributaria especifica en el artículo 2.2 a) los elementos que deben existir para gravar el hecho imponible a través de la figura de la tasa.

La implantación de la tasa obedece a la necesidad de financiar un servicio público cuya utilización sea privativa o se aproveche especialmente el dominio público por parte del obligado tributario, afectándole o beneficiándole de un modo particular. Resulta fundamental que el servicio no sea prestado por entidades privadas obligando al usuario a utilizar aquellos que se rigen por derecho público.

Tradicionalmente se entiende por tasa “aquel tributo cuyo hecho imponible consiste en la realización de una actividad por la Administración que se refiere, afecta o beneficia al sujeto pasivo”<sup>46</sup>. Precisamente lo que diferencia a la tasa de otros tributos es el beneficio particular de quien demanda el servicio. La tasa responde al **principio de beneficio** o al **principio de provocación de costes**, tales axiomas pretenden que la ciudadanía contribuya al sostenimiento de los servicios públicos en la medida que utilicen o se beneficien del servicio prestado<sup>47</sup>.

Desde la perspectiva del Tribunal Constitucional la tasa es “una prestación patrimonial de carácter público dineraria que se satisface a un ente público como consecuencia de la prestación por éste de un servicio público que se refiere, afecta o beneficia al obligado al pago”<sup>48</sup>.

De todo ello se extraen las notas características de la tasa, pudiendo afirmarse que quien las paga obtiene algo a cambio, concretamente una prestación de un servicio derivado de una actividad administrativa. Esa contraprestación responde a la falta de libertad que tiene el sujeto a la hora de beneficiarse de un determinado servicio, pues la realización del hecho imponible le viene impuesta coactivamente, en caso de requerir tal prestación. Lo que significa, que si el contribuyente renuncia a demandar una actividad en concreto que es indispensable para satisfacer sus necesidades básicas de la vida

---

<sup>46</sup> Cf. CÉSAR GARCÍA NOVOA, *op.cit.*, *El concepto...* pág. 262.

<sup>47</sup> Véase JOSÉ MARÍA MORENO SEIJAS “La tasa y el precio público como instrumentos de financiación”. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie Economía, Nº 7, 1998, págs.1-26, pág.8.

<sup>48</sup> STC nº 296/1994 de 10 de noviembre FJ 4º, RTC 1994/296.

personal o social, se privará de los beneficios que del mismo deriven. La obligatoriedad proviene de tal situación, ya que solo presta el servicio la entidad pública.

El servicio que se preste no tiene porqué ser esencial ni imprescindible para el contribuyente, basta con que los Entes públicos lo proporcionen en régimen de monopolio de hecho o de derecho, constriñendo al obligado a no recibirlo o dar lugar al nacimiento del hecho imponible<sup>49</sup>.

Los poderes públicos podrán exigir tasa siempre y cuando el servicio prestado sea eficaz, es decir, real y verdadero no siendo admisible la potencialidad del mismo. Esta cuestión no es baladí, pues resulta esencial para que el Estado pueda gravar un determinado hecho imponible mediante tasa<sup>50</sup>. Además podrá ser exigida aunque el usuario no utilice el servicio, como ocurriría con la tasa de basuras<sup>51</sup>.

Los elementos expuestos por sí solos no darían lugar a una tasa, pues deben concurrir con otros con el objetivo de completar la estructura del tributo. Todos ellos serán estudiados en detalle a continuación, pero antes señalamos la finalidad que tienen las tasas judiciales.

Hay quienes afirman que tal tributo tiene condición recaudatoria no disuasoria, cuyo objetivo se ha basado en obtener recaudación por cualquier vía. También se sostiene que las tasas judiciales se han empleado como una barrera que impide la congestión de los Tribunales, racionalizando el consumo de los servicios públicos<sup>52</sup>.

Una vez finalizado el aproximamiento a la naturaleza del tributo en general y la tasa en particular, se expondrán las normas aplicables al trabajo que nos ocupa.

---

<sup>49</sup> STC nº 185/1995 de 14 de diciembre FJ 3º, RTC 1995/185.

<sup>50</sup> Véase CÉSAR GARCÍA NOVOA, *op cit.*, *El concepto...* pág. 263.

<sup>51</sup> Véase JUAN MARTÍN QUERALT, CARMELO LOZANO SERRANO, JOSÉ M. TEJERIZO LÓPEZ, GABRIEL CASADO OLLERO, *Curso de derecho financiero y tributario*. 23ª Edición, Editorial Tecnos, Madrid 2012. Pág.77.

<sup>52</sup> Véase ALFREDO RAMOS PÉREZ-OLIVARES, *op.cit.*, *Las tasas judiciales desde...* pág.16.



### **1.2.2 Ley General Tributaria, Ley de Tasas y Precios Públicos y Texto Refundido de las Haciendas Locales**

Para analizar el encaje de la Ley de tasas en el sistema fiscal debemos exponer en primer lugar la norma que es el eje central del ordenamiento tributario.

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria recoge los principios esenciales del sistema tributario que deben regir en cada norma que lo componga.

Los principios generales se encuentran regulados en el Capítulo I del Título I de la LGT y su ámbito de aplicación abarca a todas las Administraciones tributarias (artículo 1.1), como señalamos anteriormente tal potestad está atribuida conforme a la Constitución Española. Este ámbito de aplicación alcanza a la Administración General del Estado, y es relevante mencionarlo puesto que la Ley de Tasas Judiciales tiene aplicación estatal, avalada por la potestad originaria del Estado para establecer tributos mediante Ley (artículo 4.1 LGT).

Se establecen como principios del sistema tributario aquellos recogidos en el artículo 31.1 de la CE, capacidad económica, justicia, generalidad, igualdad, progresividad. La norma tributaria añade en el artículo.3 la proporcionalidad y la eficacia como principios que deben regir en la aplicación del sistema tributario.

Esta norma general también recoge las definiciones legales de tributo en su artículo 2.1 y de tasa en el artículo 2.2 a).

Asimismo, la LGT especifica que el hecho imponible será aquel presupuesto fijado por la Ley correspondiente y cuya realización implica el nacimiento de la obligación tributaria (artículo 20).

Si aplicamos el concepto general del hecho imponible y la estructura de la tasa a la particular tasa judicial, se observa que su hecho imponible deriva de la prestación del servicio de la Administración de Justicia que beneficia de modo concreto a quien inicia un proceso judicial.

El hecho imponible se realiza por el sujeto pasivo (artículo 36.1, 2 de la LGT). En el caso de las tasas judiciales los sujetos pasivos son quienes presentan una demanda

o interponen un recurso en las vías jurisdiccionales civil, social y contencioso-administrativo. Pues son los justiciables los que realizan el hecho imponible.

La LGT expone que el devengo es el momento en el se entiende realizado el hecho imponible, pero no tiene por qué ser exigible en ese mismo instante, la Ley del tributo lo podrá exigir en un momento posterior (artículo 21 de la LGT).

Los elementos señalados forman la estructura de los tributos, encontrándose también regulados en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos<sup>53</sup>. Esta norma es básica y ahonda en los requisitos legales que deben cumplir las leyes que establezcan tasas con independencia del ámbito que graven.

En el capítulo primero del título segundo se establecen las normas generales, comenzando por determinar el concepto de tasa (artículo 6 de la LTPP) ya mencionado con anterioridad.

Esta Ley introduce el Principio de Equivalencia, que se añade a los establecidos por la Constitución Española y la LGT, cuya finalidad es limitar la cuantía de la tasa. El artículo 7 dispone que la tasa tenderá a cubrir el coste del servicio que constituya su hecho imponible, por tanto el principio de equivalencia es una de las notas características de la tasa que impide que se establezca una cuantía que supere el coste del servicio o actividad prestada. Este principio debe ser respetado por todas las leyes que regulen tasas, incluyendo la Ley de Tasas Judiciales.

A pesar de que el objeto de la tasa sea cubrir el coste del servicio deberá tenerse en cuenta la capacidad económica de los sujetos pasivos cuando las características del tributo lo permitan (artículo 8 de la LTPP).

El artículo 10 establece como elementos esenciales de la tasa el hecho imponible, aplicación territorial, devengo, sujetos pasivos, responsables, exenciones y bonificaciones, elementos cuantitativos de las tasas y la memoria económico-financiera.

---

<sup>53</sup> Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, BOE núm. 90 de 15 de abril de 1989, páginas 10894 a 10898.

El hecho imponible, en lo que respecta a las tasas judiciales, se regula en el artículo 13.m) permitiendo el establecimiento de tasa por la prestación de servicio consistente en el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social.

Una vez realizado el hecho imponible, la tasa se devengará dependiendo de la naturaleza de éste. La norma es flexible al respecto, permitiendo el devengo al inicio de la prestación del servicio o la realización de la actividad. La Ley también posibilita que pueda exigirse el pago de forma previa a la iniciación (artículo 15.1 a) de la LTPP).

En cuanto a los sujetos pasivos, pueden serlo tanto las personas físicas como jurídicas siempre que se beneficien o les afecte de forma particular la prestación del servicio (artículo 16.1 de la LTPP).

La LTPP prevé los elementos cuantitativos de la tasa estableciendo en el artículo 19.2 el límite del importe, el cual no podrá exceder en su conjunto del coste real o previsible del servicio.

Dicho importe deberá incluir los costes materiales y humanos que conlleve la prestación del servicio, pudiendo determinarse la cuota tributaria por una cantidad fija señalada al efecto o en función de un tipo de gravamen aplicable sobre algún elemento cuantitativo, asimismo podrán ser establecidas simultáneamente (artículo 19.4).

Además de estos elementos que forman la estructura de la tasa, y que están presentes en otros tributos como el impuesto, debe añadirse una memoria económico-financiera a la propuesta de establecimiento de una nueva tasa o a la modificación específica de las cuantías.

En esta memoria se recogerá el coste del servicio y la justificación de la cuantía de la tasa propuesta, su aportación es preceptiva y si se incumple el requisito determina la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas (artículo 20.1 de la LTPP).

En el ámbito de las haciendas locales, además de la legislación expuesta, resulta de aplicación el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo<sup>54</sup>.

La hacienda local, al igual que la autonómica o estatal, puede financiarse a través de tributos (tasas, impuestos y contribuciones especiales, artículo.1 b)). En esta Ley también se recoge el hecho imponible de los tributos (artículo 20), coincidiendo con el concepto legal ofrecido por la LGT. El ámbito de aplicación de los tributos implantados por los entes locales no podrá exceder del territorio de la respectiva entidad (artículo 6 a) y sus sujetos pasivos serán quienes se beneficien de la prestación del servicio local (artículo 23.1 b).

El TRHL exige a los entes locales la elaboración de un informe técnico-económico, donde constará el valor del mercado o la previsible cobertura del coste de la prestación de los servicios (artículo 25).

### **1.3 Regulación específica de las tasas judiciales**

#### **1.3.1 Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social**

En la época constitucional se derogaron las tasas por disposición de la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de supresión de las tasas judiciales<sup>55</sup>.

La fundamentación para eliminar las tasas del sistema tributario se halla en una joven Constitución que propugna la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores superiores del ordenamiento jurídico (artículo 1 CE). A ello se añade la obligación que recae sobre los poderes públicos de actuar positivamente para remover los obstáculos y promover las condiciones idóneas para que la ciudadanía perciba la libertad y la igualdad de forma real y efectiva (artículo 9.2 CE).

La argumentación que apoya la supresión de la tasa no se detiene en estos principios, sino que esgrime a su favor el derecho fundamental a la tutela judicial

---

<sup>54</sup> Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo. BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2004, páginas 10284 a 10342.

<sup>55</sup> Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de Supresión de las Tasas Judiciales. BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1986, página 42461.

efectiva (artículo 24 CE), como vía para manifestar los valores emanados de la Norma Suprema.

Para conseguir el disfrute pleno de éstos, es preciso que se postergue la situación económica o posición social de los individuos, por ello la Constitución prevé la gratuidad de la justicia para quienes acrediten insuficiencia de medios para litigar (artículo 119 CE).

Otro de los razonamientos era evitar la distorsión en el funcionamiento de la Administración de Justicia, pues el Secretario judicial se encargaba de la gestión tributaria apartándole de sus funciones principales. Esto fue auspiciado por la infinidad de tarifas que tenía que aplicar y con una dificultosa tarea de cobrar las tasas devengadas, lo que llevo a este funcionario a una plena dedicación de gestión, liquidación y cobro de las tasas<sup>56</sup>.

Además, se pone de relieve la introducción del IVA, como fuente de ingresos, que iban a tener que pagar los litigantes a sus representantes y defensores en concepto de prestación de servicios<sup>57</sup>.

Con base a tales pretensiones se derogaron los Decretos 1034/1959 y 1035/1959.

Posteriormente, entró en vigor la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social<sup>58</sup>. Se creó una tasa para el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo siendo exigida de manera excepcional, pues estaban sujetas las empresas con una cifra de negocio neto de 6 millones de euros en el ejercicio anterior. Por tanto, las personas físicas y gran parte de las jurídicas se encontraban exentas<sup>59</sup>.

Como se expuso en el apartado de antecedentes legislativos en la época preconstitucional ya se gravaba la iniciación de procesos judiciales a través de una tasa. Posteriormente fue derogada, y en el año 2002 regresó a nuestro panorama tributario a manos del grupo parlamentario Popular.

---

<sup>56</sup> Véase ALFREDO RAMOS PÉREZ-OLIVARES, *op.cit.*, *Las tasas judiciales...* págs. 22-23.

<sup>57</sup> *Ibidem* pág.25.

<sup>58</sup> Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2002, páginas 46086 a 46191.

<sup>59</sup> Véase MERCEDES RUIZ GARIJO, *op.cit.*, “La Banalidad de las tasas judiciales...” págs. 12-14.

El motivo de implantar la Ley 53/2002 radica en los objetivos económicos marcados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003.

Se reforman diversos tributos como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto de Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Valor Añadido, y se crea la tasa que grava el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo.

El artículo 35.1 regula el hecho imponible, naciendo éste cuando se ejercita la potestad jurisdiccional mediante la realización de actos procesales como la interposición de la demanda y reconvenición en procesos declarativos y de ejecución en la jurisdicción civil, interposición de recursos de apelación, y de casación, de recursos contencioso-administrativo, y los correspondientes recursos de apelación y casación en dicha jurisdicción.

El punto cuatro del citado artículo prevé el devengo de la tasa en los momentos procesales citados anteriormente.

La tasa se exigía por igual a nivel nacional, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, que pudiesen exigir demás tributos en la materia.

La tasa debía ser abonada por quienes promoviesen el ejercicio de la potestad jurisdiccional y realizasen el hecho imponible, pues quien ejecutase estos actos judiciales se convertía en el sujeto pasivo del tributo (artículo 35.2).

Al igual que en otras normas tributarias, ésta también crea exenciones objetivas y subjetivas. Permite la exacción de la tasa a quienes interpongan demanda en materia de sucesiones, familia y estado civil de las personas, así como los posteriores recursos que tuvieran lugar.

En lo que respecta al ámbito contencioso, estaban exentos los recursos contencioso-administrativos en tema de personal, protección de los derechos fundamentales de la persona, la actuación de la Administración electoral y la impugnación de disposiciones de carácter general.

En el plano de las exenciones subjetivas, se encuentran las entidades sin fines lucrativos que se hayan acogido al régimen fiscal de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, las entidades total o parcialmente exentas en el Impuesto sobre Sociedades, las personas físicas, y por último, los sujetos pasivos que tengan la consideración de

entidades de reducida dimensión de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del Impuesto sobre Sociedades.

El artículo 35.5, establece como base imponible aquella coincidente con la cuantía del procedimiento judicial, determinada con arreglo a las normas procesales. Este elemento de cuantificación es interesante al aplicar 18.000 euros, como base imponible, en aquellos procesos cuya cuantía sea indeterminada.

En los supuestos de acumulación de acciones, se tomará como base imponible la suma de todas las pretensiones que sean ejercitadas.

En lo referente a la cuota tributaria, se establece una cuantía fija y otra variable.

#### En el Orden Jurisdiccional Civil

Verbal Euros	Ordinario Euros	Monitorio Cambiarío Euros	Ejecución Extrajudicial Euros	Concursal Euros	Apelación Euros	Casación Y de infracción procesal Euros
90	150	90	150	150	300	600

#### En el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo

Abreviado Euros	Ordinario Euros	Apelación Euros	Casación Euros
120	210	300	600

Además a la base imponible se le debía aplicar un tipo porcentual dependiendo de la cuantía de ésta:

De	A	Tipo	Máximo
0	1.000.000 € Resto	0,5% 0,25%	6.000 €

El justificante de pago debe acompañar a la demanda, de lo contrario el Secretario judicial decretará la subsanación del trámite en el plazo de diez días. Si no se aporta el documento en dicho plazo, el Letrado de la Administración de Justicia (LAJ) no dará curso al escrito procesal.

Por último se prevé una bonificación por utilizar medios telemáticos a la hora de abonar el pago.

Posteriormente, se dictó la Orden HAC/661/2003, de 24 de marzo, por la que se aprueba el modelo de autoliquidación 696 de la tasa por el ejercicio jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso.

Para la gestión del tributo se requiere la colaboración de los órganos judiciales, cuya implicación viene dada por los artículos 111.1 y 112.1 de la LGT, los cuales fijan el deber de colaboración así como la obligación de proporcionar a la Administración Tributaria, toda clase de datos que tengan trascendencia tributaria.

Por otro lado, se crea un método innovador para conocer si las entidades constituidas en el mismo ejercicio en el que se devengue la tasa les corresponde exención por empresa de reducida dimensión, o no. El propio sujeto pasivo era el que debía determinar si se cumple tal supuesto.

El apartado noveno disponía la modificación de la cuantía si el órgano judicial fijaba una superior a la que inicialmente se determinó por el sujeto pasivo, entonces se debía presentar una declaración-liquidación complementaria. Del mismo modo ocurriría si la cuantía resultase inferior, el obligado tendría que solicitar la rectificación de la declaración, para proceder a la devolución del exceso.



A raíz de la implantación de la Ley 53/2002, se dictó una Resolución, el 8 de noviembre de 2003, por el que se dictan instrucciones a los Letrados de la Administración de Justicia sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo.

Esta resolución aclara que el LAJ será el responsable de colaborar con el Ministerio de Hacienda. Se pretendía homogeneizar los criterios de gestión, las instrucciones pretenden aportar una misma solución a las distintas incidencias planteadas.

### **1.3.2 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**

Con la aprobación de la Ley 10/2012<sup>60</sup> se derogó la Ley 53/2002, extendió la tasa al orden jurisdiccional social, desapareció la exención subjetiva a favor de las personas físicas, y se elevaron las cuantías. El RD-Ley 1/2015<sup>61</sup> vuelve a incluir a las personas físicas en el elenco de las exenciones.

Como se advirtió en la justificación del trabajo, las tasas judiciales han sido el instrumento elegido para mejorar la financiación del sistema judicial en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social, excluyéndose la materia penal del ámbito de aplicación (artículo 1).

El hecho imponible de la tasa se origina por el ejercicio de los siguientes actos procesales (artículo 2):

“a) La interposición de la demanda en toda clase de procesos declarativos y de ejecución de títulos ejecutivos extrajudiciales en el orden jurisdiccional civil, la

---

<sup>60</sup> 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. BOE núm. 280, de 21 de noviembre de 2012, páginas 80820 a 80832.

<sup>61</sup> Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2015, páginas 19058 a 19101.

formulación de reconvencción y la petición inicial del proceso monitorio y del proceso monitorio europeo.

- b)** La solicitud de concurso necesario y la demanda incidental en procesos concursales.
- c)** La interposición del recurso contencioso-administrativo.
- d)** La interposición del recurso extraordinario por infracción procesal en el ámbito civil.
- e)** La interposición de recursos de apelación contra sentencias y de casación en el orden civil y contencioso-administrativo.
- f)** La interposición de recursos de suplicación y de casación en el orden social.
- g)** La oposición a la ejecución de títulos judiciales”.

Esta Ley respecto de la del 2002, añade al hecho imponible el acto procesal de oposición a la ejecución de títulos judiciales.

El hecho imponible se realiza por el sujeto pasivo de la tasa, siendo éste quien promueva el ejercicio de la potestad jurisdiccional (artículo 3 Ley 10/2012). Llevando a cabo un análisis jurídico-tributario del precepto, se considera que cumple con las exigencias legales del artículo 36.1,2 LGT y artículo 16 LTPP. La Ley 10/2012 fija como obligado tributario a quien incoe el proceso judicial a través de las demandas y recursos tasados en el artículo 2.

La Ley 10/2012 recoge en el artículo.4 las exenciones que a continuación se exponen.

En un primer momento, se encontraban exentos los procesos especiales, relativos a la capacidad, filiación, menores, matrimoniales que versen sobre guarda y custodia de hijos menores o sobre alimentos. Posteriormente el RD-Ley 3/2013 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<sup>62</sup>, delimitó la exención excluyendo a aquellos procesos contenciosos matrimoniales y de menores, o por una de las partes con el consentimiento de la otra, aun cuando existan menores, excepto que las medidas solicitadas versen exclusivamente sobre éstos (artículo 4.1 a)).

---

<sup>62</sup> RD-Ley 3/2013 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. BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2013, páginas 15205 s 15218.

Este precepto desaparece de la Ley 10/2012 como consecuencia de la exención subjetiva a favor de las personas físicas, introducida por el artículo 11.1 del RD-Ley 1/2015.

