

Las polémicas tasas judiciales

Lilo Piña Garrido

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario.

Miembro de la AEDAF

Resumen

La reforma que recientemente se ha llevado a cabo en nuestro país de las tasas judiciales ha sido y sigue siendo polémica por razones formales y de fondo. La regulación llevada a cabo mediante una ley tramitada por el procedimiento de urgencia, modificada por un Decreto-Ley apenas tres meses después de su entrada en vigor, ha incrementado sustancialmente la cuantía y el ámbito de aplicación de las tasas de un modo que puede considerarse contrario el principio de proporcionalidad que el TC y tribunales internacionales como el TJUE y el TDDHH consideran esencial y de obligado respeto por el legislador al establecer la cuantía de este tipo de tributos.

Abstract

Litigation taxes have been recently reformed in Spain. The process was –and is still– highly controversial both because of formal and substantial reasons. The new norms, which increase the number of cases subject to the tax and the amount to pay, do not comply with the proportionality principle that our national Constitutional Court and international Courts like the ECJ or the ECHR consider to be essential in this kind of levies.

Palabras clave

Tasas judiciales, principio de proporcionalidad, constitucionalidad.

Keywords

Litigation taxes, proportionality principle, conformity with the spanish Constitution.

Sumario

1. La Ley 10/2012, de 20-noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, y la polémica social surgida en torno a las tasas judiciales,
2. La Administración de Justicia como servicio público y su posible financiación a través de tasas
 - 2.1. Admisibilidad y límites constitucionales de las tasas judiciales
 - 2.2. Competencias en materia de Justicia de Estado y CCAA: tasa del Estado, tasas de las CCAA
3. Comentarios sobre algunos aspectos técnicos de las tasas reguladas en la Ley 10/2012
 - 3.1. Hecho imponible
 - 3.2. Sujetos pasivos
 - 3.3. Cuota tributaria
 - 3.4. Devengo, pago y devolución de la tasa
 - 3.5. Autoliquidación
4. Conclusiones
5. Bibliografía¹.

¹ Fecha de terminación: mayo de 2013.

1. La Ley 10/2012, de 20-noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, y la polémica social surgida en torno a las tasas judiciales

El 21 de noviembre de 2012 se publicó en el BOE esta ley, que entró en vigor al día siguiente de acuerdo con lo que disponía su DF 7^a. Apenas transcurridos tres meses desde entonces ha sido reformada por el Real Decreto-Ley 3/2013, de 22-febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita -en vigor desde el 24 de febrero, según dispone su DF 7^a-.

Ambas normas han sido aprobadas en el Parlamento únicamente con los votos del Partido Popular y a gran velocidad, sin apenas debate, por tanto, ni negociación con los otros partidos políticos. De hecho todos los grupos de la oposición se manifestaron en contra de la primera ley, que fue tramitada por el procedimiento de urgencia³, y la segunda norma es un Decreto-Ley, lo que ya lo dice todo sobre, de nuevo, la urgencia –“extraordinaria” exige el art. 86 CE⁴- del cambio normativo apreciada por el gobierno y fue convalidado por Resolución del Congreso de Diputados de 14 de marzo de 2013 sólo con los votos del PP⁵.

De acuerdo con el gobierno que ha promovido esta reforma de las tasas judiciales en España los objetivos perseguidos han sido dos, a saber, racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional y asegurar el sostenimiento del sistema de justicia gratuita.

Por un lado, se considera que la obligación de pagar para poder disfrutar del servicio público prestado por el sistema judicial al ciudadano reducirá el número de supuestos en que se acude a él. Se presume que se dejará de hacer en los casos en los que se estaba acudiendo a la vía judicial de forma abusiva en el pasado –cuando era gratis- y, de este modo, se reducirá el nivel de litigiosidad en España, disminuirá el número de casos que deben resolver jueces y magistrados, estos dispondrán de más tiempo para ocuparse de los que lleguen a ellos, aumentará la calidad de sus sentencias y resoluciones, y se incrementarán en general la eficacia y eficiencia de todo el sistema.

2 Excepto en lo referente a la afectación de su recaudación a la financiación del sistema de justicia gratuita –regulada en el art. 11-, que lo hizo a partir del 1 de enero de este año, 2013.

3 Vid. Cinco Días, 7-junio-2012, Público, 26-octubre-2012, y 15-noviembre-2012.

4 En la exposición de motivos del RDL se justifica la utilización de este tipo de norma con estas palabras: “...las modificaciones puntuales que se llevan a cabo en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, y que se concretan en reducciones de la cuantía de las tasas en determinados supuestos o su no exigencia en función de la naturaleza del proceso, suponen que este Real Decreto-Ley se ajusta a los límites materiales que para estas normas con rango de ley prescribe el art. 86.1 de la Constitución”.

Ciertamente de acuerdo con la jurisprudencia establecida por nuestro Tribunal Constitucional en sus sentencias 182/1997, de 28-octubre; 137/2003, de 3-julio; 108/2004, de 30-junio, o 189/2005, de 7-julio, puede modificarse la cuantía de un tributo por Decreto-Ley, siempre que no se trate de una figura esencial en el conjunto de nuestro sistema, ni de un cambio que afecte claramente a la capacidad económica del contribuyente. Por tanto, se puede modificar la cuantía de las tasas judiciales mediante un Decreto-Ley.

El problema que plantea la nueva regulación de las tasas judiciales, desde nuestro punto de vista, es otro y tiene que ver con la forma de tramitación de las normas, poco modélica por lo que hemos recogido en el texto y lo que iremos viendo poco a poco en el trabajo.

5 Como se informa en las noticias de El País y El Mundo de 14-marzo-2013. Este último periódico informa de que “(t)odo el Congreso menos el PP rechaza las nuevas tasas judiciales de Gallardón”, se explica que la oposición quería tramitar el DL como proposición de ley para poder introducir enmiendas, pero fue imposible con la mayoría absoluta del PP.

Por otro lado, con la recaudación de las tasas judiciales se podrá financiar la asistencia jurídica gratuita. El gobierno lleva tiempo preparando una reforma de la normativa reguladora en esta materia, pero sin esperarse a sí mismo, decidió incluir en la Ley 10/2012 un precepto –el art. 11- en el que se establece la afectación –sorprendentemente llamada “vinculación” – de la tasa al sistema de justicia gratuita –eso sí, “en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio”, y adelantar la entrada en vigor de cambios importantes en la asistencia jurídica gratuita a través del RDL 3/2013, dados los perniciosos efectos que estaba provocando la exigencia de la tasa judicial a personas a las que se quería reconocer la condición de beneficiarios del sistema de asistencia jurídica gratuita y eximir de toda carga económica en los procesos judiciales⁶.

Si el legislador hubiera procedido con un poco más de calma, es indudable que hubiera podido evitar estos problemas y otros que iremos comentando a lo largo de este trabajo.

La polémica social ha acompañado a esta reforma de las tasas judiciales desde el inicio de la tramitación de la Ley 10/2012 y aún no ha cesado, como demuestra la aparición recurrente de noticias y artículos de opinión en contra de la tasa en la prensa⁷ y el anuncio de la presentación de recursos ante los tribunales ordinarios y constitucional

6 En la exposición de motivos del RDL se explica que “La Ley 10/2012, de 20 de noviembre, se configura como una premisa básica para el buen funcionamiento de la justicia gratuita al garantizar la suficiencia de recursos del sistema, si bien su entrada en vigor se ha producido de manera anticipada en relación a su norma complementaria, la nueva ley de Asistencia Jurídica Gratuita, cuya tramitación parlamentaria presenta mayor complejidad. Esta circunstancia, que ha sido puesta de manifiesto por la Defensora del Pueblo, obliga a revisar determinados aspectos de la vigente Ley de Asistencia Jurídica Gratuita a fin de acomodar los efectos de ambas normas. De esta forma, la extraordinaria y urgente necesidad que justifica este Real Decreto-Ley es evitar que los distintos tiempos de aprobación de las leyes citadas, derivados de las diferencias de tramitación parlamentaria, distorsionen su aplicación práctica”.

7 Vid por ej “Gallardón plantea el copago de la justicia...”, El País, 25-enero-2012; “El gobierno dispara las tasas judiciales para los recursos en civil y social”, El País, 30-marzo-2012; “Las tasas que Gallardón proyecta aplicar convierten el derecho a recurrir en una justicia para ricos”, El País, 20-mayo-2012; “El verdadero atasco judicial”, El País, 25-noviembre-2012.

En este último artículo, bastante interesante, se analiza la situación en que se encuentran los tribunales de lo contencioso-administrativo en Madrid. La mayor parte de las entidades de Derecho Público y Administraciones tienen sus sedes sociales en Madrid de modo que el estado en que se encuentran los juzgados de la capital es más grave que el de otras zonas de España, y es más notable la escasez de medios materiales y humanos. De hecho según datos que proporciona el Consejero de Justicia de la CA de Madrid –en Expansión, 16-abril-2013-, esta Comunidad Autónoma soporta casi el 10% del coste total de la Justicia en España. Pues bien, los jueces y magistrados de Madrid no consideran que las tasas sean una solución a sus problemas porque si los ciudadanos se desaniman por su causa y no plantean más recursos contencioso-administrativos la consecuencia sólo será que se estará “evitando el control judicial a la administración y... que los ciudadanos reclamen sus derechos”.

En “La Justicia como máquina recaudadora” -El País, 6-febrero-2013-, JC CAMPO MORENO, Magistrado y exSecretario de Estado de Justicia, critica que no se haya seguido el ejemplo del Plan Estratégico de Modernización de la Justicia 2009-2013 y se haya optado por establecer unas tasas para aumentar la recaudación y hacer desaparecer la litigiosidad, impidiendo a muchos ciudadanos acudir a los tribunales, agudizando la diferencia entre los que tienen mayor capacidad económica y el resto, aumentando la desigualdad social. La valoración que hace de la reforma J LOPEZ LORENZO –miembro de la AEDAF- en El Diario Montañés de 2-marzo-2013 se deduce ya del título de su artículo: “La constitucionalidad de las tasas judiciales”.

Y por último, para no alargar más esta nota, en “Nuevo revés a las tasas judiciales de Ruiz-Gallardón” -Expansión, 2-abril-2013- se informa de que un abogado laboralista ha reunido 171.000 firmas en contra de las tasas, pidiendo su derogación –la reforma introducida por el RDL de febrero de 2013 se considera puro maquillaje, pues sólo ha reducido su cuantía en un 5%, que es lo que el propio gobierno admite que perderá respecto a la recaudación inicialmente prevista-.

por parte de los más variados agentes jurídicos⁸. De hecho el PSOE ha presentado un recurso de inconstitucionalidad⁹ alegando que las tasas son “abusivas, desequilibradas e injustas” y representan “un atentado y una quiebra del Estado de Derecho” pues crean “una barrera económica de forma irrazonable y desproporcionada” que “disuade y discrimina a muchos ciudadanos”. Las CCAA de Andalucía y Cataluña también lo han hecho. Los tres han sido admitidos por el Tribunal Constitucional el 21 de marzo de este año¹⁰.

¿Es posible financiar la Administración de Justicia o el sistema judicial mediante tasas o sólo puede financiarse a través de impuestos, pagados por la generalidad de los ciudadanos en función básicamente de su capacidad económica y al margen del uso o no uso que hagan de este servicio público?

- 8 “Abogados, sindicatos y consumidores forman un frente anti-tasas judiciales”, Público, 28-noviembre-2012 (tanto la Abogacía, como el Consejo de Consumidores y Usuarios reclaman a la Defensora del Pueblo que presente un recurso de inconstitucionalidad, noticia que ya se adelantaba en la edición de este mismo periódico de 19-noviembre-2012); “Ley de tasas: fuerte marejada en el sector legal. Las medidas de Gallardón desatan críticas”, Cinco Días, 14-diciembre-2012 (donde se explica que hasta dieciocho organizaciones, incluyendo las asociaciones mayoritarias de jueces, fiscales y el Consejo General de la Abogacía, organizaciones de consumidores y sindicatos, han manifestado su oposición a la ley de tasas judiciales); “El Consejo General de la Abogacía, que representa a los ochenta y tres decanos de Colegios de Abogados de España, pide a la Audiencia –Nacional- que plantee la inconstitucionalidad de las tasas” (en la noticia se explica que los abogados han presentado un recurso contencioso contra la orden ministerial que regula el modelo de autoliquidación de las tasas, por motivos como la omisión del trámite de audiencia al Consejo de Estado, o de la intervención del Ministerio de Justicia y del Consejo de Ministros y del dictamen del Consejo General del Poder Judicial, y piden a la Audiencia Nacional que plantee cuestión de inconstitucionalidad contra la ley que las regula), El País, 28-enero-2013.
- 9 El 19 de febrero, según la noticia aparecida en El País de 20-febrero-2013. Y ha anunciado la presentación de un segundo recurso, esta vez contra el Real Decreto-Ley 3/2013 –El País, 21-mayo-2013-.
- 10 Según informa Expansión -2 de abril de 2013. Navarra también ha criticado las nuevas tasas “porque vulneran la tutela judicial efectiva y perjudican a las clases medias”, según Cinco Días, 8-mayo-2012, pero no ha planteado ningún recurso contra la ley.

Consecuentemente, aun partiendo de la legitimidad de la vigente configuración de la tasa es necesario arbitrar los mecanismos que eviten que, ni siquiera con carácter residual, la cuantía de las tasas pueda generar efectos indeseados

Sorprendente y unánime ha sido el rechazo por parte de los representantes de la abogacía¹¹ -en este caso ciertamente la sorpresa es relativa¹²- y el poder judicial¹³. Hasta la Comisión Europea ha manifestado su preocupación y ha prometido realizar un seguimiento de la norma española -y concretamente de la cuantía de las tasas