El artículo.4 de la Ley 10/2012, recoge la ampliación de supuestos exentos de la tasa respecto de la Ley 53/2002. Añade la solicitud de concurso voluntario por el deudor, la interposición de recurso contencioso por funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios, la presentación de petición inicial del procedimiento monitorio y la demanda de juicio verbal en reclamación de cantidad siempre que no supere los 2.000 euros. De igual modo estarán exentos los recursos contenciosos frente a casos de silencio administrativo negativo o inactividad de la Administración.

El artículo 1.3 del RD-Ley 3/2013 incorpora la interposición de la demanda de ejecución de laudos arbitrales citados por las Juntas Arbitrales de Consumo, acciones interpuestas por los administradores concursales en interés de la masa del concurso y los procedimientos de división judicial de patrimonios.

En el plano subjetivo, se benefician de la exención a quienes se les reconozca el derecho a la asistencia jurídica gratuita, los entes públicos estatales, autonómicos y locales, el Ministerio Fiscal así como las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Con la última modificación parcial introducida por el RD-Ley 1/2015 de 27 de febrero, ninguna persona física tendrá que abonar tasa judicial en los órdenes jurisdiccionales anteriormente gravados, por tanto, no están obligados a la exacción del tributo sea cual sea el acto procesal interpuesto.

En adición, a las personas jurídicas que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita tampoco abonarán la tasa judicial.

La Ley 10/2012 preveía las siguientes exenciones parciales. En el orden social, los autónomos y los trabajadores por cuenta ajena tienen una exención del 60% cuando interpongan recursos de suplicación o casación, igualmente solo ingresarán el 40% de la tasa los funcionarios públicos que actúen en defensa de sus derechos estatutarios en el orden de lo contencioso, por la interposición de los recursos de apelación y casación.

El RD-Ley 3/2013 introduce un apartado cuarto al artículo 4, estableciendo la exención del 60% para los funcionarios públicos cuando actúen en defensa de sus derechos estatutarios, siempre y cuando interpongan recurso de apelación y casación.

Con el RD-Ley 1/2015, dichas exenciones parciales ya no tienen cabida por la exención total a las personas físicas, consecuentemente los autónomos, trabajadores por cuenta ajena y funcionarios públicos desaparecen de las exenciones.

Por otro lado, la Ley contempla en el artículo 8.5,6 la devolución del 60% de la tasa, en caso de allanamiento total, si se alcanza un acuerdo extrajudicial, o la Administración reconociese totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante.

Se tendrá derecho a la devolución cuando adquiera firmeza la resolución que pone fin a la vía administrativa, y conste la forma de terminación (modificación introducida por el artículo.1.9 del RD-Ley 3/2013).

El apartado 6 del artículo 8 establece la devolución del 20% en casos de acumulación de procesos.

El devengo de la tasa al igual que en la Ley anterior, se produce con los actos procesales citados en el artículo 5, correspondiente a los hechos imposables citados en el artículo 2.

Si continuamos examinando el texto legal, llegamos a la base imponible, elemento cuantitativo de la tasa (artículo 19 LTPP). La ley 10/2012 fija en el artículo 6.1 que la “base imponible de la tasa coincide con la cuantía del procedimiento judicial o recurso, determinada con arreglo a las normas procesales”. En los procesos de cuantía indeterminada de acuerdo a la LEC, se valorará en 18.000€ (artículo 6.2).

Para el cálculo de la base imponible, toman el 0.5% de 0 a 1.000.000€, aplicando a las cuantías superiores un 0.25% hasta un máximo de 10.000€ (artículo 7.2 de la Ley 10/2012).

El coste de la tasa judicial no se detiene en la fijación de una cuota porcentual, sino que añade otra fija, opción totalmente lícita si atendemos al precepto 19.4 LTPP:

“La cuota tributaria podrá consistir en una cantidad fija señalada al efecto, determinarse en función de un tipo de gravamen aplicable sobre elementos cuantitativos que sirvan de base imponible o establecerse conjuntamente por ambos procedimientos”<sup>63</sup>.

Por otro lado, a consecuencia del RD-Ley 1/2015 desaparece el tipo porcentual del 10% que se aplicaba a la base imponible cuando el sujeto pasivo era persona física.

A continuación se reproducen las cuantías vigentes de las tasas (artículo 7.1 de la Ley 10/2012):

#### Orden jurisdiccional civil

Verbal y cambiario	Ordinario	Monitorio y monitorio europeo y demanda incidental en el proceso concursal	Ejecución extrajudicial y oposición a la ejecución de títulos judiciales	Concurso necesario	Apelación	Casación y extraordinario por infracción procesal
150 €	300 €	100 €	200 €	200 €	800 €	1.200 €

#### Orden jurisdiccional contencioso-administrativo

Abreviado	Ordinario	Apelación	Casación
200 €	350 €	800 €	1.200 €

<sup>63</sup> Véase MARÍA TERESA MATA SIERRA, CAROLINA BLASCO DELGADO, ALFONSO GARCÍA-MONCÓ *Alternativas de financiación en época de crisis*, Editorial Lex Nova, año 2014, pág. 34.

En este orden se limita la cuantía de la tasa cuando se impugnen resoluciones sancionadoras, no pudiendo exceder del 50% del importe de la sanción económica impuesta, esta restricción es introducida por el RD-Ley 3/2013, artículo 1.6.

#### Orden jurisdiccional social

Suplicación	Casación
500 €	750 €

En atención a la modificación introducida en el artículo 7.2 de la Ley 10/2012, por el RD-Ley3/2013, 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, establece que cuando el sujeto pasivo sea persona jurídica se satisfará, además, la cantidad que resulte de aplicar a la base imponible determinada con arreglo a lo dispuesto en el precepto anterior, el tipo de gravamen que corresponda, según la siguiente escala:

De	A	Tipo - %	Máximo variable
0	1.000.000 €	0.5	10.000 €
	Resto	0.25	

Al igual que en la Ley 53/2002, se prevé que el sujeto pasivo autoliquide el tributo y adjunte el justificante de pago a todo escrito procesal. De lo contrario, el LAJ requerirá la subsanación para que aporte el documento en el plazo de diez días, de no subsanarse dará lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento (artículo 8.1, 2). En lo referente a la declaración complementaria en caso de fijarse una cuantía superior, el obligado tributario dispone de un mes desde que la resolución, que lo determina, adquiera firmeza. Para el supuesto de devoluciones se aplicará la LGT en materia de ingresos indebidos.

En esta Ley, la bonificación derivada de la utilización de medios telemáticos se traduce en un 10% sobre la tasa (artículo 10).

Por último, es importante destacar que la tasa se considera vinculada a la justicia gratuita, pero no afectada (artículo 11).

Al amparo de la Ley 10/2012 se dicta la Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre, que deroga la anterior correspondiente a la Ley 53/2002. Esta Orden aprueba el modelo 695 para las devoluciones por solución extrajudicial del litigio y acumulación de procesos.

Los sujetos pasivos disponen de cuatro años para presentar la solicitud de la devolución, si trascurren seis meses desde la presentación sin que se ordene su pago, se devengan intereses de demora tal como establece la LGT.

La Orden citada se deroga por la Orden HAP 861/2015, de 7 de mayo, dictada a raíz de la aprobación del RD-Ley 1/2015. Se procede a eliminar del modelo 696 toda referencia a las personas físicas y a sus especialidades en el esquema de liquidación de la tasa.

Por otro lado, introduce actualización en lo que respecta a las condiciones generales y procedimientos para la presentación electrónica de los modelos 696 y 695.

La Ley 10/2012 derogó el artículo 35 de la Ley 53/2002, y modificó, junto con el RD-Ley 3/2013, la Ley de Tasas y Precios Públicos, la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El RD-Ley 3/2013 realizó las siguientes modificaciones normativas.

En lo que respecta a la asistencia jurídica gratuita, añade al artículo 2, el beneficio de la misma a las víctimas de violencia de género, terrorismo o aquellas que estén en situación de vulneración, como menores de edad y discapacitados. Los sujetos tendrán consideración de víctimas al formular denuncia, querrela o se inicie el procedimiento penal.

Asimismo, se reconoce el beneficio a quienes sufran secuelas permanentes que les impidan desarrollar actividades laborales, con independencia de sus recursos para

litigar. Se requiere que sean asistidas por otras personas, y que el objeto del litigio sea la reclamación de indemnización por los daños personales y morales.

Establece umbrales según la unidad familiar del justiciable, de tal modo que los que no se integren en ninguna unidad, el mínimo será dos veces el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). Este índice se eleva a dos veces y media si la unidad familiar es de menos de cuatro miembros, aumentará al triple si son cuatro o más miembros.

No obstante, si ostenta la condición de familia numerosa de categoría especial y supera el límite anterior, se estará a que no supere el quíntuplo del IPREM. Se beneficiarán de este límite las personas con discapacidad incluidas en la Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, siempre que el procedimiento tenga relación con su salud o discapacidad.

En el caso que los solicitantes deban litigar bajo una sola defensa o representación, se tendrán en cuenta las rentas de forma individual, beneficiándose de la asistencia jurídica gratuita quienes no sobrepasen los umbrales fijados por dicha Ley. Si al iniciar el proceso, los justiciables no conocen si se les ha reconocido el derecho o no a la asistencia gratuita, el Letrado de la Administración de Justicia decretará la suspensión hasta que se pronuncie el órgano competente, con la finalidad de evitar la preclusión del trámite.

Respecto a la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>64</sup>, el artículo 3.1 del RD-Ley 3/2013 modifica el artículo 241.1, 7º, quedando redactado de la siguiente manera: “La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, cuando sea preceptiva. No se incluirá en las costas del proceso el importe de la tasa abonada en los procesos de ejecución de las hipotecas constituidas para la adquisición de vivienda habitual. Tampoco se incluirá en los demás procesos de ejecución derivados de dichos préstamos o créditos hipotecarios cuando se dirijan contra el propio ejecutado o contra los avalistas”.

---

<sup>64</sup> Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. BOE núm. 7, de 8 de enero de 2000, páginas 575 a 728.



### **III. IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES Y TRIBUTARIAS**

De acuerdo al marco normativo y visto los antecedentes, consideramos que uno de los problemas de la implantación de las tasas judiciales es su vinculación al acceso de la justicia en condiciones de igualdad.

En primer lugar se abordaran los problemas derivados de la confrontación entre la Ley de Tasas Judiciales y la Constitución, con aras de respetar la jerarquía normativa. A continuación se tratarán aquellos conflictos de legalidad en relación con la Ley de Tasas Judiciales y la Ley de Tasas y Precios Públicos.

#### **1.1 Problemas de constitucionalidad**

La eliminación de la exención subjetiva de las tasas judiciales a las personas físicas a través de la Ley 10/2012, propició la aplicación del tributo a la generalidad de los justiciables que no cumplieren los requisitos para acogerse a la asistencia jurídica gratuita.

La exigencia de la exacción de la tasa para admitir a trámite el acto procesal por el cual se pretende acceder a la justicia supone una restricción al derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la CE). Actualmente, esta limitación de acceso a la Administración de Justicia recae únicamente sobre las personas jurídicas debido a la modificación introducida por el RD-Ley 1/2015, que exime del pago de la tasa a las personas físicas, regresando, en cierto modo, a la Ley 53/2002.

La preclusión del acto procesal en caso de impago, se establece en el artículo 8.2 de la Ley 10/2012. De forma explícita ordena la finalización del procedimiento si se hace caso omiso a la subsanación decretada por el LAJ. Este precepto colisiona directamente con el derecho a la tutela judicial efectiva.

El problema constitucional ha pretendido ser resuelto, aunque de forma parcial, a través de la exención de las personas físicas. Sin embargo, otros si quiera han sido abordados por la última reforma, tal como la posible vulneración de la capacidad económica y la igualdad tributaria.

A pesar de la modificación persisten los conflictos jurídicos que serán estudiados en este epígrafe.

### **1.1.1 Tutela judicial efectiva y la tasa judicial**

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra regulado en el artículo 24 de la CE, estableciendo que: *“Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”*.

En el plano internacional, el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) recoge el mismo derecho pero con una redacción diferente: *“Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones”*.

Este derecho aunque expresado de forma diferente en los textos legales, garantiza el derecho de toda persona a ser oída ante un tribunal.

La ciudadanía tiene derecho a acceder a un Tribunal, a decidir libremente si se somete o no a un procedimiento judicial mediante los actos procesales correspondientes, con el objetivo de proteger sus derechos e intereses. Tal procedimiento deberá regirse por las normas procesales aplicables. Las partes sometidas al litigio tendrán que cumplir los requisitos y presupuestos que establezca la normativa para continuar con el proceso judicial dentro de la legalidad estipulada.

Al igual que la Ley de Enjuiciamiento Civil señala que documentos deberán acompañar a la demanda para que esta sea admitida a trámite, tales como el apoderamiento del procurador en los casos establecidos por la ley (artículo 24 de la LEC), la Ley 10/2012 añade otro requisito de procedibilidad para dar curso al procedimiento. El artículo 8.2 de la ley de tasas judiciales establece: *“el justificante del pago de la tasa con arreglo al modelo oficial, debidamente validado, acompañará a todo escrito procesal mediante el que se realice el hecho imponible de este tributo.*

En caso de que no se acompañase dicho justificante, el LAJ requerirá al sujeto pasivo para que lo aporte en el plazo de diez días, no dando curso al escrito hasta que tal omisión fuese subsanada. La ausencia de subsanación de tal deficiencia, tras el

requerimiento del LAJ a que se refiere el precepto, dará lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda.”

Este precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional a favor de subsanar no solo el elemento formal, adjuntar el justificante de autoliquidación, sino el elemento material, abonar la tasa<sup>65</sup>.

Por tanto, la tasa judicial es considerada como un **presupuesto de admisibilidad** del acto procesal gravado en cada caso<sup>66</sup>. La consecuencia de inadmitir a trámite el escrito procesal debido al impago de la tasa, viene impuesto tanto por la Ley 10/2012 como la LEC en sus artículos 266.5º y 269.2. A pesar de estar recogido en el artículo 403.1 de la LEC la exclusiva inadmisibilidad por las causas establecidas en dicha ley, el precepto debe ser interpretado bajo una óptica sistemática, incluyendo el artículo 8.2 de la Ley de Tasas Judiciales a raíz de la previsión del precepto 266.5º LEC.

Por tanto, si una vez decretada la diligencia de ordenación (artículo 206.2.1ª de la LEC y 456.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) para subsanar el defecto en diez días, el sujeto pasivo no satisface el pago, el Juez dictará auto de inadmisión de la demanda (artículo 404.2.2 de la LEC).

El plazo de subsanación es improrrogable, por tanto el cumplimiento extemporáneo resulta ineficaz (artículos 134 y 231 de la LEC).

Llegados a este punto, observamos el hecho de que las tasas judiciales pudieran afectar al derecho a la tutela judicial efectiva, confrontando así la norma tributaria y la Constitución.

El derecho a la tutela judicial efectiva debe ser entendido a partir de la Justicia como valor superior del ordenamiento (artículo 1.1). El Estado debe perseguir su consecución en todos los ámbitos jurídicos, incluido en el tributario. Esta propugnación

---

<sup>65</sup> STC nº 79/2012 de 17 de abril FJ 8º (BOE núm. 117 de 16 de mayo de 2012): “el plazo habilitado para la subsanación no lo es tan solo para la simple acreditación formal de que temporáneamente fue cumplido el requisito procesal exigible, sino también para la realización en dicho plazo del acto omitido o la rectificación del defectuosamente practicado”.

<sup>66</sup> Véase LUIS ALFREDO DE DIEGO DÍEZ “Tasas judiciales. Subsanación y consecuencias de su impago” *Revista Aranzadi Doctrinal* Nº 9/2014, Pamplona 2014, pág.8.

del valor de la Justicia, según el autor JAIME GUASP: “es una exigencia derivada del derecho natural la que impide al Estado desentenderse del problema de si existen o no en el conjunto de sus actividades algunas dirigidas fundamentalmente a la realización de aquel valor. [...] un auténtico derecho subjetivo a que el Poder Público se organice de modo que los imperativos de la justicia queden, por lo menos en cierta medida, satisfechos, sin que pueda acogerse en esto a una respuesta negativa pretextando las dificultades que el reconocimiento y la garantía de tal derecho llevaría consigo”<sup>67</sup>.

La consecuencia lógica de lo expuesto, es evitar la desnaturalización del acceso al proceso, mediante instituciones procesales que impidan realizar la finalidad del derecho, esto es, la tutela judicial efectiva<sup>68</sup>.

Cierto es, que el acceso a la justicia requiere el cumplimiento de una serie de presupuestos y requisitos procesales establecidos por ley, empero no pueden fijar obstáculos o trabas arbitrarias y caprichosas (STC nº 108/2002 de 5 de mayo, FJ 3º)<sup>69</sup>. De ahí radica el siguiente problema ¿hasta qué punto es constitucional la exigencia de la concurrencia de unos requisitos formales para que un Juez pueda juzgar y hacer ejecutar lo juzgado?

Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional avala el establecimiento de ciertos requisitos legales que deben cumplirse en el proceso judicial, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho absoluto. Sin embargo tales requisitos y presupuestos procesales deberán ser interpretados de manera razonable para impedir la limitación de tal derecho (STC nº 149/1986 de 26 de noviembre, FJ 2º)<sup>70</sup>. De tal modo, que la inconcurrencia de los requisitos exigidos, dará lugar a la preclusión del proceso, siempre y cuando la decisión no se arbitraria o irrazonable<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Véase JAIME GUASP DELGADO “Administración de justicia y derechos de la personalidad” *Revista de Estudios Políticos* Nº 17-18, 1944, pág. 75-76.

<sup>68</sup> Véase JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho a la tutela jurisdiccional*. 3ª Edición, Editorial Civitas, Madrid 2001, pág. 34.

<sup>69</sup> STC nº 108/2002 de 5 de mayo, FJ 3º, RTC 2002/108: “En efecto, al ser el derecho a la tutela judicial efectiva un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y prestación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que, en cada caso, haya establecido el legislador, que no puede, sin embargo, fijar obstáculos o trabas arbitrarios o caprichosos que impidan la tutela judicial garantizada constitucionalmente”.

<sup>70</sup> STC nº 149/1986 de 26 de noviembre, FJ 2º, RTC 1986/149: “el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho absoluto susceptibles de ser ejercitado en todo caso y al margen del proceso legalmente establecido, sino que se ha de ejercer dentro de éste y con cumplimiento de sus requisitos, interpretados de manera razonable que no impida limitación sustancial del derecho de defensa”.

<sup>71</sup> STC nº 37/1982 de 16 de junio FJ 3º, RTC 1982/37: “la tutela jurisdiccional resulta otorgada con plena eficacia cuando la decisión consiste en negar, de forma no arbitraria o irrazonable, la concurrencia de un presupuesto procesal necesario para conocer del fondo del asunto”.

En este sentido se pronuncia el TC en su sentencia nº 90/1983 de 7 de noviembre FJ 2º(RTC 1983/90): *“constitucionalmente no son admisibles aquellos obstáculos que puedan estimarse excesivos que sean producto de un innecesario formalismo y que no se compaginen con el derecho a la justicia o que no aparezcan como justificados y proporcionados conforme a las finalidades para las que se establecen, que deben ser, en todo caso, adecuadas al espíritu constitucional siendo, en definitiva, el juicio de razonabilidad y proporcionalidad el que resulta trascendente”*.

La doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, se recoge en la sentencia nº 3/2001 de 15 de enero, estableciendo en el FJ 5º (RTC 2001/3): *“el principio hermenéutico pro actione opera con especial intensidad de manera que si bien el mismo no obliga “la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles”, sí proscribire aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causan preservan y los intereses que sacrifican”*.

Con base a lo cual, los Jueces podrán interpretar los requisitos procesales de forma favorable para cumplir la finalidad del derecho fundamental<sup>72</sup>. Ahora, puede ocurrir que la ley sea manifiestamente contraria a la norma primaria, entonces habrá que plantear cuestiones de inconstitucionalidad por parte de los justiciables y Jueces, así como recursos de inconstitucionalidad de los grupos parlamentarios.

El Juzgado de Primera Instancia núm.8 de A Coruña, planteó la cuestión de inconstitucionalidad (647-2004) respecto del apartado segundo del artículo 35.7 de la Ley 53/2002.

Su fundamentación jurídica se basó en la consecuencia derivada de la aplicación del tributo. Afirmaba la legitimidad constitucional del establecimiento de la tasa, sostener el gasto público, pero observaba la limitación del derecho fundamental de forma desproporcionada e innecesaria y sin respetar su contenido esencial. Ello se asentaba

---

<sup>72</sup> Esta posición jurídica también es defendida por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su sentencia nº 68/2014, de 30 de enero, FJ 3º, ROJ 1637/2014: *“[...] el contenido esencial del derecho de acceso efectivo a la justicia, que no puede quedar limitado [...] a partir de una interpretación rigurosa y desproporcionada de las normas procesales, un resultado procesal claramente contrario al principio pro actione. [...] El derecho consagrado en el artículo 24.1 de nuestra Constitución [...] determina la imposibilidad de que el impago total o parcial de cualquier tasa pueda impedir por solo el acceso [...]”*.

sobre la base de la existencia de otro medio para costear el gasto de la Administración de Justicia.