- 11 Vid. "Los abogados se oponen a las tasas como vía para agilizar los tribunales", Cinco Días, 3-abril-2012 (allí explica CARNICER: "Nos parece bien que se busquen fórmulas para evitar acudir a los tribunales y aumentar las vías de solución extrajudicial de conflictos, pero no a base de poner trabas de carácter económico"); "Los abogados se unen contra el copago judicial: no es una tasa, es un atraco", Público, 12-noviembre-2012 (concentración de abogados ante la puerta de los Juzgados de Plaza Castilla, pidiendo la dimisión del Ministro de Justicia. El presidente del Colegio General de la Abogacía critica que se esté creando una justicia para ricos); "Los abogados se rebelan contra la ley de tasas", Expansión, 13-noviembre-2012; "Abogados, jueces y fiscales se unen contra el "copago judicial" de Gallardón", Público, 21-noviembre-2012; "Las tasas judiciales ponen en jaque a los pequeños despachos", Expansión, 30-noviembre-2012 (donde se comenta la reacción de numerosos abogados, jueces y secretarios judiciales de resistencia hacia la aplicación de las nuevas tasas).
De hecho sabemos que el Colegio de Abogados de Madrid -y otros probablemente- ha mantenido reuniones con el Ministro de Justicia para hacerle llegar sus reflexiones y está preparando nuevos escritos para los que pide la colaboración de todos sus miembros. El Colegio está interesado en conocer los problemas que suscita la aplicación práctica de la tasa y todos aquellos casos en que los clientes de los abogados renuncian finalmente a ejercitar acciones procesales debido a la cuantía que tendrían que abonar, para seguir haciendo llegar sus quejas al Ministerio -vid Boletín Informativo "Especial Tasas Judiciales" enviado a todos los colegiados el 7 de marzo de 2013-.
- 12 Como se explica en "Las tasas judiciales ponen en jaque a los pequeños despachos", de Expansión, 30-noviembre-2012, las tasas harán que se reduzcan notablemente los pleitos de escasa cuantía, que constituyen el 80% de los procesos judiciales en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social. De modo que "no sólo va a haber recortes de plantilla en el sector de los servicios jurídicos, sino que muchos abogados que trabajan individualmente y que viven del turno de oficio y de los pleitos de mediana cuantía van a tener que replantearse el ejercicio de la profesión", y estos son el 71% de los abogados ejercientes en España. Esto explicaría el interés corporativo de los abogados y sus Colegios por conseguir la reforma del sistema de tasas aprobado.
Sin embargo, como también se pone de manifiesto en ese artículo lo que también puede ocurrir es que muchos asuntos se reconduzcan a la vía penal, en la que no se pagan tasas, causando distorsiones e ineficiencias en el funcionamiento del sistema judicial. Y también sucederá que muchos potenciales clientes, incluso con intereses legítimos, no podrán o querrán seguir adelante con un proceso judicial por razones económicas, renunciando a sus derechos.
- 13 "El Poder Judicial elabora un durísimo informe contra las tasas de Gallardón", El País, 13-mayo-2012; "El Poder Judicial" -CGPJ- "veta las tasas de Gallardón por vulnerar "la tutela efectiva", El País, 1-junio-2012; "El gobierno descarta rebajar las nuevas tasas judiciales porque servirán para ampliar los casos de asistencia gratuita", Cinco Días, 23-noviembre-2012 (jueces y fiscales comienzan a llevar a cabo movilizaciones públicas en contra de las tasas, durante la tramitación de la ley: se manifiestan ante el Ministerio de Justicia y amenazan con llevar a cabo una huelga); "Los jueces no ven claro el anuncio de Gallardón sobre revisar las tasas", El Economista, 14-febrero-2013 (todas las asociaciones de jueces - Jueces para la Democracia, Foro Judicial Independiente, Asociación Profesional de la Magistratura- acogen favorablemente la idea de revisar a la baja las tasas judiciales cuando el Ministro anuncia su intención, aunque no confiaban plenamente en ella).
SISEJ, el Sindicato de Secretarios Judiciales, manifiesta públicamente su rechazo a la nueva ley -denunciando su mala calidad técnica, que ha llevado a la confusión a los juzgados y a que se hayan fijado criterios distintos para su aplicación en los diferentes partidos judiciales -y también se quejan de la "denigración profesional" que supone obligarles a liquidar las tasas -sic-, según El Economista, 11-enero-2013-.
Incluso hemos sabido por la prensa -Expansión, 30-noviembre-2012; El País, 13-diciembre-2012- que un juez se ha declarado insumiso ante las nuevas tasas. Este juez de lo social de Benidorm anuncia en su blog que él no aplicará la nueva ley de tasas por considerarla contraria a Derecho Comunitario, concretamente al art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal y como es interpretada en la STJUE de 6-noviembre-2012, asunto C-199/11, y a la Directiva 93/13/CEE, de 5-abril, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. A nosotros nos ha llamado tanto la atención este caso que hemos buscado las normas y sentencias citadas, pero hemos constatado que ninguna de ellas puede servir de apoyo para semejante postura.

establecidas- para ver si atenta contra el derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el art. 47 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales¹⁴.

Las voces a favor han sido escasas, pero también han existido¹⁵ y el propio Ministerio de Justicia se ha defendido¹⁶, de manera poco honorable en ocasiones¹⁷, aunque ha terminado cediendo a las presiones, al menos en parte, y tras escuchar a la Defensora del Pueblo -a la que numerosos grupos sociales habían pedido que interpusiera un recurso de inconstitucionalidad¹⁸- decidió modificar algunas disposiciones de la Ley 10/2012.

La modificación, llevada a cabo a través del RDL 3/2013, se ha querido presentar como una muestra de la sensibilidad social del gobierno –o del Partido Popular que lo sostiene con una cómoda mayoría absoluta en el Parlamento-. En la exposición de motivos del RDL se dice: “La aplicación de la ley... ha puesto de manifiesto que pese a que las tasas, en abstracto y por sí mismas, no se consideran lesivas de derecho alguno, podrían llegar a darse casos concretos e individualizados en los que la cuantía fijada en la tasa resultara excesiva. Consecuentemente, aun partiendo de la legitimidad de la vigente configuración de la tasa es necesario arbitrar los mecanismos que eviten que, ni siquiera con carácter residual, la cuantía de las tasas pueda generar efectos indeseados”. Debe tratarse,

-
- 14 Así lo comunicó V. REDING, Vicepresidenta de la Comisión Europea y responsable de Justicia, ante una pregunta formulada por la europarlamentaria española M IRIGOYEN (PSE) en el Parlamento Europeo –vid [Europa en breve](#), semana del 11 de febrero de 2013, p. 625. La UE está llevando a cabo en estos momentos estudios comparativos de los sistemas judiciales de los Estados miembros, cuya calidad, independencia y eficacia se consideran esenciales para aumentar el atractivo de las economías nacionales para inversores nacionales e internacionales. “Una justicia independiente, eficaz y de alta calidad es crucial para un entorno empresarial que favorezca el crecimiento”, estimule las inversiones y permita la creación de empleo, se dice en informes como “*The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States*”, preparado por la DG Justicia de la Comisión Europea publicado el 15-enero-2013. Los Indicadores Europeos de Justicia que ahí se manejan se tendrán en cuenta al elaborar las recomendaciones de política económica que se dirigen a los Estados Miembros por parte de las instituciones europeas en el marco del Semestre Europeo. De hecho en 2012 ya recibieron sugerencias concreta de reforma de su sistema judicial países como Bulgaria, Eslovaquia, Italia, Letonia y Polonia, además de los sometidos a programas de ajuste económico, a saber, Grecia, Irlanda y Portugal. Tal vez en un futuro próximo las reciba también España.
- 15 “El presidente del TSJA –Andalucía- a favor del copago judicial”, Público, 13-abril-2012 (sus argumentos: quienes no tengan medios podrían acudir a los servicios de justicia gratuita; y sería una forma de reducir la litigiosidad, disuadiendo de la presentación de demandas innecesarias). La defensa más encendida la hemos encontrado en “La escandalera de las tasas judiciales”, artículo de P. SCHWARTZ en *Expansión*, de 9-enero-2013, en el que se declara “sospechosa” la actitud de los profesionales del Derecho, a la que se encuentra explicación en el hecho de que probablemente muchos de ellos perderán negocio cuando los ciudadanos se planteen dejar de pleitear en asuntos de pequeña cuantía. El autor recuerda que en España hay unos 270 abogados por cada 100.000 habitantes, mientras en Francia hay 79 y en Alemania 191. SCHWARTZ defiende que sea el usuario de un servicio el que cargue con su coste: “El que los tribunales no den abasto a despachar los asuntos se debe principalmente a que, al no ser el precio el adecuado” –el actual es muy bajo, en su opinión- “escasea la financiación y el servicio se deteriora y la espera se alarga. Esto segundo es lo más grave. Si el precio es demasiado bajo, al demandante se le cobra en tiempo además de en dinero. Una larga espera en un “precio sombra” que recae igual sobre quien necesita angustiosamente una decisión que sobre el que no tiene tanta prisa”. La nueva tasa tampoco cubrirá la totalidad del coste del servicio, sino un 8% de los 4.000 millones que cuesta la justicia en España. Y aunque las personas físicas también deban pagar ahora, no lo harán quienes tengan derecho a la justicia gratuita y los trabajadores en procesos laborales.
- 16 Desde la Comunidad Autónoma de Madrid se le echa una mano también: “La Justicia no es gratuita, cuesta 4.000 millones al año”, *Expansión*, 16-abril-2013. En la entrevista el Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz de la CA defiende las tasas con el argumento de que con ellas los ciudadanos entienden que los servicios públicos no son gratuitos, sino que es necesario financiarlos. Además el RDL de reforma ha sido sensible a las quejas sociales y ha rebajado sustancialmente la cuantía de las tasas y no hay que olvidar que el 71% de los procesos son penales y estos no están sujetos al pago de las mismas.
- 17 “Gallardón revela que los jueces le pidieron subir tasas para financiar sus pensiones”, *Cinco Días*, 12-diciembre-2012 –el ministro afirma que la Asociación Profesional de la Magistratura fue a verle a los pocos días de acceder al cargo para presentarle un documento en el que le pedían un sistema de tasas judiciales que permitiese financiar un sistema de incentivos por productividad y otro de pensiones para los jueces-.
- 18 Vid *El País*, 20-febrero-2013.

sin duda, de supuestos residuales los afectados por la reforma, pues el propio Ministerio cuantifica la rebaja de las cuantías en un simple 5% de la recaudación que se esperaba conseguir inicialmente con las tasas, unos 306 millones de euros, –así se indica en el resumen del Consejo de Ministros del viernes 22 de febrero colgado en la página web de La Moncloa-.

Como ha podido constatar, la polémica social surge por el enfrentamiento de dos posturas, la de aquellos que consideran que es legítimo –y constitucional en España- financiar la Administración de Justicia o el funcionamiento del sistema judicial mediante tasas –y de cuantía elevada si se quiere evitar o moderar su uso abusivo o excesivo por parte de algunos ciudadanos-, y la de aquellos que piensan que no, que este servicio público debería ser gratuito –porque sólo así se respetará plenamente el derecho a la tutela judicial efectiva que regula el art. 24 de nuestra Constitución-. Naturalmente existen quienes defienden una posición intermedia, admitiendo el pago de tasas, pero de una cuantía moderada o/y sólo en algunos supuestos –entre los cuales, ya lo anunciamos, nos encontramos nosotros-.

2. La Administración de Justicia como servicio público y su posible financiación a través de tasas

Las tasas son una forma de tributo que en España puede utilizarse –así se define su hecho imponible en el art. 2.2.a de la Ley 58/2003, de 17-diciembre, General Tributaria o en el art. 6 Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos del Estado- en los casos de “utilización privativa o... aprovechamiento especial del dominio público,... prestación de servicios o... realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado”. Y entre estos servicios se menciona expresamente –gracias a la redacción que recibe el art. 13.m de esta ley por parte de la L 10/2012 que ahora comentamos- “el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social”.

Se trata de tributos con los que se pretende cubrir el coste del servicio o actividad pública prestado o desarrollada en beneficio de un ciudadano –sujeto pasivo, art. 16 LTPP-. Por eso se rigen por el principio de equivalencia –art. 7 LTPP¹⁹-, aunque en la fijación de su cuantía “se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas” –principio de capacidad económica, art. 8 LTPP-.

Por eso “en general y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente²⁰, 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”, dice el art. 19.2 LTPP.

Y para calcular adecuadamente el coste –y que todos los ciudadanos, y en su caso los jueces, puedan comprobar que así es-, “(t)oda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria

19 “Las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible”.

20 “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”.

económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta”, dispone el art. 20.1 LTPP. Tan importante es esta memoria que “(l)a falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas”, según el último inciso de ese artículo.

La tasa se cobra como un precio, en sentido económico, por el servicio prestado por la Administración Pública al ciudadano. Por eso “(p)rocederá la devolución de las tasas que se hubieran exigido, cuando no se realice su hecho imponible por causas no imputables al sujeto pasivo”, de acuerdo con el art. 12 LTPP.

Y por eso en principio debiera pagarse cuando ya se ha recibido el servicio, pero lo cierto es que la LTPP –art. 15- admite que se establezca el devengo de la tasa en el momento en que se inicia la prestación del servicio o incluso antes, simplemente cuando el sujeto presente la solicitud que inicie la actuación o el expediente, “que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente”. Esto, en principio, no debiera suponer un gran problema dado que, como hemos comentado, si el servicio finalmente no se presta, se devolverá lo pagado.

Hemos recordado todas estas características generales de las tasas para poder a partir de ahora valorar las figuras reguladas por el Estado y por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Y es que la tasa judicial regulada por el Estado del modo tan controvertido y socialmente contestado que hemos comentado más arriba se suma a las dos tasas judiciales que Cataluña tiene en vigor desde el 24 de marzo de 2012, introducidas por su Ley 5/2012, de 20-marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos –vid su DF 11^a y su art. 16 que modifica el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Generalitat de Catalunya²¹.

Estas dos tasas catalanas son la tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia –explicaremos esta aparentemente repetitiva expresión más adelante-, y la tasa por la utilización o el aprovechamiento de bienes y derechos afectos al servicio de la Administración de Justicia.

Nos ocuparemos de ellas y examinaremos en detalle su hecho imponible y los demás elementos de su estructura en este trabajo, comparándolas con la tasa del Estado²². Baste señalar de momento que la primera parece gravar el mismo supuesto de hecho que la tasa estatal, razón por la cual el Estado ha planteado recurso de inconstitucionalidad contra ella –también entraremos en esto-.

La cuestión que queremos ahora plantearnos es la siguiente: si una tasa es el tipo de tributo que hemos visto, ¿es posible financiar la Administración de Justicia o el sistema judicial mediante tasas o sólo puede financiarse a través de impuestos, pagados por la generalidad de los ciudadanos en función básicamente de su capacidad económica y al margen del uso o no uso que hagan de este servicio público?

Por cierto ¿estamos hablando de un servicio público? ¿de qué tipo de servicio? Y es que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 20/2012, de 16-febrero, ha señalado que debe “reconocerse que el acceso a la jurisdicción no es

21 El TR de la LTPP de Cataluña está contenido en el Decreto-Legislativo 3/2008, de 25-junio.

22 Para comparar la regulación general de las tasas en Cataluña con la del Estado baste por ahora tener en cuenta dos artículos de su DLeg 3/2008: los art 1.2.1 –sujetos pasivos- y 1.2.8 –importe de las tasas-.

Así pues, es posible y conforme a la Constitución exigir el pago de unas tasas por permitir el acceso a la justicia.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el TC sólo ha examinado en los casos que han llegado hasta él unas tasas muy concretas, que se aplicaban sólo en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso, a personas jurídicas

equivalente a la prestación de un servicio público por la Administración, ya que se trata de la puesta en marcha de un proceso ante un Poder del Estado en ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva” –FJ 11-. En cualquier caso el mismo TC admite el pago de tasas por este servicio público tan especial –y esencial-.