Esta cuestión de inconstitucionalidad dio lugar a la sentencia 20/2012, de 16 de febrero, la cual desestimó la cuestión y declaró constitucional la Ley 53/2002. Dicha resolución, considerada “*leading case*”<sup>73</sup>, contenía como argumentos a favor de la constitucionalidad, la financiación de la justicia a través de un modelo mixto, a cargo de impuestos y tasas.

La ventaja de financiar los gastos de la Administración a través de las tasas y no de los impuestos, es evitar que la ciudadanía que no acude a los Tribunales sostenga tal gasto, aunque la actividad judicial suponga un beneficio colectivo<sup>74</sup>.

El FJ 9º, recoge el ámbito limitado de la Ley, subrayando las numerosas exenciones objetivas y subjetivas que establece. Por tanto estima que no se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva tanto por su limitado ámbito aplicativo como por la cuantía no excesiva<sup>75</sup>.

Además, diferencia la gratuidad de la justicia de la gratuidad de la Administración de Justicia. El artículo 119 de la CE establece que: “*la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten*

---

<sup>73</sup> Véase RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGO “¿Pueden los jueces controlar directamente las tasas judiciales” *Revista de Jurisprudencia el Derecho* N° 1 abril de 2014, pág.2.

<sup>74</sup> El párrafo octavo contiene lo expuesto de la siguiente forma: “[...] la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente, lo cierto es que la financiación pura mediante impuestos conlleva siempre que los ciudadanos que nunca acuden ante los Tribunales estarían coadyuvando a financiar las actuaciones realizadas por los Juzgados y las Salas de justicia en beneficio de quienes demandan justicia, una varias o muchas veces [...]”.

Optar [...] por un modelo mixto en donde el funcionamiento de los Tribunales del orden civil es financiado parcialmente con cargo a los impuestos y con cargo a tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, en distintas proporciones, es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución española, corresponde al legislador”.

<sup>75</sup> STC n° 20/2012 de 16 de febrero FJ 9º (RTC 2012/20) *in fine*: “[...] no vulnera la Constitución que una norma con rango legal someta a entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación, al pago de unas tasas que sirven para financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional [...]”.

El FJ 10º de la misma sentencia establece: “esta conclusión general sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas establecidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, son tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables [...]”.

Sostener la Administración de Justicia basándose en el principio de beneficio tiene sus detractores como Ruíz Garijo, ya que la interposición de un recurso que da lugar a una resolución judicial beneficia a la parte demandada o recurrida y a la sociedad en su conjunto, y no solo al sujeto pasivo. Véase MERCEDES RUÍZ GARIJO, *op.cit.*, “la banalidad de las tasas judiciales...pág.25.

*insuficiencia de recursos para litigar*”. La letra de la norma fundamental es clara, la justicia será gratuita pero nada dice sobre la Administración.

Debemos señalar la configuración legal del precepto, ya que su contenido deberá ser estipulado por el legislador, de tal modo, que podrá atribuir su beneficio a quienes reúnan los requisitos. Estos podrán establecerse en función del orden jurisdiccional afectado, el procedimiento en concreto, y en función de los recursos económicos<sup>76</sup>. Y no solo esto, sino que el legislador también tendrá en cuenta los intereses públicos y privados, al igual que las partidas presupuestarias<sup>77</sup>. La importancia de garantizar una asistencia jurídica gratuita a aquellas personas más necesitadas, radica en la instrumentalidad del derecho recogido en el artículo 119 de la CE, pues sirve para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>78</sup>.

Si analizamos el contenido de ambos derechos, tutela judicial efectiva y asistencia jurídica gratuita, observamos que se trata de bienes jurídicos diferenciados, en primer lugar, el recogido en el artículo 24 de la CE goza de una protección mayor que la asistencia jurídica gratuita, ya que se encuentra regulado en la sección 1ª del capítulo II del título I de la CE, es decir, el acceso a la justicia se considera un derecho fundamental. A pesar de que sean derechos de distinta naturaleza, como subraya el legislador en la exposición de motivos de la Ley 10/2012, se encuentran anexionados por una misma finalidad, el derecho de toda persona a acceder a la justicia<sup>79</sup>.

Este derecho de carácter prestacional, es respetado por la Ley 53/2002 en lo que afecta a las personas físicas, ya que se encontraban plenamente exentas de la tasas.

---

<sup>76</sup> STC nº 16/1994 de 20 de enero FJ 3º (RTC 1994/16): “El artículo 119 del texto constitucional proclama, pues, un derecho a la gratuidad de la justicia pero en los casos y en la forma en los que el legislador determine. Es un derecho prestacional y de configuración legal cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio, como sucede con otros de esta naturaleza, corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias”.

<sup>77</sup> Véase SYLVIA MARTÍ SÁNCHEZ. Sinopsis artículo 119 de la Constitución Española, Diciembre 2003. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?articulo=119&tipo=2>. Consultado el día 12 de enero de 2017.

<sup>78</sup> Véase MERCEDES RUÍZ GARIJO, *op. cit.*, “La banalidad de las tasas...” pág.28.

<sup>79</sup> Con ello nos referimos, a que el acceso a la justicia se incardina en la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la CE, y la asistencia jurídica gratuita permite acceder a la justicia a quienes sufren mayores dificultades.

Respecto a la asistencia jurídica gratuita, cabe citar la STC nº 138/1998, de 8 de julio (RTC 1998/138), FJ 2º, que declaró: *“lo que ha de considerarse comprendido en el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión es la imposibilidad de que una persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar”*. Efectivamente, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (LAJG) regula las condiciones que deben reunir quienes soliciten tal ayuda (artículo 3 LAJG).

Adviértase, que el solicitante que exceda los límites impuestos con base al indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), puede acogerse de forma excepcional a lo establecido en el artículo 5 de la LAJG<sup>80</sup>. Según el autor DOMÉNECH PASCUAL, la ley posibilita una válvula de escape a casos extremos en los que la aplicación estricta de los umbrales establecidos, con carácter general, puedan acarrear circunstancias desproporcionadas<sup>81</sup>. Téngase presente la excepcionalidad del precepto, que no garantiza acogerse al mismo de modo general o sistemáticamente.

Para concluir el análisis de la sentencia 20/2012, la cual concluye de la siguiente forma: *“es evidente que las tasas judiciales establecidas por la Ley 53/2012 como condición para que los Tribunales del orden jurisdiccional civil den curso a las demandas presentadas por los justiciables, en los términos que han sido examinados por esta sentencia, son tributos cuyo hecho imponible no es ajeno a la función*

---

<sup>80</sup>Artículo 5 de la LAJG: “. En atención a las circunstancias de familia del solicitante, número de hijos o familiares a su cargo, las tasas judiciales y otros costes derivados de la iniciación del proceso, u otras de análoga naturaleza, objetivamente evaluadas y, en todo caso, cuando el solicitante ostente la condición de ascendiente de una familia numerosa de categoría especial, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita ante la que se presente la solicitud podrá conceder excepcionalmente, mediante resolución motivada, el reconocimiento del derecho a las personas cuyos recursos e ingresos, aun superando los límites previstos en el artículo 3, no excedan del quíntuplo del indicador público de renta de efectos múltiples, teniendo en cuenta además la carencia de patrimonio suficiente.

2. En las mismas condiciones señaladas en el párrafo anterior, se podrá reconocer el derecho a la asistencia jurídica gratuita atendiendo a las circunstancias de salud del solicitante y a las personas con discapacidad señaladas en el apartado 2 artículo 1 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, así como a las personas que los tengan a su cargo cuando actúen en un proceso en su nombre e interés, siempre que se trate de procedimientos que guarden relación con las circunstancias de salud o discapacidad que motivan este reconocimiento excepcional”.

<sup>81</sup> Véase GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL, *op. cit.*, “Las tasas judiciales...” pág.14.



*jurisdiccional y que imponen una carga económica que persigue un fin vinculado al proceso mismo” (FJ 12°).*

Por su parte, la Dirección General de Tributos (DGT) ha resuelto diversas consultas relativas a la interpretación de la Ley 10/2012. La más relevante, en relación con el tema que estamos tratando, es la consulta V0198-13. La DGT afirmó que en el caso de no atender el requerimiento de pago en la presentación de una demanda debe estarse a lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Ley 10/2012, es decir, preclusión del acto y finalización del procedimiento. Además subraya que dicho precepto no prevé el supuesto de “liquidación de oficio”.

El contenido de la sentencia n° 20/2012 del Tribunal Constitucional despierta algunas inquietudes. En particular el Magistrado VILLAFÁÑEZ expone algunos planteamientos que surgen a raíz del “*leading case*”. El FJ 10° que comienza señalando: “esta conclusión general solo podría verse modificada si se mostrase [...]”, plantea las siguientes cuestiones: ¿qué quiere decir el Tribunal Constitucional al decir que “esta conclusión general solo podría verse modificada si...”? ¿qué está haciendo el Tribunal Constitucional al razonar así?, ¿a quién le corresponde verificar esa desviación de la conclusión general y extraer sus consecuencias jurídicas?<sup>82</sup>

Para resolverlas sostiene la existencia de dos tesis posibles, una interpretativa y otra aplicativa. En la tesis interpretativa se manifiesta un “pronunciamiento interpretativo sin reflejo en el fallo”, definido de manera sucinta significa “el encubrimiento de interpretaciones depurativas en fallos formalmente de desestimación pura”.

Las sentencias requieren dos condiciones para ser interpretativas: que rechace la demanda de inconstitucionalidad e interpretar el precepto de la ley impugnada en un determinado sentido, y contener fallo interpretativo<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Véase RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGO *op. cit.*, ¿Pueden los jueces controlar...” pág.3.

<sup>83</sup> STC n° 176/1999 de 30 de septiembre (RTC 1999/176) Voto particular del Magistrado Manuel Jiménez de Parga y Cabrera: “La Sentencia interpretativa.-Desde una de las primeras Sentencias de este Tribunal, la STC 5/1981 ( RTC 1981\5), se viene perfilando lo que debe entenderse por Sentencia interpretativa. Se escribió allí: «Las llamadas en parte de la doctrina Sentencias interpretativas, esto es, aquellas que rechazan una demanda de inconstitucionalidad o, lo que es lo mismo, declaran la constitucionalidad de un precepto impugnado en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución, o no se interprete en el sentido (o sentidos) que considera inadecuados, son, efectivamente, un medio al que la jurisprudencia constitucional de otros países ha recurrido para no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando, al tiempo, que el

Si extrapolamos tales requisitos a la sentencia n° 20/2012, se observa su finalidad interpretativa, pues desestima la cuestión de inconstitucionalidad, rechaza la interpretación constitucional del artículo 35 de la Ley 53/2002 en caso de la exigencia de una cuantía que impida el acceso a la jurisdicción o lo obstaculice de un modo irrazonable, y por último carece de fallo interpretativo<sup>84</sup>.

La otra posibilidad, la tesis aplicativa, implicaría que los jueces discerniesen aquellos casos en los que la exacción de la tasa pueda derivar en un resultado inconstitucional<sup>85</sup>.

Ambas posturas tienen amparo jurídico como hemos visto, empero falta saber el propósito del Tribunal Constitucional, al introducir en el FJ 10° que la conclusión general podrá ser modificada si la cuantía de la tasa limita el acceso a la justicia. Para el Magistrado VILLAFÁÑEZ no hay duda, el Tribunal pretende con la introducción de esta cláusula de salvaguarda del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, unificar su doctrina con la jurisprudencia con los Tribunales de Estrasburgo y Luxemburgo<sup>86</sup>.

En lo concerniente a la constitucionalidad de la Ley 10/2012, resulta dudoso que pueda ampararse en la argumentación jurídica de la sentencia 20/2012 de 16 de febrero, ya que dicha norma modificó sustancialmente el contenido de su predecesora. Suprimió la exención a las personas físicas, el ámbito de aplicación se amplió a otros órdenes jurisdiccionales, se elevaron las cuantías y las personas jurídicas pasaban a ser sujetos pasivos con independencia de su cifra neta de negocios. A pesar de la posterior

---

mantenimiento del precepto impugnado pueda lesionar el principio básico de la primacía de la Constitución» (STC 5/1981, fundamento jurídico 6°).

Salta a la vista que merece el calificativo de interpretativa la Sentencia sobre la que estoy articulando este voto particular: a) desestima una demanda de inconstitucionalidad; b) considera, en sus fundamentos jurídicos, que el precepto impugnado hay que interpretarlo en un determinado sentido.

2. Exigencia del fallo interpretativo.-En la STC 341/1993 ( RTC 1993\341) se consignó que el fallo interpretativo debería emitirse cuando «el precepto impugnado requiera y admita un pronunciamiento expreso sobre su entendimiento conforme a la Constitución» (fundamento jurídico 2°)».

<sup>84</sup> Véase RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGO. *op. cit.*, “¿qué puede hacer los jueces...”, pág.3.

<sup>85</sup> STC n° 84/1992, de 28 de mayo (RTC 1992/84) FJ 5° *in fine*: “En síntesis, la norma cuestionada es compatible con el principio de igualdad. Su concreción práctica, de manera que combine los fines legales a los hechos concretos de modo proporcional a los intereses en conflicto, es una cuestión que compete, en principio y en exclusiva, a los Jueces y Tribunales ordinarios, y no a esta sede constitucional”.

Véase Rafael Villafáñez Gallego. *op. cit.*, “¿qué pueden hacer los jueces...”, pág.3.

<sup>86</sup> *Ibidem* pág.4.

modificación del RD-Ley 1/2015, que en cierto modo vuelve a los orígenes de la Ley 53/2002, no resuelve los conflictos jurídicos que desató la Ley 10/2012.

En contraposición, se sostiene que el contenido de la STC nº 20/2012 alcanza a la Ley 10/2012 al coincidir la regulación en lo sustancial con la Ley 53/2002, pues mantiene el requisito procesal de carácter económico obstaculizador<sup>87</sup>. Además en la sentencia el TC se pronuncia sobre el alcance y contenido del derecho a la tutela judicial efectiva.

Esta objeción es refutable. Aunque, efectivamente, la causa impeditiva al acceso jurisdiccional continúa con la Ley 10/2012, el límite impuesto al derecho se amplía con el gravamen a más hechos imponderables (artículo 2 f) de la Ley 10/2012) y elimina la exención a las personas físicas prevista en la norma anterior. Debemos tener en cuenta que el hilo argumental del Tribunal Constitucional se basa en las numerosas exenciones objetivas y subjetivas así como en el exclusivo gravamen a personas jurídicas con una elevada cifra de negocios (FJ 9º). El Tribunal se fundamenta en todo ello para pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las tasas, y por tanto no puede afirmarse con total seguridad que la Ley 10/2012 sea constitucional con base a los mismos argumentos. Se debe añadir, que aunque el TC no haya valorado otros principios de la norma suprema a la hora de pronunciar su fallo, no significa que sea inamovible, pues la jurisprudencia evoluciona para adaptarse a los cambios normativos.

Tal es así que la Ley de Tasas Judiciales ha sido cuestionada constitucionalmente en diversas ocasiones. Hasta ahora han sido planteadas cuestiones (1628, 5173 y 5438/2013, 2966 y 905/2014) y recursos de constitucionalidad (973, 995, 1024, 4948 y 4972/2013)<sup>88</sup>, a día de hoy sin resolver, a excepción del recurso 973/2013 el cual trataremos posteriormente. Si fuera tan clara la aplicación de la sentencia nº 20/2012, los Jueces directamente no aplicarían la Ley según qué casos, obedeciendo a lo

---

<sup>87</sup> *Ibidem* pág.6-7.

<sup>88</sup> El Pleno del Tribunal Constitucional ha admitido a trámite, por Providencia de 28 de abril de 2015, la cuestión de inconstitucionalidad 7601/2014 en relación con los artículos. 2.e), 7.1, 7.3, 8.2 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, en la redacción dada a los mismos por el Real Decreto-ley 3/2013 por posible vulneración de los artículos. 14 y 24.1 de la CE. Publicado en BOE núm. 103 de 30 de Abril de 2015.

dispuesto en el FJ 10º de dicha resolución, y siempre que opten por la tesis aplicativa que tratamos anteriormente.

Sea como fuere, los Jueces y Tribunales tienen la potestad de controlar la incidencia de la Ley de Tasas Judiciales en el acceso a la justicia, de tal modo que alcancen la proporcionalidad entre los intereses en conflicto<sup>89</sup>, dicho de otro modo, ponderarán los bienes jurídicos enfrentados. Para ello podrán basarse en la capacidad del litigante para pagar las tasas judiciales y la fase del procedimiento en la que se ha impuesto esa obligación, la necesidad de dedicar el justiciable sus únicos recursos económicos a satisfacer y asegurar sus necesidades y las de su familia y que la situación financiera a tener en cuenta es la vigente al tiempo del pago de las tasas judiciales<sup>90</sup>.

A pesar de la reforma introducida por le RD-Ley 1/2015, el problema planteado persiste para las personas jurídicas.

El legislador no ha valorado lo suficientemente las situaciones precarias por las que atraviesan determinadas personas jurídicas, y que no todas se pueden beneficiar de la justicia gratuita. La LAJG solo exime del pago de las tasas judiciales a las asociaciones de utilidad pública y fundaciones inscritas en el registro público que carezcan de patrimonio suficiente cuando el resultado contable de la entidad en cómputo anual fuese inferior a la cantidad equivalente al triple del IPREM (artículos 2.c) y 3.5). También están exentas la Cruz Roja, las Asociaciones de Consumidores y Usuarios y las Asociaciones de Protección de Discapacitados sin necesidad de acreditar insuficiencia de recursos para litigar (disposición adicional segunda)<sup>91</sup>.

El RD-Ley 1/2015 no ha modificado la cuantía de las tasas judiciales para las personas jurídicas, las cuales son más elevadas que las fijadas en su momento para las personas físicas. Este Real Decreto-Ley y la STC 20/2012 de 16 de febrero (FJ 9º), chocan frontalmente con la jurisprudencia del TEDH, la cual ha dispuesto que condicionar el acceso al proceso de una sociedad mercantil carente de recursos para

---

<sup>89</sup> El Magistrado Rafael Villafañez para llegar a esta conclusión se basa en la sentencia Marbury contra Madison, la cual señalaba: “donde existe un derecho legal existe, asimismo, un remedio legal por medio de una acción procesal ante la Justicia”. Véase RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGO, *op.cit.*, “¿Pueden los jueces...” pág. 8.

<sup>90</sup> *Ibidem* pág.9.

<sup>91</sup> Véase GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL, *op. cit.*, “Las tasas judiciales...” pág.14.

litigar al pago de una tasa judicial significativa constituye una vulneración del artículo.6.1 del CEDH<sup>92</sup>.

Si observamos el artículo 11 del RD-Ley 1/2015, comprobaremos que la modificación notable ha sido eximir a las personas físicas del pago de la tasa. Por tanto, continúa vigente para las personas jurídicas el artículo 8.2 de la Ley 10/2012, previendo la finalización del procedimiento si la tasa no se abona en el momento procesal oportuno.

Con base a ello, podemos decir que dicha modificación parcial pretendía resolver los problemas suscitados por la aplicación de una ley tributaria, empero, persiste el impedimento para acceder al proceso judicial.

La consecuencia del impago de la tasa puede constituir una traba innecesaria, excesiva y carente de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (Auto Audiencia Nacional de 6 de septiembre de 2013, FJ 6º, RJCA 2013/901).

El justiciable obligado a la exacción de la tasa tiene la posibilidad de manifestar su imposibilidad de acceso a la jurisdicción a través de la fórmula ‘otrosí digo’ en la demanda. Lógicamente deberá fundamentar que el pago de la tasa le supone un obstáculo para la obtención de la tutela judicial efectiva.

En caso de no abonar la tasa judicial previamente a la presentación del escrito procesal, y el Letrado de la Administración de Justicia dictase diligencia de ordenación, por la cual se otorga el plazo improrrogable de diez días para la subsanación, el justiciable puede interponer recurso de reposición por el cual reiteren sus pretensiones (artículo 451 y 452 de la LEC).

Si aún así se rechazan totalmente las alegaciones y procede el Juez a inadmitir demanda en virtud del artículo 404.2.2 de la LEC, se podrá recurrir en apelación dicha resolución (artículo 455.1 de la LEC).

Tanto la fórmula del ‘otrosí digo’ en la demanda como el objeto de los recursos versará sobre la lesión del derecho al acceso a la tutela judicial efectiva, por considerarse la tasa judicial un impedimento para ello.

---

<sup>92</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2010, (DEB Deutsche Energiehandels-und Bertungsgesellschaft contra Bundesrepublik Dutschland) §45 y ss (TJCE 2010/413).

## 1.2 Principio de capacidad económica y la tasa judicial

El apartado que nos ocupa tratará de analizar la adecuación de las tasas judiciales al principio de capacidad económica. En primer lugar se expondrá en qué consiste tal principio, a continuación, posiciones jurídicas de autores que observan la vulneración de la capacidad económica o apoyan su concordancia. Por último relacionaremos las mismas a la última regulación, RD-Ley 1/2015, con el objetivo de comprobar si esta modificación parcial soluciona los problemas que planteaba la Ley 10/2012.

El principio de capacidad económica está recogido en el artículo 31.1, sección 2ª del capítulo II del título I de la Constitución.