Sin embargo, también podríamos plantearnos otra cuestión: ¿se presta o realiza por el sector privado este servicio o uno muy similar –el de arbitraje-? Y es que dado el interés que muestra en los últimos tiempos el Ministerio de Justicia en tratar

de convencer a los ciudadanos de las bondades de las soluciones extrajudiciales para sus conflictos –la nueva regulación de las tasas judiciales pretende, según se ha explicado en múltiples medios, precisamente reducir la litigiosidad ante los tribunales y fomentar el recurso a otras vías alternativas, se supone que tanto o más eficaces e igualmente válidas-, nos parece que es legítimo que nos preguntemos esto. Y es que si el servicio privado de solución extrajudicial de un conflicto es equivalente al servicio público que prestan los tribunales, la “tasa” judicial no debería ser tal, sino un precio público.

Dicho queda todo esto en aras de la precisión jurídica. Las consecuencias de aceptar semejante tesis –que nosotros no defendemos, aclaramos- serían la posibilidad de regular la cuantía del “precio público” mediante normas de rango reglamentario y la de fijar sumas aún más elevadas que las actuales, por encima del coste del servicio –art. 24 y ss LTPP-.

Pero naturalmente la respuesta a la cuestión planteada, al menos en nuestra opinión, es que no se trata de servicios equivalentes entre los cuales puedan elegir los ciudadanos. Ni elige el demandado –no puede-, ni elige el demandante si quiere asegurarse la eficacia jurídica de la resolución del conflicto –en caso de incumplimiento de un laudo arbitral, no tiene más remedio que acudir a un tribunal para pedir y conseguir su ejecución-.

Las tasas pueden, pues, ser utilizadas como medio de financiación del servicio público sistema judicial o Administración de Justicia –o de los distintos servicios públicos relacionados con esto-. También pueden utilizarse los impuestos. O una combinación de ambos, como de hecho ha sucedido y sucede en España.

Recordemos que las tasas judiciales se aplicaron de forma generalizada en nuestro país mientras estuvo vigente el Decreto 1035/1959, de 18-junio, por el que se convalidó y reguló la exacción de tasas administrativas del Ministerio de Justicia –convalidación exigida por la Ley de 26-diciembre-1958, de tasas y exacciones parafiscales-. En 1986, a través de la Ley 25/1986, de 24-diciembre, de supresión de tasas judiciales, se derogaron; sin embargo, se introdujeron de nuevo mediante la Ley 53/2002, de 30-diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la ley de acompañamiento a la de Presupuestos Generales del Estado de 2003, que entró en vigor el 1 de enero de 2003 –art. 35-. Esta ley fue modificada parcialmente por la Ley 4/2011, de 24 de marzo, de modificación de la Ley 1/2000, de 7-enero, de Enjuiciamiento Civil, y por la Ley 37/2011, de 10-octubre, de Medidas de Agilización Procesal. Y es la regulación contenida en estas normas²³ la que ahora se reforma, ampliando el ámbito de aplicación

23 Y en el reglamento contenido en Orden HAC 661/2003, de 24-marzo-, vigente desde el 1 de abril de 2003.

y la cuantía de las tasas judiciales, con la Ley 10/2012 y el RDL 3/2013 que analizamos en este trabajo. Y en Cataluña ya hemos comentado que existen dos tasas desde el 24 de marzo de 2012.

En ningún caso las tasas han financiado en su totalidad el gasto público en materia de Justicia; los impuestos han coadyuvado a ello. Es el legislador –tanto el estatal, como el autonómico- el que, haciendo uso de su margen de discrecionalidad política, debe elegir en qué medida o proporción el gasto público debe ser cubierto mediante tasas o mediante impuestos. Y así lo ha hecho. En la regulación aprobada en estos últimos meses ¿ha respetado el marco y los límites que la Constitución –y en su caso el Estatuto de Autonomía- le imponen?

2.1. Admisibilidad y límites constitucionales de las tasas judiciales

El art. 24 de la Constitución Española establece en su apdo 1 el derecho de todas las personas “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”. El art. 119 indica que “(l)a justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”.

Sobre estas bases ha construido el Tribunal Constitucional una doctrina de acuerdo con la cual el derecho a la tutela judicial –derecho fundamental de la sección 1ª del capítulo II del Título I de la CE, que goza de la protección reforzada del art. 53. 1 y 2 CE- no equivale a derecho a acceder a la justicia de forma gratuita. Este último derecho es de configuración legal y, por tanto, su delimitación corresponde al legislador, que respetando el contenido constitucional indisponible –el necesario reconocimiento de la gratuidad a quienes prueben que no tienen recursos suficientes para litigar²⁴-, puede modular su ejercicio en función de toda una serie de variables objetivas: orden jurisdiccional, tipo de proceso, recursos públicos disponibles en un momento dado, nivel de ingresos de la persona, etc, siempre de forma razonable y sujeta al control último del propio Tribunal Constitucional –así en STC 16/1994, 20-enero-.

Pese a ser un derecho prestacional y de configuración legal, y de menor fuerza jurídica que el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a la asistencia jurídica gratuita es fundamental en un Estado de Derecho, pues “no es sólo garantía de los intereses de los particulares, sino también de los intereses generales de la justicia en tanto que tiende a asegurar los principios de contradicción e igualdad procesal entre las partes y a facilitar así al órgano judicial la búsqueda de una sentencia ajustada a Derecho, aunque sin duda su finalidad inmediata radica en permitir el acceso a la justicia, para interponer pretensiones u oponerse a ellas a quienes no tienen medios económicos suficientes para ello y... trata de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar” –así lo explica el TC en su sentencia 16/1994, 20-enero²⁵-.

Así pues, es posible y conforme a la Constitución exigir el pago de unas tasas por permitir el acceso a la justicia. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el TC sólo ha examinado en los casos que han llegado hasta él unas tasas

24 Según la STC 16/1994, 20-enero, debe reconocerse el derecho a asistencia jurídica gratuita por imperativo constitucional a quienes no puedan hacer frente a los gastos derivados del proceso –incluyendo los honorarios de abogado y procurador- “sin dejar de atender a sus necesidades vitales y las de su familia”, esto es, “deben sufragarse los gastos procesales a quienes, de exigirse ese pago, se verían en la alternativa de dejar de litigar o poner en peligro el nivel mínimo de subsistencia personal o familiar” –FJ 5-.

25 Y en el mismo sentido Ss 12/1998, 15-enero, FJ 4; 117/1998, 2-junio, FJ 3; 95/2003, 22-mayo, FJ 4; 20/2012, 16-febrero, FJ 7.

muy concretas, que se aplicaban sólo en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso, a personas jurídicas²⁶. Y respecto a ellas el Alto Tribunal ha insistido en reiteradas ocasiones en que eran admisibles siempre que su cuantía no fuera desproporcionada.

El fin perseguido por la tasa es legítimo, puesto que consiste en “financiar el servicio público de la Administración de Justicia con cargo a los justiciables que más se benefician de la actividad jurisdiccional, disminuyendo correlativamente la financiación procedente de los impuestos, a cargo de todos los ciudadanos” –STC 20/2012, 16-febrero, FJ 8-. “Aunque resulta evidente que la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente, lo cierto es que la financiación pura mediante impuestos conlleva siempre que los ciudadanos que nunca acuden ante los Tribunales estarían coadyuvando a financiar las actuaciones realizadas por los Juzgados y las Salas de Justicia en beneficio de quienes demandan justicia una, varias o muchas veces” –FJ 8 de la misma sentencia-.

Establecer un régimen de tasas judiciales es, por tanto, “plenamente respetuoso con las previsiones constitucionales sobre la gratuidad de la justicia” –FJ 9, STC 20/2012, de 16-febrero-. “Esta conclusión general” –añade en su sentencia 79/2012, de 17-abril- “sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas establecidas... son tan elevadas que impiden en la práctica el ejercicio del derecho fundamental o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables” –FJ 5²⁷-.