El precepto establece el deber de la población a contribuir en los gastos públicos en función de unos parámetros, siendo estos la capacidad económica, la igualdad y progresividad.

Tales parámetros constitucionales tienen la función de crear un sistema tributario justo por el cual se mantenga la vitalidad del Estado y se sufrague el coste de la Administración.

Estos principios marcados por la Constitución sirven para orientar las decisiones políticas, de tal modo que el deber de sostener el gasto público se realice de acuerdo con el contenido de la norma suprema. La importancia de contribuir al gasto conforme a la capacidad económica proviene de una larga tradición en el constitucionalismo histórico español: artículo 8 de la Constitución de 1812; artículo 6 de la Constitución de 1837; artículo 28 de la Constitución de 1869; artículo 3, primer inciso de la Constitución de 1876; artículo 44, primer inciso de la Constitución de 1931<sup>93</sup>.

La importancia del principio de capacidad económica ha llevado a la doctrina a definir el contenido del mismo. Por su parte CALVO ORTEGA sostiene que: “supone una aptitud, una posibilidad real, a la suficiencia de un sujeto de derecho para hacer

---

<sup>93</sup> Véase ELVIRO ARANDA ALVAREZ, Sinopsis del artículo 31 de la Constitución Española. Diciembre de 2003, versión actualizada por Sara Sieira, Letrada de las Cortes Generales. <[http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis\\_pr.jsp?artículo=31&tipo=2](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?artículo=31&tipo=2)> sitio web consultado el día 19 de enero de 2017.

frente a la exigencia de una obligación dineraria concreta por parte de la Administración Pública”<sup>94</sup>.

El prof. GARCÍA NOVOA no define el contenido del principio, sino que se basa en la definición proporcionada por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Las primeras sentencias del Tribunal afirmaron que: “*la capacidad económica, a efectos de contribuir a los gastos públicos, significa tanto como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar riqueza allí donde la riqueza se encuentra*”<sup>95</sup>.

No solo se considera un principio constitucional sino que además es un modo de realizar la Justicia, siendo uno de los rasgos definidores de la justicia tributaria<sup>96</sup>.

Este principio constitucional lleva a cuestionarnos si es predicable de cada tributo o no.

Bien, el derecho no es una ciencia rígida donde solo un resultado es válido e irrefutable, las normas pueden ser interpretadas en sentidos contrarios siempre y cuando no se lesione el espíritu de la Constitución.

Al respecto, CALVO ORTEGA estima que la capacidad económica debe exigirse en todos los tributos, ya que la manifestación de este principio se refiere a todos y cada uno de los tipos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones especiales). La controversia está servida, pues existen dudas acerca del contenido patrimonial en la utilización de servicios públicos. Tal como señala el prof.: “en el campo de las tasas se produce esta situación conflictiva: hay un interés concreto de un sujeto en una actividad administrativa pero puede no derivarse de una suficiente situación patrimonial que justifique su gravamen”. Para resolver dicha situación habrá que analizar casuísticamente el grado de necesidad del servicio y la capacidad económica general del usuario<sup>97</sup>.

De estas reflexiones jurídicas genéricas pasamos a las concretas formuladas por la prof. RUÍZ GARIJO, relativas a la capacidad económica y la Ley de Tasas Judiciales.

---

<sup>94</sup>Véase RAFAEL CALVO ORTEGA, *op.cit.*, *Curso de derecho financiero...* pág.51.

<sup>95</sup>Véase CÉSAR GARCÍA NOVOA, *op.cit.* *El concepto del tributo...* pág.81. Así como la STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 4º, RTC 1981/27.

<sup>96</sup> Véase CÉSAR GARCÍA NOVOA, *op.cit.*, *El concepto del tributo...* pág.80.

<sup>97</sup>*Ibidem* pág.53.

Su posición jurídica es clara, la tasa debe respetar el principio de capacidad económica, al establecer el artículo.31.1 de forma global, que todos debemos contribuir al sostenimiento del gasto público de acuerdo con nuestra capacidad económica. La tasa, efectivamente, forma parte de esa contribución.

Con el objetivo de respetar la capacidad económica pueden establecerse exenciones parciales o totales, así se impedirá el nacimiento de la obligación tributaria o disminuirá la misma<sup>98</sup> para quienes podría resultar desproporcionada la aplicación de un tributo.

La Ley 10/2012 de Tasas Judiciales, efectivamente contempla exenciones objetivas (artículo 4.1) y subjetivas (artículo 4.2). Sobre este punto, RUÍZ GARIJO sostiene que las exenciones objetivas se desvinculan por completo de dicho principio<sup>99</sup>. En lo que respecta a las exenciones subjetivas, subraya que la asistencia jurídica gratuita no está garantizada con base al artículo 4 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, pues para beneficiarse de ésta no solo se tendrá en cuenta la insuficiencia de recursos para litigar y otros bienes patrimoniales, sino los signos externos que manifiesten su real capacidad económica<sup>100</sup>.

En lo que respecta a las exenciones objetivas, opinamos que el legislador ha errado al emplear tal institución jurídica en el apartado b) del artículo 4.1 de la Ley 10/2012. Lo que se está teniendo en cuenta es la situación personal del sujeto pasivo, al presumirse que el deudor que solicita el concurso voluntario atraviesa una situación económica endeble. Este error legislativo podría solventarse si el apartado se incluyese como exención subjetiva.

Si retomamos la materia de la capacidad económica podemos observar como el supuesto de hecho recogido en la letra c) del artículo 4.1 es pacífico con el principio de capacidad económica al suponer la situación de crisis financiera que a traviesa el deudor.

Nuestra posición coincide con la de RUÍZ GARIJO en cuanto a la letra d) del artículo.4.1 antes de la modificación del RD-Ley 1/2015. El sometimiento a un proceso judicial de los derechos estatutarios del empleado público poco dice sobre una

---

<sup>98</sup> Véase RAFAEL CALVO ORTEGA, *op.cit.*, *Curso de derecho financiero...* pág.166.

<sup>99</sup> Véase MERCEDES RUÍZ GARIJO, *op.cit.*, “La banalidad de las tasas judiciales...” pág.35.

<sup>100</sup>*Ibidem* págs. 35-36.



capacidad económica limitada, es más, resulta curioso que se exima de la exacción de la tasa judicial a personas que ocupan un puesto fijo. Con ello no decimos que el funcionariado perciba unas retribuciones millonarias, pero sí gozan de una estabilidad laboral muy deseada hoy en día, que les permite abonar el pago con mayor facilidad que a la mayoría de ciudadanos.

Por ello, creemos que esta exención se desvinculaba de la capacidad económica.

Por el contrario a lo expuesto, DOMÉNECH PASCUAL se posiciona en favor de las tasas judiciales en el sentido de la no vulneración del principio de capacidad económica. Considera que el legislador goza de gran margen de configuración para plasmar principios constitucionales gracias al marco tan amplio de la Constitución.<sup>101</sup>

Sostiene la no imposición del artículo 31.1, ya que todos los tributos no tienen que guardar relación entre la capacidad económica de los contribuyentes y la cuantía que se les imponga, tal como señala: “la Constitución exige, desde luego, que se tenga en cuenta la capacidad económica a la hora de configurar el deber de contribuir, pero no impone, por ejemplo, la existencia de una relación directamente proporcional entre dicha capacidad y la cuota [...]”<sup>102</sup>.

Continúa advirtiendo que el artículo.31.1 no obliga a que los tributos estén en función de una creciente renta sino que el conjunto del sistema tributario debe inspirarse en los principios recogidos por el precepto. Su posición se fundamenta en el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley 10/2012, al afirmar que la carga tributaria no se ha hecho a partir de la capacidad económica del contribuyente.

Añade que todos los principios constitucionales no son absolutos, por tanto pueden limitarse en la medida que se persiga un fin constitucionalmente legítimo. Para apoyar tal argumento se basa en los votos particulares de los Magistrados Ramón Rodríguez Arribas, Manuel Aragón Reyes y Eugeni Gay Montalvo al auto del Tribunal Constitucional 71/2008 de 26 de febrero (FJ 5º RTC 2008/71): “*se ajustaría más al principio de capacidad económica como criterio inspirador del sistema tributario que todas las tasas se cuantificaran en función de la capacidad económica, dada la naturaleza y estructura de esta clase de tributos, estimamos que no vulnera el artículo.31.1la circunstancia de que, la actualidad, en algunas tasas, la ley fije la*

---

<sup>101</sup> Véase GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL, *op.cit.*, “las tasas judiciales...” pág. 9.

<sup>102</sup> *Ibidem.*

*misma cuota tributaria con independencia de que la magnitud de la riqueza que manifiesta en cada caso el hecho imponible pueda ser diferente*”<sup>103</sup>.

Tal argumento puede refutarse con base a la verdadera importancia que tiene la capacidad económica. Los principios como la generalidad, la proporcionalidad y en especial la igualdad, están encaminados a lograr el objetivo de la capacidad económica. Ello supone tratar a dicho principio como axioma sustancial del Derecho Tributario<sup>104</sup>.

Cierto es que la Ley 10/2012 ha perseguido, en cierto modo, el principio de capacidad económica, a través de ciertas exenciones, o imponiendo a las personas físicas un tipo variable inferior que a las jurídicas<sup>105</sup>. Sin embargo, el legislador a la hora de redactar dicha ley, no ha tenido lo suficientemente en cuenta los principios constitucionales.

Resulta importante tener presente el principio de capacidad económica para superar el conflicto que genera la naturaleza de la tasa, ya que el sujeto demandante de un servicio público no manifiesta necesariamente más capacidad económica que el coste individualizado<sup>106</sup>.

Debe tenerse en cuenta que el principio de la capacidad económica también se recoge en el artículo 8 de la LTPP, estableciendo que deberá de tenerse en cuenta cuando la naturaleza de la tasa lo permita. Bien, pues el contenido de este precepto tampoco sería lesionado si la tasa se cuantificara con base a la renta de los justiciables o de cualquier otro modo que permitiese ajustar la cuota tributaria a la posibilidad real que tiene cada individuo de hacer frente a una obligación dineraria<sup>107</sup>.

El problema planteado persiste para las personas jurídicas<sup>108</sup> a pesar de la reforma introducida por el RD-Ley 1/2015.

---

<sup>103</sup> STC nº 71/2008 26 de febrero FJ 5º, RTC/2008/71.

<sup>104</sup> Véase CÉSAR GARCÍA NOVOA, *op.cit.*, *Concepto de Tributo*. Pág.86.

<sup>105</sup> El tipo variable diferente entre las personas físicas y jurídicas se daba antes de la modificación introducida por el RD-ley 1/2015, actualmente se encuentran exentas todas las personas físicas.

<sup>106</sup> Véase RAFAEL CALVO ORTEGA, *op.cit.*, *Curso de derecho financiero...*18ª Edición, pág.113.

<sup>107</sup> Véase RAFAEL CALVO ORTEGA, *op.cit.*, *Curso de derecho financiero...*17ª Edición, pág.51.

<sup>108</sup> Por otra parte, cabe advertir que las personas físicas podían incluir la tasa judicial como un gasto deducible para la determinación del rendimiento neto de la actividad con relación al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, según señaló la Dirección General de Tributos en la consulta V0748-13.

Las personas jurídicas también tienen capacidades económicas dispares, lo que resulta desproporcionado que una sociedad cuya cifra de negocios sea diez millones de euros abone la misma cuota fija que otra con una ganancia de 20.000 euros anuales. Realmente no se entiende la exención total a las personas físicas ya que hay muchas con rentas suficientes para hacer frente al pago del tributo. Esta decisión política hubiese sido más acertada en el momento que se aprobó la Ley 10/2012, época sumida en plena crisis financiera. La exposición de motivos del RD-Ley 1/2015 no arroja luz al respecto, por tanto cabe preguntarse, ¿las personas físicas vuelven a estar exentas por carecer de recursos para litigar? ¿la Administración de Justicia ha reducido costes hasta tal punto que no necesita ser sostenida por la generalidad de los contribuyentes? O quizás ¿la modificación responde a una estrategia electoral?

Las respuestas a tales cuestiones serán muy variadas, pero la modificación de la Ley de Tasas Judiciales no persigue, en todo lo que pudiera, el principio de capacidad económica. Las personas jurídicas, cuyos recursos son limitados, sufren discriminación al estar obligadas a satisfacer la misma cuota que aquellas que se encuentran en una situación diametralmente opuesta<sup>109</sup>.

A este respecto, nos apoyamos una vez más, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la cual afirma que: *“la capacidad, a efectos de contribuir a los gastos públicos, significa tanto como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar riqueza allí donde la riqueza se encuentra”*<sup>110</sup>.

De igual manera el Tribunal dispuso que: *“el principio de capacidad económica opera, por tanto, como un límite al poder legislativo en materia tributaria”*<sup>111</sup>.

Estas afirmaciones del Alto Tribunal no hacen otra cosa que recalcar la importancia del principio, en palabras de GARCÍA NOVOA, la Constitución persigue que los tributos sean: *“fórmulas contributivas y coactivas de aportar riqueza al*

---

De igual manera las sociedades también incluyen la tasa judicial en los gastos deducibles, pues del artículo 14 de la Ley de Impuesto sobre Sociedades no se infiere que dicho gasto judicial no pueda ser deducible.

<sup>109</sup> Tal como señala la Audiencia Nacional en el auto de 6 de septiembre de 2013 (FJ 7º): “[...] las personas jurídicas de las que se debe presumir sobre prueba en contrario que cuentan con liquidez bastante para litigar, lo que supondría una manifiesta desigualdad en el acceso a la jurisdicción”.

<sup>110</sup> STC nº 27/1981, de 20 de julio, FJ 4º, RTC 1981/27.

<sup>111</sup> STC nº 221/1992, de 11 de diciembre FJ 4º, RTC 1992/221.

sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad contributiva de cada uno y en el marco de un sistema”<sup>112</sup>.

### 1.3 Igualdad tributaria en las tasas judiciales.

En la justificación del trabajo ya se introdujo el concepto de igualdad como eje central del Ordenamiento jurídico al ser propugnado por el artículo 1.1 de la CE como valor superior del mismo. Ello supone que las normas deben perseguir la igualdad con el objetivo de asegurar el equilibrio en el Ordenamiento, garantizando a su vez la justicia, ya que ambos valores se hayan ligados<sup>113</sup>.

La igualdad como valor superior se concreta en los artículos 14 y 9.2 de la CE, estableciendo la igualdad formal y material respectivamente. Lo cual nos lleva a tratar a la igualdad como un principio a cumplir por los Estados de Derecho mediante los cauces adecuados<sup>114</sup> para llegar a ser una realidad palpable.

La igualdad formal, en el plano de igualdad en la ley, supone la obligación del legislador de regular sin introducir ninguna diferencia entre las personas, siempre que se encuentren en la misma situación<sup>115</sup>.

En lo que respecta a la igualdad ante la ley, la obligación de no discriminar recae sobre los órganos que deban aplicar la norma<sup>116</sup>. Solo podrán tratar de forma diferente cuando la norma lo prevea.

Por otro lado, la igualdad material (artículo 9.2 de la CE) exige trascender de la igualdad formal con el objetivo de conseguir una situación de igualdad efectiva, pues la configuración del Estado social de Derecho requiere que este principio se convierta en realidad<sup>117</sup>.

---

<sup>112</sup> Cfr. CÉSAR GARCÍA NOVOA, *op.cit.*, Concepto de tributo. Pág.87. En relación con la STC nº 276/2000 de 16 de noviembre, FJ 4º (RTC 2000/276): “el tributo, desde una perspectiva estrictamente constitucional, constituye una prestación patrimonial coactiva que se satisface, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos ( STC 182/1997, de 28 de octubre ( RTC 1997, 182 y RCL 1997, 2836) , F. 15, y 233/1999, de 16 de diciembre, F. 18), y grava un presupuesto de hecho o «hecho imponible» (artículo 28 LGT) revelador de capacidad económica (artículo. 31.1 CE) fijado en la Ley (artículo 133.1 CE)”.

<sup>113</sup> Véase Mª TERESA MATA SIERRA, *op.cit.*, *El principio de igualdad tributaria...* pág.22

<sup>114</sup> *Ibidem* pág.24.

<sup>115</sup> *Ibidem* pág.25.

<sup>116</sup> *Ibidem* pág.29.

<sup>117</sup> Véase Mª TERESA MATA SIERRA, *op.cit.*, *El principio de igualdad tributaria...* pág.33. Asimismo, véase CRISTINA RODRÍGUEZ COARASA, Sinopsis del artículo.9.

El precepto constitucional 9.2, obliga a los poderes públicos, y por tanto al legislador, a remover todos los obstáculos que impidan participar a la ciudadanía, en cualquier ámbito de vida pública, en condiciones de igualdad real. Lo cual implica un límite en la actuación del legislador, como señala MATA SIERRA: “la igualdad de hecho actúa sobre el legislador desde una doble perspectiva: como claro objetivo a alcanzar y como límite infranqueable a su actuación”<sup>118</sup>.

La redacción de ambos mandatos constitucionales muestra como se complementa la igualdad en su vertiente formal y material, no pudiendo ser entendidas de forma independiente<sup>119</sup>, pero sí con un contenido diferente.

Al respecto la sentencia nº 34/1981, de 10 de noviembre, del Tribunal Constitucional establece, su FJ 3º (BOE núm. 277 de 19 de noviembre de 1981), la diferencia entre la igualdad formal y la material: *“el principio de igualdad jurídica consagrado en el artículo 14 hace referencia inicialmente a la universalidad de la ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado de Social y Democrático de Derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del ordenamiento, como son la justicia y la igualdad (Artículo1.1), a cuyo efecto atribuye además a los poderes públicos que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (artículo 9.2)”*.

En otra resolución judicial, se pronuncia acerca del contenido de la igualdad material: *“no implica sin embargo este precepto (el artículo 14 CE), en modo alguno, la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, pues esta igualdad real, cuya procura encomienda la Constitución (artículo9.2) a todos los poderes públicos y que es una finalidad propia del Estado Social y Democrático de Derecho, no impide que, en la práctica el ejercicio de determinadas actividades requiera la posesión de determinados medios”*<sup>120</sup>.

---

<<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?articulo=9&tipo=2>> pág. web consultada el 12 de enero de 2017.

<sup>118</sup> Cfr. TERESA MATA SIERRA, *op.cit.*, *El principio de igualdad tributaria...* pág.36.

<sup>119</sup> *Ibidem* pág.37.

<sup>120</sup> STC nº 83/1984, de 24 de julio, FJ 3º (BOE núm.203, 24 de agosto de 1984).

Todo lo expuesto, en el plano tributario se determina en el artículo 31.1 de la CE tratado en el punto anterior. De la misma manera, la igualdad recogida en este precepto implica, según CALVO ORTEGA: “la obligación que tienen los poderes públicos de gravar igual a los sujetos que se encuentran en la misma situación y desigualmente a los que están en situaciones diferentes”<sup>121</sup>.

También el artículo 31.1 de la CE, refleja la igualdad y la justicia como valores superiores del ordenamiento jurídico al reconocer que un sistema tributario justo debe inspirarse en el principio de igualdad y progresividad<sup>122</sup>.

Esta conexión entre valores superiores, es observada por el TC en la sentencia 27/1981, de 20 de julio, FJ 4º (RTC 1981/27): *“el legislador constituyente ha dejado bien claro que el sistema justo que se proclama, no puede separarse, en ningún caso, del principio de progresividad ni del principio de igualdad. Es por ello –porque la igualdad que aquí se reclama va íntimamente enlazada al concepto de capacidad económica y al principio de progresividad– por lo que no puede ser, a estos efectos, simplemente reconducida a los términos del artículo 14 de la Constitución: una cierta desigualdad cualitativa es indispensable para entender cumplido este principio. Precisamente, la que se realiza mediante la progresividad global del sistema tributario en que alienta la aspiración a la redistribución de la renta”*.

El alto Tribunal reconoce así, la relación directa entre los principios que rigen el sistema tributario y la igualdad del artículo 14 de la CE<sup>123</sup>. Ello implica que la carga tributaria de cada sujeto debe determinarse según su capacidad económica para cometer con el principio de igualdad<sup>124</sup>.

Por tanto, la norma suprema prevé la vinculación entre la capacidad económica y el principio de igualdad, estando en consonancia directa con los artículos 14 de la CE y el CEDH. Además de la vinculación expresa del artículo 31.1 de la CE, deben entenderse relacionados los principios fiscales con los valores superiores del Ordenamiento dada la interpretación sistemática que debe hacerse de la Ley

---

<sup>121</sup> Cfr. RAFAEL CALVO ORTEGA, *op.cit.*, *Curso de derecho financiero...* 17ª Edición, pág. 55.

<sup>122</sup> Véase Mª TERESA MATA SIERRA *op. cit.*, *El principio de igualdad...* pág.66

<sup>123</sup> *Ibidem* pág.67.

<sup>124</sup> *Ibidem*

Fundamental, pues todas las disposiciones constitucionales tienen que aplicarse de un modo que favorezca la concordancia entre éstas.

A pesar de la vinculación de la igualdad entre los preceptos citados de la Constitución, se debe advertir que el Tribunal Constitucional considera la inexistencia de una relación automática entre la igualdad proclamada en el artículo 14 y el artículo 31.1 de la CE<sup>125</sup>, es decir, una lesión a la igualdad tributaria no implica la vulneración de la igualdad del artículo 14 CE. El Tribunal discierne una lesión de otra basándose en los elementos diferenciadores introducidos, de esta manera se apreciará vulneración del Derecho Fundamental de la igualdad cuando el trato desigual se funde en razones subjetivas. Por el contrario, para apreciar vulneración en la igualdad tributaria se requieren elementos objetivos<sup>126</sup>.

En lo que respecta a la igualdad tributaria, MATA SIERRA apunta que: “la igualdad en la ley debe evitar que el legislador, en nuestro caso tributario, introduzca privilegios o desigualdades discriminatorias entre aquellos que se encuentren en una misma situación de hecho, garantizándoles la dispensa de un mismo tratamiento jurídico a todos aquellos que se encuentran en situaciones idénticas”<sup>127</sup>.

Los rasgos definidores de este principio han sido consolidados por el TC en la sentencia n.º.76/1990, de 26 de abril<sup>128</sup>. En primer lugar fija que a los supuestos de

---

<sup>125</sup> STC n.º 54/2006 de 27 febrero, FJ 6º (RTC 2006\54).

<sup>126</sup> *Ibidem*. El Tribunal deslinda así la diferencia entre ambas igualdades: “En definitiva, aunque siempre que se denuncie que, sin justificación objetiva y razonable, índices de capacidad económica idénticos son objeto de un gravamen diverso, la alegación habrá de situarse en el ámbito del artículo. 31.1 CE, sólo cuando el fundamento del diferente trato desde el punto de vista del deber de contribuir resida en razones subjetivas, la cuestión habrá de anclarse, asimismo, en la esfera del artículo. 14 CE y, por ende, será susceptible de ser examinada en la vía de amparo”.

<sup>127</sup> Cfr. M<sup>a</sup> TERESA MATA SIERRA *op. cit.*, *El principio de igualdad...* pág.71.

<sup>128</sup> *Ibidem* pág.72. STC núm.76/1990, de 26 de abril, FJ 9º (RTC 90/76): “Sobre el alcance del principio de igualdad ante la Ley este Tribunal ha elaborado en numerosas Sentencias una matizada doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue: a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas, o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que

hecho iguales se apliquen consecuencias jurídicas iguales, con aras de respetar el principio de igualdad no se introducirán diferencias injustificadas e irrazonables. Por lo contrario, el legislador podrá discriminar con base a criterios objetivos.

Por último, es indispensable que la desigualdad persiga un fin legítimo, y las medidas para ello sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, evitando así un resultado gravoso o desmedido.

Si analizamos la configuración legal de la Ley 10/2012 modificada por el RD-Ley 1/2015, a la luz de lo expuesto, se observa la ausencia de justificación acerca de la exención de las personas físicas. La discriminación sobre las consecuencias jurídicas de la norma distingue dos categorías de personas, las físicas y jurídicas, criterio válido y adecuado al principio de igualdad si el legislador hubiera justificado con fundamentos objetivos y razonables la diferencia introducida.

Esta falta de fundamentación conlleva a plantearnos si se ha regulado arbitrariamente y si por consiguiente se ha lesionado el derecho a la igualdad (artículo 14 CE), pues como expone el FJ 2º del auto del TC nº 230/1984, de 11 de abril (RTC 1984/230) el artículo 14 de la CE se lesionará cuando arbitrariamente se establezcan diferenciaciones injustificadas y sin razón objetiva, fundamentándose exclusivamente en elementos subjetivos no explicados en la exposición de motivos.

La Ley 10/2012 señala claramente en su exposición de motivos, que no se ha basado en la capacidad económica para determinar la cuota tributaria ni el tipo de gravamen. Esta decisión legislativa plantea dudas acerca de la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley de Tasas Judiciales. Además de no tener en cuenta el principio de capacidad económica que rige el sistema tributario, vulnera el derecho a la igualdad tanto formal como material. En el primer plano, la Ley trata por igual a todas las personas jurídicas con independencia de su situación económica, en cierto modo se discrimina a quienes no tienen suficientes recursos económicos. En lo que respecta a la igualdad material, la redacción de la Ley 10/2012 no ha respetado el límite infranqueable que representa el artículo 9.2 de la CE, pues no solo no se han removido los obstáculos necesarios para garantizar una igualdad real y efectiva sino que se ha

---

resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedido”.



impedido acceder a la justicia en condiciones de igualdad mediante un traba tributaria que tiene implicaciones procesales. Dicho de otro modo, la norma fiscal establece un obstáculo procesal que imposibilita el alcance de una igualdad real.

Por otro lado, cabe considerarse la vulneración del artículo 14 de la CE en los casos que las personas jurídicas y físicas tengan unos ingresos similares o iguales. En este caso las personas jurídicas sufren un trato discriminatorio al encontrarse en una misma situación de hecho que las personas físicas.

La desigualdad se acentúa en instancias judiciales superiores, donde las personas jurídicas con independencia de su capacidad económica tienen que abonar 800 euros en apelación y 1.200 euros para acudir a casación.

En definitiva, sostenemos una posible vulneración de la igualdad tributaria del artículo 31.1 de la CE por someter al mismo gravamen a personas jurídicas que se encuentran en situaciones dispares. Así como una lesión al derecho a la igualdad del artículo 14 de la CE a consecuencia de la total exención subjetiva de las personas físicas respecto de las jurídicas.

## **2. Inconstitucionalidad de la cuota fija y variable**

Los problemas constitucionales suscitados a raíz de la aplicación de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, ha supuesto la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad, como ya se enunció anteriormente.

Recientemente, el Tribunal Constitucional ha dictado la sentencia núm. 140/2016, de 21 de julio de 2016<sup>129</sup> resolviendo las cuestiones jurídicas planteadas por el recurso de inconstitucionalidad 973/2013. La sentencia aborda la incidencia constitucional de las tasas judiciales en el derecho a la tutela judicial efectiva, la igualdad y la capacidad económica.

---

<sup>129</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 140/2016, de 21 de julio de 2016 (BOE Núm. 196 de 15 de agosto de 2016).

Dicho recurso se interpuso por el Grupo Parlamentario Socialista contra los artículos 1 (ámbito de aplicación de la tasa), 2 (hecho imponible de la tasa), 3 (sujeto pasivo de la tasa, apartado 1), 5 (devengo de la tasa), 6 (base imponible de la tasa), 7 (determinación de la cuota tributaria) y 11 (vinculación de la tasa al sistema de asistencia jurídica gratuita) de la Ley 10/2012 de 20 de noviembre. Los Diputados consideraban que dichos preceptos contravenían el derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia y acceso al recurso) y a la igualdad en la ley; principio de capacidad económica y control de legalidad de la actividad administrativa. Para eliminar del sistema jurídico tales vulneraciones, solicitaban la inconstitucionalidad y nulidad del 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.

De todos estos preceptos, el Tribunal sólo se pronuncia sobre la validez de los artículos 1, 3.1, y 7. En cuanto al resto, no entra a valorar su constitucionalidad ya que, como sostiene el Abogado del Estado, en el recurso no se alegaron motivos de inconstitucionalidad.

A la hora de analizar los citados artículos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, se han tenido en cuenta las modificaciones posteriores introducidas por el Real Decreto-ley 3/2013 y por la Ley 25/2015, de 28 de julio.

Resulta importante tener en cuenta las reformas legislativas porque pueden suponer la pérdida sobrevenida del objeto del proceso<sup>130</sup>. Así ha ocurrido con el artículo 3.1 de la Ley 10/2012, cuya modificación fue terminológica cambiando «demanda» por «escrito ejercitando el acto procesal que constituye el hecho imponible».

---

<sup>130</sup> *Ibidem*. El Tribunal señala en el FJ 2º lo siguiente: “Al respecto, este Tribunal tiene fijada doctrina en relación con la pérdida sobrevenida del objeto del proceso en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad de las leyes, de acuerdo con la cual, 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 ‘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 constitucionalidad 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 inconstitucionalidad (artículo. 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’» [...]”.

Lo mismo ocurre con el artículo 7.2 regulador de la cuota variable, cuyos efectos ahora sólo recaen sobre las personas jurídicas, puesto que las físicas se encuentran exentas totalmente gracias al Real Decreto-ley 1/2015.

Dicho lo anterior, comenzamos el análisis de la sentencia.

1.- En primer lugar, el Tribunal aborda en el fundamento de derecho 3º, la gratuidad de la justicia en relación con la exacción de la tasa judicial y el acceso a la Justicia. Por otro lado, tratan la vulneración del artículo 106.1 de la CE relativo al control judicial sobre la actuación administrativa.

A este respecto, los Magistrados se basan en la STC 20/2012 que declaró constitucional la Ley 53/2002, por la que se reintrodujo en el sistema tributario la Ley de Tasas Judiciales.

Al inicio del trabajo, ya se expuso que el Tribunal deslindó en la sentencia 20/2012 la asistencia jurídica gratuita del derecho de acceso a la tutela judicial efectiva. Los argumentos, como ya indicamos, nacen del propio artículo 119 de la CE, cuya configuración legal permite al legislador establecer los requisitos para acogerse a la gratuidad de la justicia. El Tribunal recalca que ningún orden jurisdiccional tiene garantizado la gratuidad, sino que ésta depende de los recursos económicos de cada justiciable.

La tasa persigue, además, una finalidad legítima consistente en la financiación del servicio público de la Administración de Justicia por quienes más se benefician de su actividad.

La sentencia 20/2012 se pronunció respecto del orden jurisdiccional civil. En cuanto a la jurisdicción contencioso-administrativa fue la STC 116/2012, de 4 de junio<sup>131</sup> la que aplicó en este orden el criterio mantenido en el civil.

En cuanto al orden contencioso, se sostiene la compatibilidad de la tasa con el aseguramiento del control judicial sobre la actividad administrativa, es decir, la tasa en sí no es un impedimento absoluto en el acceso a esta jurisdicción.

Por todo lo anterior, el artículo 1 de la Ley 10/2012 no vulnera los artículos 24.1, 106.1 ni 119 de la CE.

---

<sup>131</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Primera) núm. 116/2012, de 4 de junio (RTC 2012/116).

2.- En lo que respecta a la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley, el Grupo Parlamentario estimó que la norma tributaria discrimina indirectamente por razón de sexo, concretamente perjudicando a la mujer.

El Tribunal rechaza de plano tal argumento puesto que la Ley 10/2012 no diferencia por razón de sexos a la hora de exigir el pago de la tasa.

Por otro lado se sostiene discriminación directa en los procesos de guarda, custodia o de satisfacción de alimentos entre las parejas vinculadas matrimonialmente y las que no. El Tribunal afronta la fundamentación alegando la pérdida sobrevenida del objeto, pues tal materia afecta las personas físicas y éstas se encuentran exentas.

Por tanto el artículo 7 de la Ley 10/2012 no es inconstitucional por vulnerar el artículo 14 de la CE.

3.- En cuanto a la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, se fundamenta desde la óptica de la insuficiencia económica.

El derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho ilimitado ni absoluto, por ello el legislador puede condicionar su acceso al cumplimiento de ciertos requisitos. Sin embargo, las condiciones de acceso no deben impedir tal acceso, así lo indica el Tribunal. Para saber si los requisitos se extralimitan y vulneran el derecho fundamental deben someterse al examen de la proporcionalidad.

Como ya apuntó la STC núm. 20/2012, dicha vulneración se produciría si la cuantía de la tasa es tan elevada que obstaculiza el acceso de forma irrazonable.

El análisis de si constituye o no un impedimento innecesario y excesivo, parte de los argumentos expuestos por el TEDH, con la finalidad de comprobar si la cuantía de la tasa vulnera el artículo 6.1 del CEDH.

La jurisprudencia del TEDH es abundante en lo que respecta a las tasas judiciales y el acceso a la tutela judicial efectiva, tanto en lo que respecta a las personas físicas como jurídicas.

En cuanto a las personas jurídicas el TC señala que la protección otorgada a las físicas también se extiende a aquellas<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> *Ibidem*. En el fundamento de derecho 5º señala lo siguiente el Tribunal Constitucional: “En cuanto a la titularidad de este derecho, si bien la mayor parte de los casos conciernen a personas físicas, el Tribunal Europeo no excluye su protección a las personas jurídicas: [SSTEDH de 10 enero de 2006 \(JUR 2006, 53430\)](#), asunto *Teltronic-CATV contra Polonia*, §§ 63 y 64; [24 de septiembre de 2009 \(JUR 2009, 397642\)](#), asunto *Agromodel Ood contra Bulgaria*, §§ 48 y 49; y [23 de febrero de 2010 \(JUR 2010,](#)

Con el objeto de verificar si la Ley 10/2012 cumple con las medidas de protección exigidas por el TEDH, el Tribunal Constitucional analiza la configuración de la norma. La conclusión del análisis es favorable en cuanto a la adecuación de las tasas judiciales al acceso a la jurisdicción y al recurso. Esta decisión se basa en el elenco de exenciones objetivas y subjetivas, así como en la posibilidad de aplazar y fraccionar el pago según lo dispuesto en la LGT y en el Reglamento general de Recaudación. El Tribunal Constitucional considera a las exenciones, y a los procedimientos de aplazamiento y fraccionamiento, medidas flexibles a la hora de abonar el tributo, por ello concluye con la adecuación del artículo 7 de la Ley 10/2012 con el derecho de acceso.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional examina las tasas judiciales desde el prisma de la proporcionalidad.

Dicho Tribunal somete a este examen el epígrafe I, párrafo último, del preámbulo de la Ley 20/2012, el cual expone: “Con esta asunción por los ciudadanos que recurren a los tribunales, parte del coste que ello implica se pretende racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, al mismo tiempo que la tasa aportará unos mayores recursos que permitirán una mejora en la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita”.

La racionalización del ejercicio de la potestad jurisdiccional busca disuadir a los justiciables de la interposición de recursos como táctica dilatoria, abusando así del derecho de acceso a la jurisdicción y al recurso. En base a esto, el Constitucional

---

[56099](#)), asunto *S.C. Silvogrecu Com. S.R.L contra Rumanía*, §§ 42 y 43. A los efectos del presente recurso, interesa destacar que el TEDH reiteradamente declara que existe lesión del derecho de acceso a un tribunal de justicia (artículo. 6.1 CEDH) si la norma reguladora del tributo de que se trate no contempla medidas de flexibilización, incluyendo la exención de su importe, en situaciones de insuficiencia económica del obligado, debiendo implementar el Estado un procedimiento dirigido a resolver este tipo de solicitudes: [SSTEDH de 26 julio 2005 \(TJCE 2005, 78\)](#), asunto *Kniat contra Polonia*, §§ 43 y 47; [23 de enero de 2007 \(JUR 2007, 29999\)](#), asunto *Kozłowski contra Polonia*, §§ 38 y 41; [4 de marzo de 2008 \(JUR 2008, 71241\)](#), asunto *Polejowski contra Polonia*, §§ 36 y 38; [21 de julio de 2009 \(JUR 2009, 338539\)](#), asunto *Brezeanu contra Rumanía*, § 23; [24 de septiembre de 2009 \(JUR 2009, 397642\)](#), asunto *Agromodel Ood contra Bulgaria*, § 47; [9 de diciembre de 2010 \(JUR 2010, 401082\)](#), asunto *Urbanek contra Austria*, §§ 63 y 64; [8 de enero de 2013 \(JUR 2013, 6006\)](#), asunto *Dimitrov contra Bulgaria*, No. 2), § 26; [16 de diciembre de 2014 \(TEDH 2014, 99\)](#), asunto *Onar contra Turquía*, §§ 26 y 27; y la de [27 de enero de 2015 \(TEDH 2015, 10\)](#), asunto *Coskun contra Turquía*, §§ 25 y 26”.

considera constitucionalmente legítimo dicho fin, pues el derecho fundamental del artículo 24.1 de la CE no es absoluto y precisamente se limita a través de la tasa.

En cuanto al requisito de la necesidad, los Magistrados estiman constitucionalmente legítimo sufragar los gastos de la Administración de Justicia vía tasas judiciales, por lo que no cabe cuestionar esta medida política.

Sin embargo, en lo que respecta al requisito de proporcionalidad en sentido estricto, el Tribunal analiza si la elevada cuantía obstaculiza injustificadamente el acceso a la jurisdicción y al recurso.

Se examinan la adecuación al derecho fundamental tanto la cuantía fija como la variable. A su vez, los elementos cuantitativos se relacionan con cada orden jurisdiccional.

En primer lugar, el recurso recoge la preocupación del acceso a la jurisdicción en caso de que las reclamaciones judiciales de escasa cuantía. En el caso de los procesos civiles existe exención si la reclamación no excede del importe de 2.000 euros. Por tanto, en este ámbito no se pronuncian los Magistrados.

En lo relativo a la jurisdicción contencioso-administrativo, la tasa de 200 euros y 350 euros de los procedimientos abreviado y ordinario respectivamente, resulta desproporcionada y contraria al acceso a la jurisdicción. El motivo radica en el gravamen que ya les supone a los justiciables acceder a dicha jurisdicción con la intención de obtener la nulidad de un acto sancionador ilícito pero de escasa cuantía. Evidentemente, ya supone una gran carga recurrir un acto cuya suma es notablemente inferior a los gastos de letrado y procurador, como para añadir la exacción del tributo.

Por otro lado, se aborda la vertiente del efecto disuasorio en la interposición de recursos.

El Tribunal Constitucional considera inaplicable la consecuencia de la STC 20/2012 en cuanto a la proporcionalidad de la cuantía de la tasa de la Ley 35/2002. El razonamiento seguido por el Tribunal en aquel momento no es extrapolable a la Ley 10/2012. Los motivos radican en la aplicabilidad generalizada de la Ley 10/2012 a

todos los justiciables, personas físicas y jurídicas, y la cuantía notablemente superior a las establecidas en la Ley 35/2002.

Lógicamente el análisis se centra en la situación de las personas jurídicas. En el fundamento jurídico 12º, el Pleno del Tribunal indica que la cuantía para recurrir no atiende a la realidad económica de las personas jurídicas. Para llegar a esta conclusión se basa en la Encuesta Anual de Comercio de Estadística de Productos en el sector de comercio, año 2014, 18 de diciembre de 2015 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística. Gracias a esta encuesta se comprobó que el 95,4% del sector se compone de empresas con una persona ocupada, y microempresas que ocupan de 2 a 9 personas. Además de dicha encuesta, han tenido en cuenta otros datos de las empresas inscritas de la seguridad social<sup>133</sup>.

Por otro lado, los Magistrados abordan muy sucintamente la cuestión de las costas en el ámbito de los recursos. Indican la inexistencia de éstas, debido a las leyes procesales y su imposición de costas sólo a la parte recurrente que vea rechazado el recurso interpuesto, y no se declaran a favor de quién se le haya estimado el recurso.

En otro orden de cosas, destaca también el Pleno, la falta de atención del legislador a la hora de cuantificar la tasa en cada instancia sin basarse en el valor económico del proceso. Estudia, además, los requisitos que han de cumplir los asuntos para recurrirse en apelación, suplicación o casación de cada orden jurisdiccional. La pormenorización de tales temas lleva al Tribunal a concluir que no existe razón ni justificación para establecer unas cuantías no adecuadas a la capacidad económica de las personas jurídicas. Por tanto, las tasas son contrarias al artículo 24.1 CE.

Una vez expuesta la inconstitucionalidad de la cuantía fija de la tasa, abordamos la cuota variable, igualmente sometida al examen de proporcionalidad. Esta vez, el estudio de si dicho elemento cuantitativo de la tasa se adecua o no al derecho

---

<sup>133</sup> *Ibidem*. El fundamento de derecho decimosegundo recoge los datos de la seguridad social: “Si se atiende a datos más globales, como el de las empresas inscritas en la seguridad social (personas físicas y jurídicas), las cifras son similares en su atomización: a 31 de diciembre de 2014, del total de empresas inscritas (1.255,613) un 56,54 por 100 cuentan con 1-2 trabajadores, otro 22,10 por 100 son empresas de 3-5 trabajadores y el 9,25 por 100 tienen de 6-9 trabajadores, por aludir a las de menor tamaño. Y en mayo de 2016, último registrado, las cifras a partir del total (1.299,108 empresas) son, respectivamente, del 55,47 por 100; 22 por 100 y 9,51 por 100 (Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Secretaría General Técnica, Subdirección General de Estadística: «Estadística de Empresas inscritas en la Seguridad Social», mayo de 2016)”.

constitucional, se realiza en los procesos de primera instancia como en aquéllos otros fruto de la interposición de recurso.

Recordemos que la cuota variable consiste en aplicar un porcentaje a la cuantía del procedimiento, y de ser incalculable ésta, se tiene en cuenta el valor de 18.000 euros.

Pues bien, a este respecto el Tribunal estima inconstitucional la cuota variable al presuponer una riqueza patrimonial a quienes demandan tutela judicial, cuando realmente es lo contrario, los justiciables acuden para reparar la pérdida económica sufrida. En todo caso, el aumento de patrimonio se producirá, si es que esto llega a ocurrir, en el momento de dictarse sentencia estimatoria de las pretensiones de reparación de daño. Textualmente el Tribunal indica en el FD 13º: “[...] *Gran parte de esos casos no comportan en modo alguno un enriquecimiento para la entidad que deduce la demanda, el recuro o la oposición a la ejecución. Pero incluso cuando la estimación de lo pretendido pudiera llevar consigo un aumento neto de su patrimonio, se precisa primero de una sentencia favorable que así lo declare y que además devenga firme, extremo éste que ni ha concurrido todavía al momento (inicial) de tener que pagar la tasa, ni puede, de hecho, que llegue a producirse si no vence en juicio. Pese a ello, se la grava con una suma adicional que comporta cientos o miles de euros, a abonar junto con la tasa fija*”.