Y el Tribunal Constitucional cita en su apoyo sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo –FJ 9 y 10, STC 20/2012, de 16-febrero-, como las siguientes: el Auto O’Limo contra España, de 24-noviembre-2009²⁸; Sentencia Kreuz contra Polonia, de 19-junio-2001²⁹; Kniat contra Polonia, de 26-julio-2005³⁰; Apostol contra

26 Además el TC se muestra más dispuesto a admitir las tasas cuando se aplican por la presentación de recursos que cuando se trata de acceder a la primera instancia judicial, porque, como recuerda en la S 20/2012, de 16-febrero –FJ 5-, si bien el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE incluye tanto el derecho de acceso a la jurisdicción, como el de acceso a los recursos legalmente establecidos, el primero “es un componente medular del derecho fundamental... y no viene otorgado por la ley, sino que nace de la Constitución misma”. Sin embargo, el segundo depende de la “concreta configuración que reciba de cada una de las leyes de enjuiciamiento que regulan los diferentes órdenes jurisdiccionales.

27 Vid también STC 85/2012, 18-abril, y 164/2012, 1-octubre.

28 Un Estado no tiene porqué reconocer el derecho de asistencia jurídica gratuita a asociaciones y sociedades privadas que disponen de fondos aportados libremente por sus miembros o socios para la gestión de sus intereses, lo que incluye el ejercicio de acciones procesales en relación con litigios sobre sus derechos de propiedad.

29 En esta sentencia el TEDH razona que, de acuerdo con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho de configuración legal, no absoluto –pto 53-. Sin embargo, las limitaciones que el legislador decida establecer en su Derecho nacional no pueden restringir o reducir el acceso a los tribunales por parte de los ciudadanos de tal manera que quede afectada la esencia del derecho –pto 54-. Esas limitaciones deben perseguir un objetivo legítimo y guardar una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo legítimo –pto 55-. Puede imponerse el pago de unas tasas judiciales para acceder a los tribunales, pero la suma exigida debe valorarse a la luz de las circunstancias del caso, incluyendo la capacidad del sujeto de pagarlas, y la fase del proceso en que se exigen –pto 59-. Dada la posición prominente que ocupa el derecho a la tutela judicial en una sociedad democrática, debe encontrarse un equilibrio adecuado entre el interés del Estado en recaudar y el interés de los ciudadanos por exigir sus derechos ante los tribunales –pto 66-. La tasa no debe ser excesiva afectando a la esencia del derecho –pto 66-.

30 Unas tasas judiciales excesivas pueden ser consideradas una restricción del derecho de acceso a los tribunales –pto 38-. La suma exigida debe ser valorada a la luz de las circunstancias particulares del caso, incluyendo la capacidad del sujeto para pagarlas –pto 39-. Debe buscarse un equilibrio entre el interés del Estado y el del sujeto –pto 45-.

Georgia, 28-noviembre-2006³¹; y Urbanek contra Austria, 9-diciembre-2010³² -la misma línea de pensamiento se aplica en otra sentencia no citada por el TC, Teltronic-Catv contra Polonia, 10-abril-2006³³.-

El TC también tiene en cuenta y cita la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22-diciembre-2010, asunto DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft GmbH, C-279/09³⁴.

El Tribunal Constitucional, por tanto, y tal y como se recuerda en la exposición de motivos de la Ley 10/2012, entiende que nuestra CE sólo exige que se garantice el acceso gratuito a la justicia a los litigantes que prueben que carecen de recursos económicos, no a todos, pues derecho a la tutela judicial efectiva no equivale a justicia gratuita.

31 Se reitera la jurisprudencia establecida en las sentencias anteriores, en los puntos 57, 59 de la sentencia.

32 Se aplica la misma jurisprudencia que ya conocemos en los puntos 48, 49, 50 de la sentencia. Y se examina si el sistema de tasas establecido en el país del caso era suficientemente flexible y permitía adaptar la cuantía de la tasa, mediante exenciones o reducciones, a las circunstancias de cada ciudadano –vid. punto 62 de la sentencia-.

33 El derecho a la tutela judicial no es derecho absoluto, puede ser limitado por la regulación del Estado, que dispone de un margen de apreciación para ello. Este margen no le permite, empero, llegar a afectar la esencia del derecho –punto 46 de la sentencia-. Las limitaciones legales sólo son admisibles si persiguen un objetivo legítimo y respetan una razonable relación de proporcionalidad. Si se exigen tasas judiciales, su cuantía debe ser valorada a la luz de las circunstancias particulares del caso, incluyendo la capacidad del sujeto para pagarlas, y la fase del proceso judicial en que se imponga el pago –punto 48-.

34 En esta sentencia el Tribunal de Luxemburgo examina si una normativa nacional que no reconoce el derecho a asistencia jurídica gratuita a una persona jurídica puede ser contraria a Derecho Comunitario por violar el principio de efectividad de este Derecho, al impedir a esas personas defender sus intereses –reconocidos en el Derecho de la Unión Europea- ante los tribunales –nacionales-. El tribunal resume su propia doctrina:

Del principio de efectividad del Derecho Comunitario deriva que “la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables no debe hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión” –punto 28 de la sentencia-.

El derecho a la asistencia jurídica gratuita –que también se aplica a las personas jurídicas, se explica en los puntos 38 y 59- forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, un principio general del Derecho de la UE –pto 29- que se recoge en las Constituciones de los Estados miembros, en los art. 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, y en el art. 47 de la Carta Europea de Derechos Humanos. Este derecho debe interpretarse “a la luz de las demás normas del ordenamiento de la Unión, del Derecho de los Estados miembros y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos” –pto 37-. Y así “la cuestión de si la concesión de asistencia jurídica gratuita es necesaria para que el proceso sea equitativo debe resolverse atendiendo a los hechos y circunstancias particulares de cada caso concreto y depende, en particular, de la importancia que para el demandante tiene el objeto del proceso, de la complejidad del Derecho y del procedimiento aplicables, así como de la capacidad del demandante de defender eficazmente su causa”. “Puede, no obstante, tenerse en cuenta la situación económica del demandante o de las posibilidades de salir vencedor del proceso” –punto 46-. También menciona la forma de la persona jurídica, los recursos económicos de sus socios, su objeto social, su forma de constitución –en el punto 54-. Lo importante es que el sistema de selección que aplique el legislador no debe funcionar de forma arbitraria –punto 49- y la diferencia de trato entre aquellos a los que se reconozca el derecho a la asistencia jurídica gratuita y aquellos a los que no, debe tener una justificación objetiva y razonable –punto 50-.

Tal y como hace el TEDH, la Corte de Luxemburgo insiste en dos aspectos: el fin legítimo de las posibles limitaciones impuestas al derecho de acceso a los tribunales –que no deben afectar a su esencia- y la relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido –puntos 47 y 60 de la sentencia-. Para valorar la proporcionalidad “el juez nacional puede tomar en consideración el objeto del litigio, la existencia de posibilidades razonables de que el demandante salga vencedor del proceso, la importancia que para este tiene el objeto del proceso, la complejidad del Derecho y del procedimiento aplicables, así como la capacidad del demandante de defender eficazmente su causa.... También... el importe de las costas del procedimiento que deban abonarse por anticipado y si estas pueden representar o no un obstáculo insuperable al acceso a la justicia” –punto 61-.