Además, tampoco guarda relación con el coste del ejercicio de la función jurisdiccional. Igualmente produce desigualdades entre justiciables que ventilan sus pretensiones en un mismo procedimiento, abonando unos una mayor tasa que otros, dependiendo de la cuantía del procedimiento.

Por todo ello, la cuota variable resulta contraria al derecho al acceso a la jurisdicción y al recurso.

4- Otro de los puntos planteados por el recurso trata sobre la inconstitucionalidad de la tasa por vulnerar los principios de capacidad económica y de progresividad regulados en el artículo 31 de la CE. El Pleno no ha entrado a conocer dicho asunto basándose en la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, previo, de las tasas del artículo 7 de la Ley 10/2012 por ser contraria al artículo 24.1 de la CE.



5- El último punto a tratar de la sentencia es relativo a los efectos jurídicos que implica la nulidad de la cuantía de la tasa en los términos expuestos.

El Tribunal dispone que en aras de preservar la seguridad jurídica contenida en el artículo 9.3 de la CE, los efectos de la sentencia no tendrán carácter retroactivo. Asimismo, se encuentran bajo la obligación de no revisar procesos finalizados por sentencia con fuerza de cosa juzgada, sólo debiendo producir efectos pro futuro. Dichos efectos ex nunc suponen la imposibilidad de solicitar la devolución de las cantidades abonadas en aquellos procesos en los que haya recaído resolución firme. En aquellos otros que sigan su curso sin haber finalizado, la persona sólo podrá solicitar la devolución si impugnó la tasa por suponer un grave obstáculo al acceso a la jurisdicción o al recurso. A quienes no les haya supuesto una vulneración de su derecho fundamental, y por tanto no hayan alegado tal extremo, no tienen derecho a solicitar la devolución.

### **3. Otras cuestiones legales**

#### **2.1 Principio de proporcionalidad**

El principio legal de proporcionalidad se formuló inicialmente en el ámbito del Derecho Penal, materia en la que se propugnaba que la pena proporcional a la culpabilidad era la única pena útil<sup>134</sup>. Este principio emergió a consecuencia de la Revolución Francesa y el nacimiento del Estado liberal. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 proclamó la aplicación de penas siempre que resultaran evidentemente necesarias<sup>135</sup>.

Desde entonces la proporcionalidad ha sido una herramienta para limitar la actuación de los poderes públicos, y paulatinamente ha crecido de tal manera que se ha extendido a otras materias jurídicas, como el Derecho Administrativo. La proporcionalidad toma tal importancia que el Estado de Derecho se erige sobre tal principio<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> Véase JOSEFA FERNÁNDEZ NIETO, *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el derecho público común europeo*. Editorial Dykinson, Madrid 2008, pág.279.

<sup>135</sup> *Ibidem*.

<sup>136</sup> *Ibidem* pág.285.

La proporcionalidad se ha venido desarrollando con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea gracias a la aplicación de dicho principio por los Estados miembros.

El Tratado de la Unión Europea positivó el principio en el artículo.3B párrafo 3º fijando los siguientes términos: “ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente tratado”. De este precepto se han derivado las siguientes consecuencias, en primer lugar que la restricción de los derechos sea necesaria y equilibrada para la satisfacción del interés general, y en segundo lugar que el ejercicio de las competencias de la Comunidad se realice con la menor intensidad posible<sup>137</sup>.

Por su parte, el TEDH también ha perfilado los requisitos de la proporcionalidad respetando siempre el margen de libertad que tienen los Estados miembros a la hora de restringir derechos. Este Tribunal analiza casuísticamente la adecuación de las normas al principio de proporcionalidad, y lo hace ponderando los bienes jurídicos enfrentados. Es importante resaltar que un derecho no prevalecerá siempre sobre otro, sino que habrá que someter a test el derecho limitado y el interés legítimo perseguido.

La doctrina jurisprudencial del TC hace eco de los criterios fijados por los Tribunales europeos, estableciendo desde finales del S.XX y principios del S.XXI, la inadmisibilidad de aquellos obstáculos que no aparezcan justificados y proporcionados a la finalidad constitucional<sup>138</sup>.

Como hemos señalado, se debe analizar la norma concreta a la luz del principio de proporcionalidad y por tanto la Ley de Tasas Judiciales debe ser sometida al examen de razonabilidad y proporcionalidad, con el objetivo de comprobar si su fin, costear el gasto de la Administración de Justicia, es ajustado a los principios constitucionales<sup>139</sup>. En definitiva trataremos de dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿es constitucional la exigencia de las tasas judiciales, requisito económico, para interponer una acción en defensa de los derechos?

---

<sup>137</sup> Véase JAVIER BARNÉS VÁZQUEZ, “Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario” *Revista de Administración Pública* 1994, Nº 135, págs. 495-538, pág.498.

<sup>138</sup> STC nº 90/1983, de 7 de noviembre FJ 2º, RTC 1983/90.

<sup>139</sup> STC nº 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 4º (RTC 1985/99): “ni el legislador podría poner cualquier obstáculo, pues ha de respetar el contenido esencial [...]”.

En primer lugar debemos realizar un análisis de ponderación situando en una balanza los intereses jurídicos enfrentados. Por un lado, se encuentra el sostenimiento del gasto público (artículo 31.1 de la CE), lo que en nuestro caso provoca la preclusión del acto procesal y la finalización del procedimiento si no se presenta el justificante de autoliquidación (artículo.8.2 de la Ley 10/2012) y por otro, el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE).

En su momento se decidió implantar la tasa judicial con el objeto de que su coste fuera sufragado por aquellos justiciables que se beneficiaran de la prestación del servicio, iniciando procesos judiciales a través de ciertas acciones procesales (artículo 2 de la Ley 10/2012), además de persuadir a quienes acudieran a los Tribunales de forma injustificada (preámbulo de la exposición de motivos de la Ley 10/2012).

La proporcionalidad exige que los medios empleados sean adecuados a la finalidad perseguida evitando resultados especialmente gravosos<sup>140</sup>. En este sentido, la tasa judicial es el medio recaudatorio empleado para efectuar el fin, esto es, sostener el gasto público en el ámbito de la Administración de Justicia. En este punto observamos, que el medio empleado es el idóneo para alcanzar la finalidad, siempre y cuando se obvие el resultado gravoso que casusa.

Se percibe claramente, que el resultado ocasionado a través de esta medida es la inaccesibilidad a los Tribunales.

El Tribunal Constitucional considera que la tasa sería desproporcional si la cuantía fuese tan elevada que impidiese en la práctica el ejercicio del derecho<sup>141</sup>. Sin embargo, el hecho de que sea más o menos razonable la cuantía del tributo es un criterio político ajeno a la proporcionalidad jurídica, tal como señala el autor ÁLVAREZ-OSSORIO<sup>142</sup>.

---

<sup>140</sup> El TC emplea estas palabras para permitir la desigualdad de trato, siempre que la medida sea proporcional (STC nº 96/2002, de 25 de abril, FJ 7º RTC 2002/96).

<sup>141</sup> STC nº 79/2012, de 17 de abril, FJ 5º (RTC 2012/79): “Esta conclusión general sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas establecidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre (RCL 2002, 3081 y RCL 2003, 933) , son tan elevadas que impiden en la práctica el ejercicio del derecho fundamental o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables (STC 20/2012, F. 10)”.

<sup>142</sup> Véase FERNANDO ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO “Tasas judiciales: entre principio de proporcionalidad y política de derechos fundamentales”. *Revista Española de Derecho Constitucional* Nº 100 2014, págs.233, 234.

Si continuamos sometiendo a examen las tasas judiciales, nos encontramos con el criterio de necesidad para analizar si son proporcionales o no<sup>143</sup>.

La necesidad supone la inexistencia de otros medios menos gravosos para el ejercicio del derecho y con igual eficacia para alcanzar el fin al que se aspira<sup>144</sup>. La tasa es el único tributo que permite gravar el hecho imponible consistente en la obtención de un beneficio particular derivado de la prestación de un servicio, de este modo, el medio (la tasa) alcanza el fin (sostener el gasto público). Sin embargo resulta inadecuado debido a la consecuencia que acarrea.

La exigibilidad de la tasa al interponer una acción procesal e impedir iniciar el procedimiento en caso de no presentar el justificante de autoliquidación, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, al resultar gravoso para el litigante la finalización del procedimiento. Más cuando existe otra posibilidad para impedir dicha lesión, en este sentido se pronuncia el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) en su sentencia nº 68/2014 FJ 4º (ROJ 1637/2014): “[...] Aquél podría lograrse por otros medios, entre los que cabría incluir la simple obligación de comunicar a la administración tributaria la existencia del documento sin liquidar [...]”.

La proporcionalidad que deben cumplir las normas cuando establecen límites a otros derechos, es compartida por el TEDH cuando se acota un derecho que no es absoluto. En materia de tasas judiciales se ha posicionado a favor de las mismas siempre y cuando sean compatibles con el artículo 6.1 del CEDH.

Esta interpretación tendrá lugar cuando la restricción al acceso persiga un fin legítimo e implique una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin legítimo a perseguir<sup>145</sup>.

En la sentencia Kreuz contra Polonia, de 19 de junio de 2001, declara la tasa excesiva al ser equivalente al salario medio anual en Polonia<sup>146</sup>. El apartado §66 de la resolución

---

<sup>143</sup> *Ibidem* pág. 231.

<sup>144</sup> *Ibidem* Pág. 233.

<sup>145</sup> Véase RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGU, “¿Pueden los jueces controlar directamente las tasas judiciales?” *Revista de Jurisprudencia*, Nº.1 el 1 de abril de 2014. Pág.2.

<sup>146</sup> STEDH (sección 1ª) Kreuz contra Polonia, de 19 de junio de 2001, TEDH 2001/398: “el Tribunal señala en principio que incluso aunque la suma finalmente requerida al demandante era sustancialmente reducida en comparación con la previamente solicitada, era sin embargo, igual al salario medio anual en

pone de manifiesto que los Jueces deben sopesar en cada caso el interés recaudatorio del Estado y el interés de los justiciables a reivindicar sus reclamaciones ante los Tribunales, para respetar el derecho de acceso a los Tribunales<sup>147</sup>.

Del mismo modo se pronuncia en la sentencia Kniat contra Polonia de 26 de julio de 2005, al considerar excesiva la cuantía para una persona que sólo podía abonarla con lo recibido de la división de la sociedad conyugal<sup>148</sup>.

Además de someter a examen la cuantía de la tasa, cabe estudiar la proporcionalidad acerca de la exención total de las personas físicas en términos de igualdad tributaria. Debemos recordar que el principio de igualdad permite al legislador utilizar elementos diferenciadores siempre que sean razonables y proporcionales al fin perseguido<sup>149</sup>. Lo que ocurre con la Ley 10/2012 es lo siguiente, dos personas acuden a un Tribunal, la física tiene una renta anual de 30.000 euros y la jurídica una cifra neta de negocios de 30.000 euros. A pesar de encontrarse ambas en una misma situación de hecho, la persona física no satisfará el tributo debido a la exención total introducida por el RD-Ley 1/2015. A este hecho se añade la falta de justificación basada en una razón objetiva, ya que el legislador guarda silencio al respecto.

Igualmente, es desproporcional aplicar la misma cuota tributaria fija y el tipo variable a personas jurídicas con un patrimonio diferente.

Por tanto, no resulta proporcional ni la cuota de la tasa, que no tiene en cuenta la capacidad económica, ni que toda la carga tributaria recaiga sobre las personas jurídicas. Lo expuesto nos lleva a afirmar que el fin (sostener gasto público) no justifica los medios (limitar acceso a la justicia), tal como manifiesta MERCEDES RUÍZ GARIJO,

---

Polonia por entonces (apartados 38 y 49 «supra»). Dicha cantidad, vista desde la perspectiva del litigante ordinario, era indudablemente importante” (§62).

<sup>147</sup> Ibídem §66: “Valorando los hechos del caso en conjunto y teniendo en cuenta el lugar preeminente que tiene el derecho a un Tribunal en una sociedad democrática, el Tribunal considera que las autoridades judiciales no sopesaron adecuadamente, por un lado, el interés del Estado de recaudar tasas judiciales para tratar las reclamaciones y, por otro lado, el interés del demandante en reivindicar su reclamación ante los Tribunales.

Las tasas requeridas al demandante para proceder con su acción eran excesivas. Dieron como resultado que desistiera de presentar su reclamación y su caso no fuera nunca oído por un Tribunal. Eso, en opinión del Tribunal, perjudicó la verdadera esencia de su derecho de acceso”.

<sup>148</sup> STEDH (Sección 4ª) Kniat contra Polonia, de 26 de julio de 2005 (TEDH 2005/78): “la demandante recibía pagos por parte de su marido por su participación en la sociedad conyugal. Sin embargo, esta suma constituía aparentemente su único bien, y no parece razonable que se le exigiera que gastara parte de él en tasas judiciales, en lugar de emplearlo en su futuro y en asegurar las necesidades básicas de la demandante y de sus hijos menores tras el divorcio” (§44).

<sup>149</sup> Véase Mª TERESA MATA SIERRA *op.cit.*, *La igualdad tributaria...* pág.97.

la Ley de Tasas Judiciales 10/2012 es desproporcionada al sacrificar innecesariamente un derecho fundamental, como es el acceso a la justicia. Los Poderes Públicos se declinaron por la eficacia administrativa antes que por el cumplimiento de principios constitucionales<sup>150</sup>.

## **2.2 Vinculación y no afectación de la tasa**

Anteriormente se expuso que los tributos se establecen con la finalidad de sostener los gastos públicos. Para ello, la recaudación puede afectarse a un fin determinado o por el contrario destinarse al conjunto de los gastos que se generen, a ello se refiere el artículo.27.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria: “Los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados”.

A la luz del citado artículo podemos concluir que se trata de una norma general<sup>151</sup>, cuya aplicación será siempre y cuando no se especifique un destino de la recaudación.

En un primer momento las tasas judiciales quedaron afectadas, imponiendo así la norma especial, a la asistencia jurídica gratuita, esto se recogía en el artículo.11 del Anteproyecto de Ley por las que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses: “1. Los ingresos derivados de la tasa judicial quedarán afectos a la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita, en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio.  
2. Si la recaudación por la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, social y contencioso-administrativo excediera los costes que asuma la Administración General del Estado para la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita, el excedente se integrará en el Tesoro Público”.

---

<sup>150</sup> Véase MERCEDES RUÍZ GARIJO, *op. cit.* “La banalidad de las tasas...” pág.30.

<sup>151</sup> Véase CÉSAR MARTÍNEZ SÁNCHEZ, *op.cit.*, “Una aproximación crítica a las tasas judiciales...” pág.215.

Sin embargo, este precepto fue modificado quedando redactado de la siguiente manera: “La tasa judicial se considerará vinculada, en el marco de las disposiciones de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, al sistema de justicia gratuita en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio” (artículo 11.1 de la Ley 10/2012).

Efectivamente, la Ley 10/2012 establece en la Exposición de motivos la vinculación de la tasa con el objeto de mejorar la financiación del sistema judicial y de la asistencia jurídica gratuita. La tasa vinculada y no afectada, implica la no obligación de destinar lo recaudado a la asistencia jurídica gratuita tal como establecía el Anteproyecto, sino que es una mera posibilidad<sup>152</sup>, ya que todo depende la partida presupuestaria del ejercicio correspondiente.

Por otro lado, la vinculación de la tasa resulta llamativa si tenemos en cuenta la naturaleza del tributo, cuyo hecho imponible grava a quienes se benefician particularmente de la prestación de un servicio. La figura tributaria de la tasa pretende financiar la Administración de Justicia que es la que genera el coste que da lugar al tributo para satisfacerlo.

En adición, la Ley de Tasas Judiciales no establece el porcentaje de la recaudación que estará afecto a la asistencia jurídica gratuita ni al coste del servicio público de la Administración de Justicia, y por supuesto tampoco se recoge el gasto que origina esta justicia gratuita<sup>153</sup>.

Al respecto, el RD-Ley 1/2015 mantiene intacta la vinculación de la tasa, sin añadir que porcentaje pretendía ser destinado a la asistencia jurídica gratuita ni cual a sostener el gasto del sistema judicial.

### **2.3 Traslado del hecho imponible mediante las costas procesales**

En este apartado se analizará la consecuencia de incardinar en las costas procesales las tasas judiciales.

---

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> Véase MERCEDES RUÍZ GARIJO, *op.cit.*, “La banalidad de las tasas judiciales...” pág.38.

Anteriormente ya se expuso el hecho imponible de la tasa, brevemente recordaremos, en lo que al trabajo nos respecta, que consiste en la prestación de servicios en régimen de derecho público y que beneficien de un modo particular al obligado tributario (artículo 2.2a) de la LGT). De esta manera quien realice el presupuesto fijado por la Ley deberá cumplir la obligación tributaria principal (artículo 36.1 de la LGT), que no es sino satisfacer la cuota tributaria (artículos 19 y 20 LGT).

Respecto a la regulación más específica de las tasas, su concepto legal también se recoge en el artículo 6 de la LTPP, y sus sujetos pasivos son las personas, tanto físicas como jurídicas, que se beneficien personalmente de los servicios públicos que constituyen su hecho imponible (artículo 16).

Por su parte, la Ley 10/2012 constituye como hecho imponible el ejercicio de la potestad jurisdiccional originada por actos procesales (artículo 2), y establece como sujeto pasivo a quien promueva el ejercicio de la potestad jurisdiccional y realice el hecho imponible (artículo 3). Dicho de otro modo, el justiciable que presente una demanda o interponga un recurso será quien realice el presupuesto de la Ley y consecuentemente deberá abonar la cuota tributaria.

Esta configuración fiscal cambió a raíz del artículo.3.1 del RD-Ley 3/2013. Tal precepto se incorporó a la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, modificando el artículo 241.1 7º relativo al pago de las costas y gastos del proceso. El artículo 241.7º de la LEC queda redactado del siguiente modo: “La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, cuando sea preceptiva. No se incluirá en las costas del proceso el importe de la tasa abonada en los procesos de ejecución de las hipotecas constituidas para la adquisición de vivienda habitual. Tampoco se incluirá en los demás procesos de ejecución derivados de dichos préstamos o créditos hipotecarios cuando se dirijan contra el propio ejecutado o contra los avalistas”.

Del citado artículo se desprende que los ejecutados hipotecarios son la excepción que permite excluir la tasa judicial de las costas procesales.

En lo referente a los beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita condenados en costas deberán satisfacer los gastos generados por su defensa y de la parte contraria



(incluyendo la tasa judicial), si dentro de los tres años siguientes a la terminación del proceso viniere a mejor fortuna, quedando interrumpido el plazo de prescripción (artículo 394.3 de la LEC y 36.2 de la LAJG).

El precepto procesal 241.7º de la LEC tiene una implicación tributaria muy relevante, pues modifica la lógica jurídico-tributaria, en la medida que la cuota tributaria acaba siendo satisfecha por la parte condenada en costas y no por quien establece el artículo.3 de la Ley 10/2012, es decir, por el sujeto pasivo. En definitiva, la parte procesal condenada en costas será quien abone la cuota tributaria de la tasa con independencia de si ha realizado o no el hecho imponible. De este modo se produce el traslado del hecho imponible del sujeto pasivo a la parte condenada en costas procesales.

En conclusión, nos encontramos ante una confrontación entre una norma tributaria y otra procesal cuyo resultado desvirtúa lo establecido en la legislación fiscal, tal como dice GARCÍA-MONCÓ: “esta disfunción derivada de la falta de coordinación de la normativa procesal y financiera arroja un resultado final contradictorio con el Derecho Tributario que no es resuelto por la Ley 10/2012”<sup>154</sup>.

#### **2.4 Elemento cuantitativo y determinación de la cuota tributaria**

Las normas tributarias fijan elementos cuantitativos para determinar el importe que deben satisfacer los obligados tributarios. Para ello la LTPP establece en el artículo 19: “2. En general y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

3. Para la determinación, de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto con cargo al cual se satisfagan”.

---

<sup>154</sup> Cfr. MARÍA TERESA MATA SIERRA, ALFONSO GARCÍA-MONCÓ, *op.cit.*, *Alternativas de financiación en época de crisis*, pág.36.

Este precepto exige que el importe a abonar por la persona beneficiaria de la prestación del servicio no exceda del coste real del mismo, coste determinado en función del gasto generado por recursos materiales y humanos. Todo ello está relacionado de forma directa con el artículo 7 de la LTPP: “Las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible”. El citado artículo recoge así el **Principio de Equivalencia** inspiradora de dicha figura tributaria<sup>155</sup>.

Este principio fija el límite que tienen los poderes públicos para establecer la cuantía de la tasa, tal como señala CALVO ORTEGA: “la suma de todas las cuotas tributarias individuales no puede ser superior al citado coste del servicio”<sup>156</sup>.