Es cierto que en ocasiones los administrados utilizan la vía judicial con fines espurios o dilatorios, abusando de los derechos y posibilidades que reconoce el Derecho procesal; pero para combatir esas situaciones los jueces disponen ya de las herramientas que les proporcionan preceptos como el art. 11.2 Ley Orgánica 6/1985

Hasta aquí no tenemos nada que objetar, pues es cierto, en nuestro sistema el legislador puede exigir el pago de tasas judiciales³⁵. Pero no puede hacerlo de cualquier forma, ni en todos los ámbitos, ni a todos los sujetos, ni en cualquier cuantía. Examinaremos en qué medida el legislador –estatal y autonómico- ha reparado en estos límites más adelante. Ahora nos interesa añadir algo más.

Y es que el legislador estatal justifica la nueva regulación de las tasas judiciales –de más amplia aplicación y más elevada cuantía- argumentando que haciendo que los que más se benefician de la Administración de Justicia sean los que soporten

parte de su coste se trata, no sólo de obtener ingresos que permitirán mejorar la financiación de todo el sistema judicial y especialmente de la asistencia jurídica gratuita, sino que se trata también de “racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional”. Esto es, añade al fin recaudatorio, un fin extrafiscal, a saber, el de moderar el uso del servicio público de la Justicia que hacen los ciudadanos, reduciendo los niveles de litigiosidad que existen en nuestro país.

Este aspecto ha generado bastante controversia. El Consejo General del Poder Judicial –al menos la mayoría de sus componentes- rechazó esta utilización de las tasas en su informe sobre el anteproyecto de ley de 31 de mayo de 2012, explicando que es cierto que en ocasiones los administrados utilizan la vía judicial con fines espurios o dilatorios, abusando de los derechos y posibilidades que reconoce el Derecho procesal; pero para combatir esas situaciones los jueces disponen ya de las herramientas que les proporcionan preceptos como el art. 11.2 Ley Orgánica 6/1985, de 1-julio, del Poder Judicial –posibilidad de rechazar las peticiones que se formulen con manifiesto abuso de Derecho o que entrañen fraude de ley o fraude procesal-, o los arts. 32.5, 228.2, 243.2, 247, 344.2 y 349.2 de la Ley 1/2000, de 7-enero, de Enjuiciamiento Civil –aplicables cuando algún litigante actúe con temeridad o mala fe-. Las tasas judiciales no son un medio adecuado para combatir estas situaciones porque se devengan simplemente por interponer una demanda o un recurso, en todo caso, esto es, afectan a todos los ciudadanos, actúen o no con temeridad o mala fe –informe CGPJ, p. 16 y 17-. Es cierto que con ellas los usuarios soportan parte de los costes –de ellos queda liberado el erario público-, y esto tendrá un efecto disuasorio para algunos litigantes, pero no por ello y sin más aumentará la eficacia y racionalización de la Administración de Justicia –p. 15 del Informe-.

Algunos miembros del CGPJ se desmarcaron de la postura mayoritaria y en los votos particulares del Informe hicieron constar su opinión. De acuerdo con FERNANDEZ CARNICERO Y ESPEJEL JORQUERA, “la tasa no supone un obstáculo para la garantía plena de la tutela judicial efectiva. Por el contrario, su vocación racionalizadora conduce a asentar el Estado de Derecho en la realidad social, de la que forma parte determinante la circunstancia o contexto económico” –p. 4 del voto particular-. El pago contribuirá a “disminuir razonablemente la litigiosidad pendiente”. Además “siendo obvio que la tasa se incluirá finalmente en la tasación de costas que, por aplicación del principio

35 También en Cataluña se exigen tasas judiciales, pero no a las personas que tengan derecho a justicia gratuita, quienes deben presentar el documento acreditativo de ello junto con el escrito de demanda, recurso o solicitud de segunda certificación o testimonio de sentencias y otros documentos judiciales que deseen –art. 3bis1.6.2 L- para gozar de la exención subjetiva prevista en el art. 3bis.1.3.2.a L.

del vencimiento³⁶, acabará sufragando la parte cuyas pretensiones sean totalmente rechazadas... no cabe negar que su introducción pueda contribuir a reducir la litigiosidad abusiva” –p. 5-.

Los colectivos sociales que han protestado reiteradamente contra la reforma de las tasas judiciales consideran las nuevas cuantías y la extensión de su ámbito de aplicación muy gravosos –nos remitimos a las noticias de prensa que ya hemos citado-. En la doctrina las opiniones a veces son un tanto contradictorias. Encontramos autores que tan pronto desconfían de la eficacia de la subida de las tasas para poner fin a los usos abusivos de los recursos judiciales³⁷, como defienden la tasa y la condena en costas como medidas económicas que pueden poner fin a los numerosos litigios innecesarios que, al parecer, lastran nuestro sistema actualmente³⁸.

Ciertamente las tasas, como otros tributos pueden tener fines extrafiscales –art. 2.1, 2º párr. LGT-. Pero nosotros pensamos, siguiendo al CGPJ, que no es una buena idea utilizar tasas para tratar de poner fin a los excesos que se produzcan en la utilización del sistema judicial, porque son tributos que se exigen de forma indiscriminada a todos los usuarios de la Justicia y no sólo a quienes abusan de ella. Además los fines extrafiscales en las tasas –a diferencia de lo que puede suceder en los impuestos- no pueden convertirse en su principal objetivo, ni llegar a ser su principal fuente de justificación o legitimación so pena de estar alterando la naturaleza de la figura hasta hacer de ella algo irreconocible, pues la tasa es, no lo olvidemos, un tributo que funciona como el precio pagado por un servicio público recibido, con el que se pretende cubrir el coste de este servicio. Es aquí donde radica su razón de ser, su fuente de legitimación. A este fin pueden unirse otros –extrafiscales-, sí, pero con carácter secundario y una adecuada regulación –para que no “paguen justos por pecadores”, si se nos permite la expresión-.

Y esto nos lleva a comentar otro aspecto curioso de la nueva regulación de las tasas judiciales. La reforma ha sido vinculada en todo momento por parte del legislador con la introducción de un nuevo sistema de asistencia jurídica gratuita. La elevación de las cuantías y la extensión de su ámbito de aplicación se han intentado disculpar alegando que cuando todo el sistema estuviera completado más personas que antes podrían beneficiarse de la asistencia jurídica gratuita y no tendrían que pagar tasas, ni asumir ningún coste en los procesos en que participaran. Además se ha dispuesto que la recaudación que se obtenga con las tasas

36 Así es según la Ley 37/2011, de 10-octubre, de medidas de agilización procesal –art. 4.tres-, que reformó el art. 241 –añadiendo un apdo 7- de la LEC. El vencimiento en un proceso y la condena en costas implica la obligación del pago de la tasa judicial correspondiente a la otra parte. La exposición de motivos de la Ley 10/2012 recuerda que esto es así, aunque utiliza una formulación inadecuada –crítica en el artículo “La ley de tasas, un parce para la justicia” de R. QUECEDO, publicado en Cinco Días, 11-diciembre-2012-. Y es que la ley dice: “se recuerda que la Ley 37/2011... incluye dentro de las costas la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional. De esta forma, el vencimiento en un proceso y la condena en costas a la otra parte trasladarán el pago de la tasa a la parte de demandada”. Como bien indica QUECEDO, la condena en costas no siempre afecta a la parte demandada, pues muy bien puede recaer sobre la demandante.