Con el objeto de hacer frente al coste de la Administración de Justicia, el legislador establece una cuota tributaria consistente en una cantidad fija señalada al efecto (artículo 7.1 de la Ley 10/2012) y un tipo de gravamen aplicable (artículo 7.2 de la Ley 10/2012) sobre elementos cuantitativos. Esta posibilidad se recoge en el artículo 19.4 de la LTPP: “la cuota tributaria podrá consistir en una cantidad fija señalada al efecto, determinarse en función de un tipo de gravamen aplicable sobre elementos cuantitativos que sirvan de base imponible o establecerse conjuntamente por ambos procedimientos”.

Por tanto, la opción escogida por el legislador para determinar la cuota tributaria es ajustada a derecho, sin embargo surgen discrepancias acerca de la elección del elemento cuantitativo para fijar la base imponible.

En el artículo 6.1 de la Ley 10/2012 se establece como base imponible la cuantía del procedimiento judicial o recurso según establezcan las normas procesales. Esta disposición nos plantea la siguiente interrogante: ¿de qué modo se puede relacionar la cuota variable determinada en función de la cuantía del proceso con el coste efectivo directo o indirecto de la prestación del servicio consistente en el ejercicio de la potestad jurisdiccional?<sup>157</sup> Y es que el coste de la prestación de servicios nada tiene que ver con la cantidad que reclame el justiciable, de otra manera se asumiría que la persona que

---

<sup>155</sup> Véase. MARÍA TERESA MATA SIERRA ALFONSO GARCÍA-MONCÓ, *op.cit.*, *Alternativas de financiación en época de crisis* pág.34.

<sup>156</sup> Cfr. RAFAEL CALVO ORTEGA, *op.cit.*, *Curso de derecho financiero...* 17ª Edición, pág. 111.

<sup>157</sup> Véase MARÍA TERESA MATA SIERRA ALFONSO GARCÍA-MONCÓ, *op.cit.*, *Alternativas de financiación en época de crisis*, pág.35.

reclama 10.000 euros genera menos gastos a la Administración que otra que reclama 500.000 euros. En el primer caso la cuota tributaria sería 500 euros, en el segundo, la parte demandante tendría que abonar 10.000 euros, como máximo variable que fija el artículo 7.2 de la Ley 10/2012. Tanto el funcionariado como los medios materiales que están a su disposición cuestan lo mismo con independencia de la cuantía del procedimiento.

Lo mismo podemos decir de la cantidad fija, que al igual que la base imponible ni se determina en función del principio de capacidad económica ni en el principio de provocación de costes.

Esta problemática deriva del desconocimiento acerca del coste de la Administración de Justicia. Para solventar este conflicto, que sigue sin resolverse por el RD-Ley 1/2015, debe elaborarse una memoria económico-financiera que cuantifique los costes y justifique la cuantía de la tasa<sup>158</sup>.

La LTPP exige que se acompañe a la propuesta de una nueva tasa, una memoria económico-financiera con la finalidad de fijar el coste y por consiguiente la cuantía de la tasa, justificada con base a ese coste (artículo 20.1). Dicha obligación no es baladí, ya que sirve como herramienta verificadora del respeto al principio de equivalencia<sup>159</sup>.

Uno de los documentos que se aproximan de lejos a la memoria económico-financiera es la Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto. Dista mucho de cumplir con el objetivo establecido por la LTPP, pues el coste que se recoge no se desglosa según los procesos, es decir, no señala cuánto cuesta un proceso monitorio, un recurso de casación etc.<sup>160</sup>, sino que utiliza la previsión presupuestaria

---

<sup>158</sup> *Ibidem* pág.34.

<sup>159</sup> Véase MERCEDES RUIZ GARIJO, *op.cit.*, “La banalidad de las tasas judiciales...” pág.37.

<sup>160</sup> El Tribunal Constitucional también ha estimado insuficiente la memoria del análisis normativo del proyecto de Ley. El FD 12º de la sentencia núm. 140/2016, de 21 de julio de 2016, dispone que: “*La justificación dada por la memoria del análisis normativo del proyecto de Ley, para la cuantificación de estas tasas, no puede reputarse suficiente. De un lado, se limita a poner de manifiesto (página 17) la legitimidad de establecerlas por encima de las que cabe exigir para la primera instancia, al afectarse, añade, el derecho de acceso al recurso y no a la jurisdicción, lo que sin embargo ya hemos aclarado antes, no es el problema a resolver. De otro lado, se define en la memoria (pág.32) que lo que pueda ingresarse por este concepto no permitirá cubrir el coste de la segunda instancia, limitándose a dar datos globales de las partidas previstas para retribuciones y gastos en bienes y servicios. Sin embargo, esas cifras no se acompañan siquiera de un estudio económico que permita comprender el porqué de la cuantía de la tasa asignada a cada uno de los distintos recursos. [...]”*”.

para Tribunales de Justicia y Ministerio fiscal de 2011<sup>161</sup>. Esta memoria se limita a estimar los ingresos que se obtendrían con la implantación de la Ley 10/2012. Actualmente no existe documento técnico que ponga de manifiesto cuál es el coste económico que supone la Administración, por tanto, no se explican las cuotas fijadas por el legislador<sup>162</sup>. Ello conlleva a plantearse que la decisión tomada por los poderes públicos ha sido arbitraria, contraviniendo el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE).

A pesar de que el Principio de Equivalencia no tiene mención expresa en la Ley Fundamental, el prof. MARTÍNEZ SÁNCHEZ sostiene: “que mientras que en los impuestos la igualdad se mide en función de la capacidad económica, en lo que se refiere a los tributos causales «la medida del cumplimiento de las exigencias que derivan de la igualdad viene representada por los principios de equivalencia o beneficio». De suerte, que, en consecuencia, el respeto al principio de equivalencia será el elemento fundamental, aunque no único, para la consecución de la justicia tributaria en el ámbito de las tasas”<sup>163</sup>.

Por otro lado, el Tribunal Supremo aboga por la consideración constitucional del Principio de Equivalencia en la sentencia de 8 de octubre de 2010 (RJ 2010/7208). En el FJ 10º expone que las tasas deben cumplir con el Principio de Equivalencia ya que en cierta medida deriva de una exigencia constitucional. El Tribunal lo argumenta con base a dos razones. La primera, se encuentra en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y su artículo 7 el cual fija que: “el rendimiento previsto para cada tasa por la prestación de servicios o realización de actividades no sobrepase el coste de dichos servicios o actividades”. Y tal como expone el Tribunal, la LOFCA se integra en el bloque de constitucionalidad.

La segunda razón se encuentra en el concepto constitucional de tasa reflejado en el artículo 2.2 de la LGT, y cuyo rasgo característico es que lo recaudado de la tasa debe atender a acercarse al coste total del servicio prestado, pero sin superarlo.

---

<sup>161</sup> Según la memoria del Anteproyecto, se destinan 1.313.848.311.180 € (un billón trescientos trece mil ochocientos cuarenta y ocho millones trescientos once mil ciento ochenta). Este dato consta en el Anteproyecto de Ley por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Pág.25.

<sup>162</sup> Véase CÉSAR MARTÍNEZ SÁNCHEZ “Una aproximación crítica a las tasas judiciales desde el derecho financiero y tributario”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* Nº. 27 de 2013, págs. 205-221, pág. 210.

<sup>163</sup>*Ibidem* págs. 212-213.

En tanto en cuanto no se redacte la memoria económico-financiera el contribuyente no sabrá qué está financiando ni en qué medida, pues parte de la recaudación de los impuestos se destina a sufragar el gasto del sistema judicial. El 50% del IRPF, del IVA y el 42% de los impuestos especiales que recauda el Estado deben de servir para financiar la Administración de Justicia o el Sistema Nacional de Salud<sup>164</sup>. Por tanto, si se financia vía tasa e impuesto podemos encontrarnos ante la posibilidad de pagar por unos servicios que ya han sido financiados, tal como apunta GARCÍA-MONCÓ, es un modelo que representa el copago<sup>165</sup>. Este sistema ha sido denominado por el Tribunal Constitucional como un «modelo mixto» de financiación totalmente lícito, en la sentencia 20/2012 de 16 de febrero.

En cualquier caso, en la memoria económico-financiera debe determinarse el importe recaudado de impuestos que se destina a sostener el servicio de la Administración de Justicia, con el objeto de descontar dicho importe del gasto de este servicio. Así se conocería la cuantía no financiada, debiendo sufragarse esa parte del gasto mediante la tasa. De lo contrario se vulnera el artículo 7 de la LTPP, resultando ilegal el importe recaudado<sup>166</sup>, al superar la cuantía de la tasa el coste real del servicio.

Lo expuesto en este punto lo seguimos manteniendo a pesar de la STC núm. 140/2016, de 21 de julio, pues permanecen vigentes las cuotas fijas de los procesos civiles de primera instancia.

## **2.5 Reflexión acerca de algunas exenciones**

El artículo 4 de la Ley 10/2012 contempla una serie de exenciones objetivas y subjetivas. Con ellas se pretende gravar solo a los usuarios que hacen una utilización masiva del servicio público, beneficiándose económicamente del resultado que obtienen tras acudir al sistema judicial<sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> Véase MARÍA TERESA MATA SIERRA ALFONSO GARCÍA-MONCÓ, *op.cit.*, *Alternativas de financiación en época de crisis* pág.31.

<sup>165</sup> *Ibidem.*

<sup>166</sup> *Ibidem.* pág.14.

<sup>167</sup> Véase ALFREDO RAMOS, *op.cit.*, *Las tasas judiciales...* pág.57.

Las exenciones en esta materia han sido abordadas desde diferentes puntos de vista. El autor NAVARRO SANCHÍS<sup>168</sup> critica la introducción de las exenciones al considerar que los sujetos pasivos no exentos se repartirán la carga financiera de los usuarios no obligados al pago.

Por su parte, IBAÑEZ GARCIA<sup>169</sup> añade que ante un tributo que se basa en el principio de provocación del gasto, como puede la Ley contemplar tantas exenciones.

Sobre la exención de las personas físicas también se pronuncia en contra RUIZ GARIJO<sup>170</sup>. Parte de la existencia de una presunción errónea sobre la capacidad económica de las personas físicas ya que habrá usuarios del sistema judicial que tengan una elevada capacidad económica para satisfacer la tasa.

Las críticas anteriores se vertían sobre la Ley 53/2002, pero se puede comprobar cómo resultan extrapolables a la Ley 10/2012 pues ambas comparten una similar configuración.

El autor SAGARRA URGEL<sup>171</sup> ponía de manifiesto la falta de justificación sobre la exención de las personas físicas. La razón que esgrimía para justificar este planteamiento del legislador, radicaba en evitar la impopularidad de las mismas, pudiendo convertirse en un Caballo de Troya que tras futuras reformas se amplíen a otros supuestos. Tal predicción ha resultado acertada, pues la Ley 10/2012 extendió los supuestos de hechos gravables, tales como la jurisdicción social, así como a los justiciables, personas físicas, que debían abonarla.

Con el artículo 11.1 del RD-Ley 1/2015 que modifica el artículo 4.2 de la Ley 10/2012, volvemos a los orígenes de la reintroducción de la tasa. Este último RD-Ley no arroja luz sobre la motivación que ha llevado al legislador a declarar exentas a todas las personas físicas. A este respecto, el TC considera exenciones válidas aquellas justificadas, por motivos de técnica tributaria, por respetar el mínimo de subsistencia o

---

<sup>168</sup> Véase FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHÍS “Reflexiones sobre la tasa judicial”. *Revista del Poder Judicial*. Nº 77 2005 págs.95- 129, pág.95.

<sup>169</sup> Véase ISAAC IBAÑEZ GARCÍA, “La tasa sobre la tutela judicial efectiva”. *Revista Nueva Fiscalidad* Nº 11 2003 págs. 53-100, pág.96.

<sup>170</sup> Véase MERCEDES RUÍZ GARIJO. “El retorno de las tasas judiciales, un debate abierto”. *Revista Nueva Fiscalidad* Nº 7 julio 2004. Pág.5.

<sup>171</sup> Véase ANTONIO SAGARRA URGEL “Crónica jurídica civil: Algunas consideraciones sobre nuevas tasas judiciales”. *Revista del colegio de abogados de Lleida* Nº 33 2003, págs. 5-6.

debido a razones de política económica o social<sup>172</sup>, sin embargo se vulnerará el principio de igualdad y de generalidad cuando el reparto de la carga tributaria no esté justificada razonablemente, siendo por ello una exención inconstitucional<sup>173</sup>.

Con base a la jurisprudencia del alto Tribunal cabe cuestionarse si la exención general de las personas físicas y la carga tributaria a favor de las jurídicas es constitucional.

En otro orden de cosas, la delimitación del hecho imponible también ha sido controversia desde la Ley 53/2002.

Actualmente el ámbito de aplicación de la Ley 10/2012 recae sobre las jurisdicciones contencioso-administrativa, civil y social, excluyendo la vía penal.

La duda que se nos plantea es el por qué la jurisdicción penal no se contempla en ese ámbito de aplicación. Si atendemos a la naturaleza de la tasa judicial, persigue que los justiciables que se benefician del servicio de la Administración de Justicia sostengan el gasto que deriva de dicha utilización. Bien, pues el ámbito penal también se compone de recursos humanos y materiales que generan un coste al Estado, y que consecuentemente tiene que ser financiado.

De hecho, tendría más lógica jurídica tributaria gravar los actos procesales de la jurisdicción penal que aquellos actos del orden contencioso-administrativo que son consecuencia de la actuación contumaz de la Administración<sup>174</sup>.

Al respecto se pronunció NAVARRO SANCHÍS criticando la decisión legislativa de no incluir en el hecho imponible al orden social y penal en la Ley 53/2002: “pese a que en ellos, lógicamente, también se manifiesta la potestad jurisdiccional y, además, generan un gasto para las arcas públicas, derivado del mantenimiento del servicio, que afecta o beneficia a quien lo promueve”<sup>175</sup>.

Para RUIZ GARIJO<sup>176</sup> carece de justificación tal decisión sobre todo cuando acuden grandes empresas ante tales jurisdicciones.

Quizás las críticas expuestas serian aplacadas si el legislador pusiese de relieve los motivos que le han llevado a tomar esa decisión. Además resulta exigible que

---

<sup>172</sup> STC nº 96/2002, de 25 de abril FJ 7º (RTC 2002/96).

<sup>173</sup> STC nº 134/1996, de 22 de julio, FJ 5º (RTC 1996/134).

<sup>174</sup> Véase ALFREDO RAMOS *op.cit.*, *Las tasas judiciales...* pág.43.

<sup>175</sup> Cfr. FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHÍS *op. cit.*, “Reflexiones sobre la tasa judicial...” pág.106.

<sup>176</sup> Véase MERCEDES RUIZ GARIJO, *op.cit.*, “El retorno de las tasas...”. págs. 123-144, pág.127.

incluya dicho razonamiento en la exposición de motivos para que la ciudadanía compruebe que los poderes públicos no han actuado arbitrariamente.

## **2.6 El Letrado de la Administración de Justicia como agente recaudador.**

La Ley 53/2002 recogió en el artículo.35.8 la gestión de la tasa a cargo del Letrado de la Administración de Justicia. Sus funciones se establecieron en la Orden HAC 661/2003 de 24 de marzo resultando similares a las que desempeña hoy en día por disposición de la Ley 10/2012.

Las competencias recaudadoras LAJ comienzan en el momento que el justiciable presenta un escrito procesal. A dicho escrito debe acompañarse un justificante de pago que refleje la autoliquidación de la tasa por parte del sujeto pasivo. En ese preciso instante el LAJ se convierte en agente recaudador, pues en caso de no aportarse el justificante de pago junto al escrito procesal, requerirá al sujeto pasivo que subsane el error en el plazo de diez días. Hasta entonces no dará curso al escrito procesal de tal manera que en ausencia de subsanación del error, el acto procesal precluirá y se ordenará la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda (artículo 8.2 de la Ley 10/2012).

Además el Letrado de la Administración de Justicia tendrá la función de comunicar por escrito la cuantía definitiva del proceso, en caso de que ésta se viera modificada, a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, en el plazo de cinco días (artículo.8.4 de la Ley 10/2012).

Por su parte, la Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre por la que se aprueba el modelo 696 de autoliquidación y el modelo 695 de solicitud de devolución recoge en la exposición de motivos la necesidad de obtener la colaboración de los órganos judiciales para la gestión adecuada del tributo: “Del mismo modo resulta estratégica e indispensable la colaboración de los órganos judiciales a la hora de la comprobación de la correcta autoliquidación de la tasa y en la tramitación de forma eficiente y ágil de las devoluciones establecidas en la Ley 10/2012”.



Atendiendo al contenido de dicha Orden, el LAJ además de comprobar que efectivamente se autoliquida el tributo, deberá ocuparse de tramitar las devoluciones.

La Orden HAP/2662/2012 fundamenta este deber con lo dispuesto en el apartado primero y tercero del artículo 94 de la LGT. Este precepto obliga a quienes ejercen la función pública a comunicar a la Administración tributaria datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria. El apartado tercero del artículo 94 de la LGT incluye a los órganos judiciales de forma específica, en la labor de facilitar a la Administración toda la información con trascendencia tributaria.

De los preceptos expuestos se observa cómo se instaura nuevamente la distorsión<sup>177</sup> en el funcionamiento de la Administración de Justicia, pues el Letrado de ésta se encarga de la gestión tributaria no permitiéndole dedicarse plenamente a sus funciones procesales y de gestión judicial<sup>178</sup>. Además, el deber de informar que recae sobre los juzgados y tribunales no se concreta como un deber recaudatorio como si se tratara de un órgano tributario<sup>179</sup>.

Esta labor añadida a los Letrados de la Administración de Justicia es compensada por el Ministerio de Justicia mediante elaboró la Resolución del Secretario General de 1 de julio de 2014 por la que se regula el complemento de retribuciones variables por productividad del Cuerpo de Secretarios Judiciales. A través del contenido de esta Resolución, se bonifica a estos funcionarios según la cantidad de tasas que hayan gestionado. Esta función de ámbito tributario se incluye en el artículo 2 como un indicador de actividad estratégico<sup>180</sup>, cuya finalidad es retribuir al letrado el trabajo añadido como agente recaudador. En definitiva, parte del importe de las tasas se destina a quienes se encargan de vigilar que se autoliquide el tributo. Por un lado, es entendible que se compense ese trabajo de más, pero por otro la tasa está generando un coste que hay que sufragar.

---

<sup>177</sup> Téngase en cuenta que uno de los argumentos a favor de la Ley 25/1986 de 24 de diciembre de supresión de las tasas judiciales, fue acabar con la distorsión de dicho funcionamiento.

<sup>178</sup> Véase MERCEDES RUÍZ GARIJO, *op.cit.*, “El retorno de las tasas judiciales...” pág.9.

<sup>179</sup> *Ibidem* pág.10.

<sup>180</sup> Indicador referido a la actividad propia de los secretarios judiciales que, sin ser las principales del órgano en el que se presta el servicio, deben reconocerse por implicar un gravamen añadido a las funciones habituales. La cuantía asignada no superará el 25%.

Dicho lo cual, se puede comprobar que el legislador se ha preocupado de dotar a las tasas judiciales de un sistema eficaz para asegurarse de la recaudación empleando la preclusión del acto procesal, y premiando a los Letrados de la Administración de Justicia que más tasas recauden mediante un complemento salarial.

## IV CONCLUSIONES

Los principales problemas puestos de relieve a lo largo del trabajo, en parte han sido resueltos por el Tribunal Constitucional en la sentencia núm.140/2016, de 21 de julio de 2016.

La resolución del Tribunal declara la inconstitucionalidad, y por tanto la nulidad, del artículo 7.1 y 2 de la Ley 10/2012. El contenido de este precepto versaba sobre la determinación de la cuota tributaria. Pues bien, tanto la cuota fija como la variable son inaplicables en la jurisdicción civil, contencioso-administrativa y social.

A simple vista pudiera parecer que el sistema jurídico ha sido depurado plenamente en cuanto a las tasas judiciales se refiere. Sin embargo, continúan siendo aplicables las tasas de los siguientes procesos civiles: verbal, cambiario, ordinario, monitorio y monitorio europeo, demanda incidental en el proceso concursal, ejecución extrajudicial y oposición a la ejecución de títulos judiciales y concurso necesario.

En cuanto al apartado segundo del artículo 7 de la Ley 10/2012 es nulo en su totalidad, pues la cuota variable no se aplicará en aquellos procedimientos civiles en los cuales continúa la tasa judicial.

El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la cuota fija que afecta a tales procesos de la jurisdicción civil, sencillamente porque los recurrentes no incluyeron tal extremo como objeto del recurso 973/2013, lo cual impide al Tribunal pronunciarse sobre dicha cuestión.

Igualmente el resto del contenido de la Ley 10/2012 permanece vigente, pues aunque hayan sido impugnados otras disposiciones de la norma como los artículos 2,5,6 y 11, el Tribunal no pudo entrar a conocer la validez de los mismos por falta de argumentación a favor de la inconstitucionalidad.

La cuantía de la tasa, tanto fija como variable, ha sido declarada inconstitucional por resultar excesiva y conculcar el derecho al acceso a la jurisdicción y al recurso, vulnerando así el artículo 24.1 de la CE. En base a ello, y en lo que se refiere al apartado de la tutela judicial efectiva concluiremos como sigue.

El artículo 8.2 de la Ley 10/2012, el cual impide el acceso a la justicia en caso de impago de la tasa, tampoco ha sido impugnado por el recurso 973/2013. Consecuentemente, el Tribunal no ha entrado a conocer la validez constitucional de

este precepto. Sin embargo, podemos intuir según sus criterios, que tal disposición es constitucional. La constitucionalidad se basaría en la existencia de los procedimientos de aplazamiento o fraccionamiento de pago regulados en la LGT. Sistemas que flexibilizan la exacción del tributo, y que permiten el acceso a la jurisdicción y al recurso a quienes tengan mayores dificultades económicas.

En lo respectivo al derecho a la igualdad recogido en el artículo 14 de la CE, tampoco el objeto del recurso ha coincidido con nuestra perspectiva. Nuestros razonamientos parten de un plano de igualdad específica, la igualdad tributaria. Este derecho supone la no introducción por el legislador de privilegios o desigualdades discriminatorias e injustificadas entre quienes se encuentren en la misma situación de hecho. Sin embargo, la determinación de la cuantía tributaria no tiene en cuenta los diferentes recursos patrimoniales de las personas jurídicas.

Por ello, continuamos manteniendo nuestra pretensión de inconstitucionalidad en lo que se refiere a las tasas aún vigentes.

Por otro lado, el artículo 6 de la Ley 10/2012, fija una base imponible no determinada en función de unos elementos cuantitativos que muestren una capacidad económica que deba ser gravada. Es cierto, que la demanda de un servicio público no manifiesta una situación patrimonial que deba ser sometida a gravamen, como se expuso con anterioridad, sino que lo principal es cubrir el coste generado por tal servicio. Aun así, la LTPP recoge la necesidad de tener en cuenta la capacidad económica cuando la naturaleza de la tasa lo permita. Y por supuesto, el mandato constitucional del artículo 31.1 de la CE establece dicho principio para tenerse en cuenta en cada tributo. Habría sido interesante conocer la posición jurídica del Tribunal Constitucional a este respecto. No se ha pronunciado sobre la adecuación de la norma tributaria al precepto constitucional 31.1, porque previo a este asunto ya había declarado inconstitucional el artículo 7 de la Ley 10/2012.

La no consecución del principio de capacidad económica supone quebrantar o no apoyar la creación de un sistema tributario justo basado en los principios de igualdad y progresividad, lo que viene a resumirse por la jurisprudencia constitucional como buscar riqueza donde la haya. El legislador grava del mismo modo a aquellas personas

que se encuentran en una posición diferente no teniendo en cuenta la capacidad económica, lo que implica una vulneración los artículos 14 y 31.1 de la CE.

En lo que respecta a los problemas legales, se puede observar como la Ley 10/2012 no atiende a lo dispuesto en el artículo 36.1 y 2 de la LGT ni a los artículos.7, 8, 16, 19 y 20 de la LTPP.

La Ley de Tasas Judiciales ha sido diseñada erróneamente en lo que al ámbito jurídico-financiero se refiere.

En primer lugar, el hecho imponible de la tasa es claro, gravar la prestación del servicio de la Administración de Justicia, y el sujeto pasivo es quien se beneficie de dicha prestación. Pues bien, esta configuración tributaria se ve alterada por la norma de las tasas judiciales, al incluir como costas la cuota tributaria. De este modo puede acabar abonando la tasa la parte que no ha realizado el hecho imponible. Tales figuras tributarias chocan directamente con el artículo 241.7º de la LEC.

Por otro lado, la Ley 10/2012 no sabemos si tiene presente el principio de equivalencia, pues desconocemos el coste del servicio dada la ausencia de una memoria económico-financiera que justifique la determinación de una cuota fija en función del proceso y un tipo de gravamen variable según la cantidad reclamada en el proceso judicial.

Además la base imponible carece de causa, pues se emplean los mismos recursos humanos y materiales tanto para el justiciable que reclama 10.000 euros como para quien requiere 50.000 euros, a no ser que se presuma que los procesos de mayor cuantía generan más costes. De momento y hasta que el legislador no motive su actuación, los elementos cuantitativos de la tasa resultan arbitrarios y no ajustados a la LTPP.

Por último, todo lo expuesto anteriormente nos lleva a destacar los siguientes puntos:

1- La Ley 10/2012 sigue vigente. En cualquier momento pueden introducirse modificaciones por las cuales se incluya a las personas físicas como sujetos pasivos. Las tasas tendrán plena aplicación si la cuantía de las mismas se determina de tal modo que

respete los límites establecidos por la constitución, es decir, no sean excesivas y sean idóneas para alcanzar el fin perseguido.

2- El criterio de proporcionalidad se respetaría si la cuantía fuese bastante inferior, aproximada a la cantidad que se paga en los depósitos en caso de recurrir en apelación o casación. Estas cantidades ayudarían al sostenimiento del gasto público sin limitar el derecho al acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

3- Permanecen siendo aplicables las tasas judiciales en aquellos procedimientos civiles tasados por la Ley, en tanto en cuanto, el Tribunal no resuelva otros recursos cuyo objeto impugne el artículo 7.1 de la Ley 10/2012 en lo referente a la cuota fija de tales procedimientos.

4- Incluir a las personas físicas como sujetos pasivos de la tasa judicial evitando una exoneración de grupo arbitraria y no justificada por el ordenamiento ni por la Ley Fundamental. Con ello se tendría en cuenta la generalidad tributaria, sometiendo a todos al poder tributario<sup>181</sup>, lo que supone erradicar la discriminación y respetar la igualdad ante la ley. Si se mantienen exentas, el legislador debería motivar tal exención.

5- Tal como indica el Tribunal Constitucional en el FD 3º de la sentencia núm. 140/2016, ninguna jurisdicción tiene garantizado la gratuidad ni siquiera el penal. Por ello, el legislador debería motivar el porqué la exención total de esta jurisdicción.

6- Elaborar una memoria económico-financiera que refleje el coste del sistema judicial, y justifique la determinación de la cuota tributaria. A su vez, se examinaría si la Ley cumple el Principio de Equivalencia.

7- Afectar la tasa en su totalidad al sostenimiento de la Administración de Justicia, o establecer un porcentaje destinado a la Asistencia Jurídica Gratuita.

8- Gestionar la tasa a través de la Agencia Tributaria para reducir la carga de trabajo del LAJ. Además con esta medida se eliminaría un coste generado por la

---

<sup>181</sup> Véase RAFAEL CALVO ORTEGA. *Curso de derecho financiero...* 17ª Edición, pág.47.

tasa, las retribuciones complementarias de los Letrados de la Administración de Justicia.

## V BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F. “Tasas judiciales: entre principio de proporcionalidad y política de derechos fundamentales”. *Revista Española de Derecho Constitucional* N° 100 2014.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. Sinopsis del artículo 31 de la Constitución Española. Diciembre de 2003, versión actualizada por Sara Sieira, Letrada de las Cortes Generales.  
Disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=31&tipo=2> Consultado día 19 de enero 2017.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. “Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario” *Revista de Administración Pública* 1994, N° 135.
- BOBBIO, N. *Teoría General del Derecho*, trad. De E. Rozo Acuña, Editorial Debate, Madrid 1992.
- CALVO ORTEGA, R. Curso de Derecho Financiero, *Derecho tributario, parte general, parte especial y Derecho presupuestario*. 18ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra 2014.  
*Derecho tributario, parte general parte especial y Derecho presupuestario*. 17ª Edición Editorial Aranzadi, Navarra 2013.
- CARRASCOSA L. V. *Tasas judiciales*. Badajoz 1984.
- DE DIEGO DÍEZ, L. A. “Tasas judiciales. Subsanación y consecuencias de su impago” *Revista Aranzadi Doctrinal* N° 9/2014, Pamplona 2014.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. *Las tasas judiciales*. Seminario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, 28 de mayo de 2014.



- FALCÓN TELLA, R. “El concepto de tributo «desde la perspectiva constitucional» y la supresión del párrafo segundo del artículo. 2.2.a) LGT”. *Revista Quincena Fiscal* N° 11/2011. Parte Editorial Aranzadi Pamplona 2011.
- FERNÁNDEZ NIETO, J. *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el derecho público común europeo*. Editorial Dykinson, Madrid 2008.
- GARCÍA-MONCÓ, A. “El copago desde el punto de vista jurídico financiero: aclaraciones, problemática y alternativas”. *Alternativas de financiación en épocas de crisis*. Editorial Lex Nova, 2014.
- GARCÍA NOVOA, C. *El concepto de tributo*. Editorial Marcial Pons, Buenos Aires 2012.
- GIMÉNEZ GLUCK, D. *Una manifestación polémica del principio de igualdad*. Editorial Tirant lo Blanch 1999.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Derecho a la tutela jurisdiccional*. 3ª Edición, Editorial Civitas, Madrid 2001.
- GUASP DELGADO, J. “Administración de justicia y derechos de la personalidad” *Revista de Estudios Políticos* N° 17-18, 1944.
- HERRERA MOLINA, P. M., “La irrelevancia jurídica del concepto constitucional de tributo”. *Revista Quincena Fiscal* N° 2/2004. Editorial Aranzadi Pamplona 2004.
- IBÁÑEZ GARCÍA, I. “La tasa sobre la tutela judicial efectiva”. *Revista Nueva Fiscalidad* N° 11 2003.
- MANGLANO SADA, L. “El juez en la Constitución”. *Revista Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 40, Valencia 2002.

- MARTÍ SÁNCHEZ, S. Sinopsis artículo 119 de la Constitución Española, Diciembre 2003.  
Disponible en  
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=119&tipo=2> Consultado el día 12 de enero de 2017.
  
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C. “Una aproximación crítica a las tasas judiciales desde el derecho financiero y tributario”. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. Nº27, 2013.
  
- MATA SIERRA, M<sup>a</sup> T. *El principio de igualdad tributaria*, Editorial Thomson Reuters 2009.  
*Alternativas de financiación en época de crisis*, Editorial Lex Nova, año 2014, pág. 34.
  
- MOLAS, I. *Derecho Constitucional*, 4<sup>a</sup> Edición, Editorial Tecnos Madrid, 2008.
  
- MORENO SEIJAS, J. M. “La tasa y el precio público como instrumentos de financiación”. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie Economía, Nº 7, 1998.
  
- NAVARRO SANCHÍS, F. J. “Reflexiones sobre la tasa judicial”. *Revista del Poder Judicial*. Nº 77 2005.
  
- OCHANDO CLARAMUNT, C. *El Estado de bienestar*, Editorial Ariel Barcelona 2002.
  
- PATÓN GARCÍA, G. “Sobre el enjuiciamiento constitucional de la igualdad tributaria” *Revista jurisprudencia tributaria*. Editorial Aranzadi Pamplona 2006.
  
- PÉREZ LUÑO, A.E. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Editorial Tecnos Madrid, 1986.

- QUERALT, J.M., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J. M., CASADO OLLERO, G. *Curso de derecho financiero y tributario*. 23ª Edición, Editorial Tecnos, Madrid 2012.
  
- RAMÓN PARADA, J. “Los servicios públicos” *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*. Editorial Civitas 2003 Vol. 2.
  
- RAMOS PÉREZ-OLIVARES, A. *Las tasas judiciales desde una perspectiva tributaria*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2010.
  
- RODRÍGUEZ COARASA, C. Sinopsis del artículo 9 de la CE.  
 Disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=9&ti=9&po=2> Consultado el 12 de enero de 2017.
  
- RUÍZ GARIJO, M. “La banalidad de las tasas judiciales: una nueva fractura del Estado de bienestar”. *Nueva Fiscalidad* N° 4, julio-agosto 2013, Editorial Dykinson, Madrid.  
  
 “El retorno de las tasas judiciales, un debate abierto”. *Revista Nueva Fiscalidad* N° 7 julio 2004.
  
- SAGARRA URGEL, A. “Crónica jurídica civil: Algunas consideraciones sobre nuevas tasas judiciales”. *Revista del colegio de abogados de Lleida* N° 33 2003.
  
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho Administrativo, Parte General*, 8ª Edición, Editorial Tecnos Madrid 2012.  
*Derecho Administrativo Parte General*, 10ª Edición, Editorial Tecnos Madrid 2014.
  
- VILLAFÁÑEZ GALLEGO, R. “¿Pueden los jueces controlar directamente las tasas judiciales”, *Revista de Jurisprudencia el Derecho* N° 1 abril de 2014.

## VI ANEXO JURISPRUDENCIAL

### Sentencias del Tribunal Constitucional:

26/1981, de 17 de julio de 1981.

27/1981, de 20 de julio de 1981.

37/1982, de 16 de junio de 1982.

90/1983, de 7 de noviembre de 1983.

99/1985, de 30 de septiembre de 1985.

149/1986, de 26 de noviembre de 1986.

76/1990, de 26 de abril de 1990.

84/1992, de 28 de mayo de 1992.

221/1992, de 11 de diciembre de 1992.

341/1993, de 18 de noviembre de 1993

16/1994, de 20 de enero de 1994.

296/1994, de 10 de noviembre de 1994.

185/1995, de 14 de diciembre de 1995.

134/1996, de 22 de julio de 1996

182/1997, de 28 de octubre de 1997.

138/1998, de 8 de julio de 1998.

176/1999, de 30 de septiembre de 1999.

194/2000 de 19 de julio de 2000.

276/2000, de 16 de noviembre de 2000.

96/2002, de 25 de abril de 2002.

108/2002, de 5 de mayo de 2002.

54/2006, de 27 febrero de 2006.

20/2012, de 16 de febrero de 2012.

79/2012, de 17 de abril de 2012.

140/2016, de 21 de julio de 2016.

#### Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

22 de diciembre de 2010, (DEB Deutsche Energiehandels-und Bertungsgesellschaft contra Bundesrepublik Dutschland).

#### Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Kreuz contra Polonia, de 19 de junio de 2001.

Kniat contra Polonia, de 26 de julio de 2005.

#### Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

68/2014, de 30 de enero de 2014.

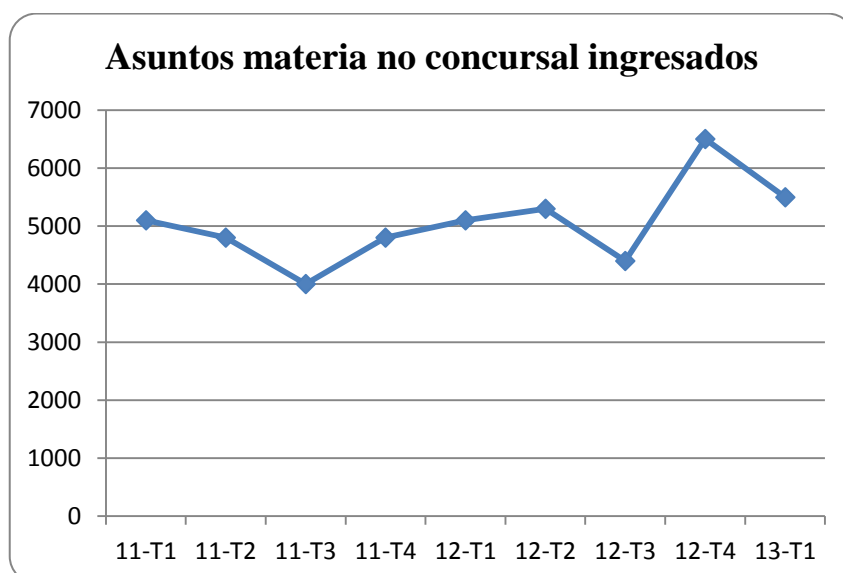
## VII ANEXO ESTADÍSTICA JUDICIAL SOBRE EL IMPACTO DE LAS TASAS JUDICIALES

Las gráficas que se exponen a continuación pertenecen a la sección de Estadística Judicial. Con ellas se pretende analizar el impacto de las tasas sobre la entrada de asuntos en los órganos judiciales. Para ello han empleado un método indirecto con base a unas series históricas trimestrales, con la finalidad de hacer una proyección de futuro comparando los valores observados y los previstos.

Los datos de las gráficas pertenecen a los cuatro trimestres de 2011 y 2012 y el primer trimestre de 2013.

### Juzgados de lo Mercantil

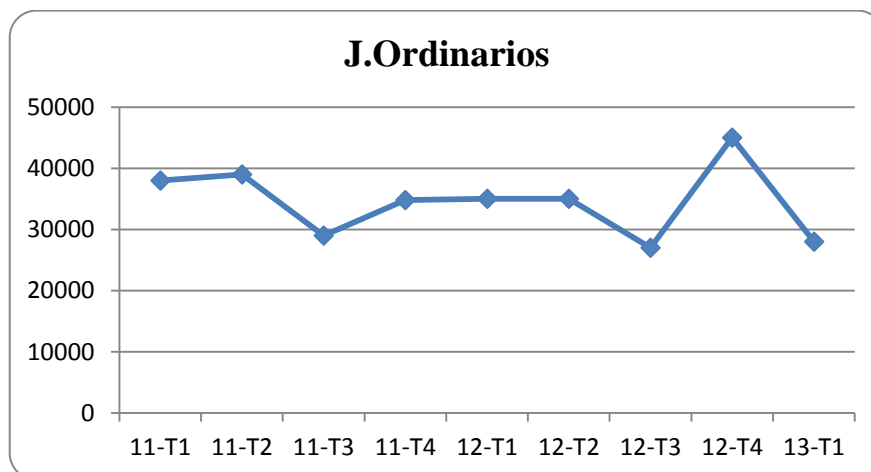
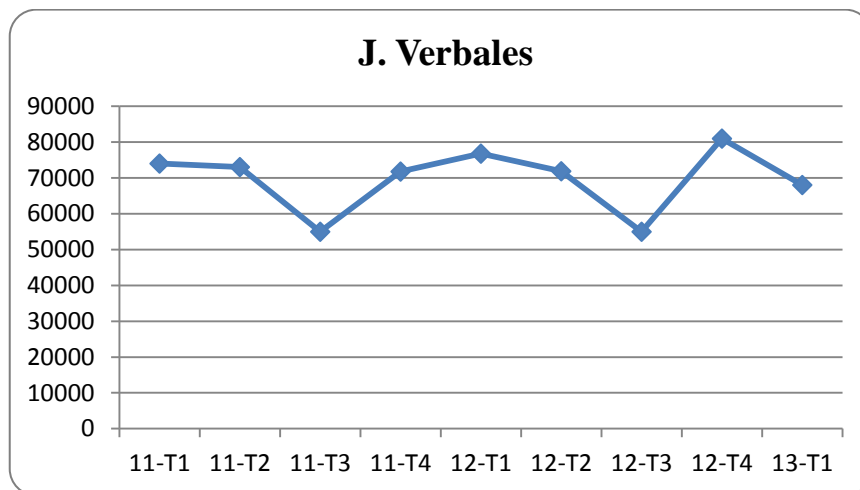
En esta comparativa no se incluyen los procesos concursales. El valor esperado de asuntos ingresados era de 9.808 entre el 4T 2012 y 1T 2013, el observado fue de 12.010, con una diferencia porcentual positiva de 22.5%.



## Juzgados de Primera Instancia

A continuación se representan mediante gráfica los datos relativos a juicio verbal y ordinario, teniendo presente que los verbales están sujetos a tasa cuando su cuantía es superior a 2.000 euros. No se han analizado por cuantías sino, por tanto el análisis corresponde a la totalidad.

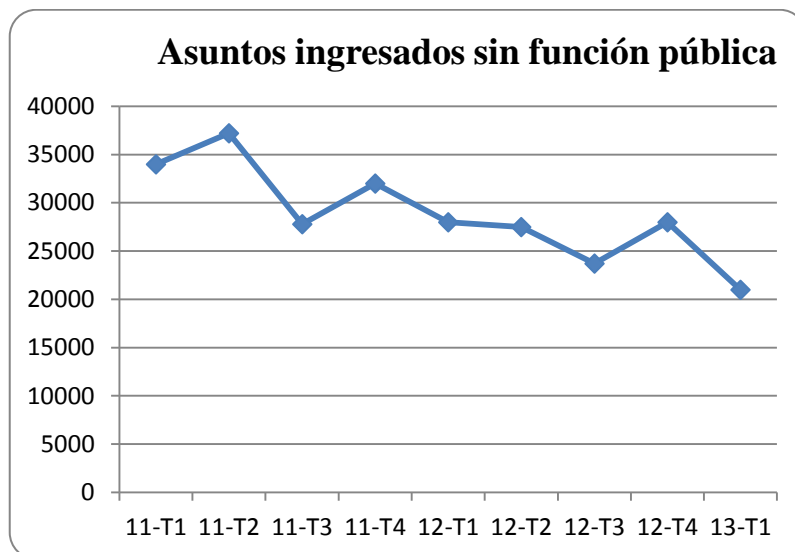
En los juicios verbales se esperaban 146.560 asuntos y se observaron 148.762, con una diferencia positiva de 1.5%. En los ordinarios el valor esperado era de 67.205 y el observado de 71.491, con un incremento del 6.4%. Estos datos son relativos al 4T 2012 y 1T 2013.





### Juzgados de lo Contencioso Administrativo.

En los asuntos ingresados sin contar con función pública se esperaban unos 56.581 entre el 4T 2012 y 1T 2013, sin embargo se han observado 48.164, cuya diferencia porcentual es de -14.9%.



### Juzgado Central Contencioso Administrativo

Se analizan los datos de asuntos referentes a la actividad administrativa sancionadora. El valor esperado era de 553 y el observado 352 del 4T 2012 y 1T 2013, disminuyen un 36.3%.

### Actividad administrativa sancionadora