37 NAVARRO afirma que el carácter disuasorio de las tasas no funcionará en relación con las empresas. “Es verdad que está en la mente de todos la existencia de determinadas empresas que, por su giro típico, dilucidan sus conflictos ante los Tribunales con una presencia cualitativamente más intensa. Pero ese ámbito subjetivo, delimitado en general por las entidades bancarias, crediticias, financieras, de seguros y similares no abarca la totalidad de las empresas destinadas legalmente a satisfacer la tasa”. Para las empresas las cantidades a desembolsar suelen ser de escasa importancia; no por eso dejarán de litigar, pues pueden deducirse el gasto fiscalmente y repercutirlo sobre sus clientes, trasladando el coste a sus consumidores y usuarios –en “Reflexiones sobre la tasa judicial”, Revista Poder Judicial, nº 77, 2004, p. 119 y ss-.

38 NAVARRO, en el mismo trabajo citado en la nota anterior acaba defendiendo la generalización de las tasas a todo tipo de litigantes, jurisdicción y procesos, más una condena en costas que incluya las tasas –p. 122-. Y en “Las anunciadas reformas en la Justicia” –IurisLex, febrero de 2012- defiende también la generalización de las tasas con estas palabras: “Lógicamente la tasa, combinada con la condena en costas de reciente implantación en el contencioso-administrativo, puede eliminar parte sustancial de esos litigios innecesarios, dilatorios e infundados que tanto abundan, amparados por la gratuidad”, afirma. Y así lo mantiene de nuevo en “Constitucionalidad de la tasa judicial”, IurisLex, marzo de 2012.

Es preciso tener en cuenta que los hechos imposables de la tasa del Estado y de la tasa de la Comunidad Autónoma deben ser diferentes, pues (1) ambos niveles de gobierno tienen competencias distintas en el campo de la Justicia, como acabamos de ver, y (2) las tasas sólo pueden crearse y exigirse por la Administración que presta el servicio gravado al ciudadano

judiciales se destinará a cubrir precisamente los gastos de ese nuevo sistema de asistencia jurídica gratuita –es la “vinculación” que se establece en el art. 11 L 10/2012-.

El CGPJ criticó esta afectación porque en su opinión “implica que, al menos en parte, los usuarios de la Administración de Justicia que dispongan de suficientes recursos habrán de soportar el coste que supone la prestación de ciertos servicios a quienes carecen de medios económicos para costearlos... el prelegislador pretende instaurar la solidaridad selectiva, a cargo de los usuarios de la Administración de Justicia, en detrimento del sostenimiento público

del coste que comporta la asistencia jurídica gratuita” –p. 18-19 del Informe-. Parece, pues, que para el Consejo la financiación mediante impuestos hubiera supuesto una solidaridad no selectiva, sino general, más aceptable. Y nosotros estamos de acuerdo con el Consejo. Pensamos que las tasas deben tener un carácter marginal en nuestro sistema tributario y utilizarse sólo para un número reducido de servicios públicos, no esenciales, en los que sea claro que sólo se benefician los usuarios. Este no es el caso de la Administración de Justicia, cuya sola existencia beneficia incluso a los afortunados ciudadanos que no necesitan acudir a ella.

Pero sobre todo el Consejo no ve con buenos ojos que la recaudación de las tasas sólo se destine a cubrir parte de los costes relacionados con la Administración de Justicia –los relacionados con el sistema de justicia gratuita- y no todos –p. 19-.

Ciertamente en ninguna parte explica el legislador por qué ha tomado esa decisión. Hemos de tener presente además que estos costes, que pretenden financiarse con la tasa estatal, no siempre recaen sobre el Estado, ya que corresponden a las CCAA en aquellos casos en que han asumido competencias en materia de Justicia –también lo señala el CGPJ en la p. 46 de su Informe-. Cierto es que el Ministro de Justicia ha ofrecido a las CCAA negociar para revisar el modelo de asistencia jurídica gratuita actualmente existente y asumir, por ejemplo, el coste de los abogados de oficio que ahora soportan las Comunidades³⁹. Si el Estado acaba asumiendo todo el coste del servicio, la afectación de las tasas estatales tendrá más sentido. Pero de momento no es así. ¿Por qué crea una tasa cuya finalidad es recaudar y financiar un servicio que él no presta, no en su totalidad o no en todo el territorio nacional? No tiene sentido, pero tampoco legitimidad económica o jurídica a no ser que

39 El País y Cinco Días, 8-mayo-2012.

se prevea un sistema de reparto de la recaudación entre todas las Administraciones que prestan el servicio que quiere ser financiado⁴⁰.

Ha llegado el momento de analizar quién tiene competencias en materia de Justicia en nuestro país y quién puede, por tanto, establecer una tasa que grave la prestación de servicios en este ámbito a los ciudadanos. ¿Es el Estado o son las CCAA? Recordemos que Cataluña ha establecido también dos tasas judiciales y en ambos casos los ingresos, gestionados por el Departamento de Justicia, han sido afectados “a la financiación de los gastos en que incurra la Generalitat por el funcionamiento de los órganos judiciales con sede en Cataluña”-vid. art. 3bis.1.8 y art. 3bis.2.8 de la Ley catalana citada más arriba-

2.2. Competencias en materia de justicia de estado y CCAA: tasa del estado, tasas de las CCAA

De acuerdo con el art. 149.1.5 CE el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “Administración de Justicia”. ¿Y las Comunidades Autónomas?

El Tribunal Constitucional ha precisado el significado de la expresión que hemos entrecomillado y ha llegado a la conclusión de que a las CCAA les corresponden –cuando las asuman en sus Estatutos- las competencias que no forman parte del núcleo esencial de la Administración de Justicia, entendido este como aquel que abarca “la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera... y el personal al servicio de la Administración de Justicia” –ex art. 122.1 CE-. Esto significa que caen bajo el ámbito competencias de las Comunidades el resto del personal al servicio de –pero no directamente integrado en- la Administración de Justicia, y todos aquellos asuntos que sirven de sustento material o personal a la función jurisdiccional.

Corresponde, pues, en exclusiva al Estado “la función jurisdiccional y la ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse”. Y es que el Poder Judicial -a él corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado de acuerdo con el art. 117.5 CE- es único y sólo puede quedar bajo

40 Es lo que sucede con el depósito para recurrir, también destinado a la financiación de los gastos derivados del derecho de asistencia jurídica gratuita que se regula en la DA 15ª, apdo 13, de la LOPJ, L 6/1985, de 1-julio. Esta disposición dice ahora así –y rogamos que se preste especial atención a las frases que remarcamos en cursiva:-

DA Decimoquinta. Depósito para recurrir

1. La interposición de recursos ordinarios y extraordinarios, la revisión y la rescisión de sentencia firme a instancia del rebelde, en los órdenes jurisdiccionales civil, social y contencioso-administrativo, precisarán de la constitución de un depósito a tal efecto.

En el orden penal este depósito será exigible únicamente a la acusación popular.

En el orden social y para el ejercicio de acciones para la efectividad de los derechos laborales en los procedimientos concursales, el depósito será exigible únicamente a quienes no tengan la condición de trabajador o beneficiario del régimen público de la Seguridad Social.

10. Los depósitos perdidos y los rendimientos de la cuenta *quedan afectados* a las necesidades derivadas de la actividad del Ministerio de Justicia, destinándose *específicamente a sufragar los gastos correspondientes al derecho a la asistencia jurídica gratuita*, y a la modernización e informatización integral de la Administración de Justicia. A estos efectos, los ingresos procedentes de los depósitos perdidos y los rendimientos de la cuenta generarán crédito en los estados de gastos de la sección 13 “Ministerio de Justicia”.

11. El Ministerio de Justicia transferirá anualmente a cada Comunidad Autónoma con competencias asumidas en materia de Justicia, para los fines anteriormente indicados, *el cuarenta por ciento de lo ingresado en su territorio por este concepto*, y destinará un veinte por ciento de la cuantía global para la financiación del ente instrumental participado por el Ministerio de Justicia, las Comunidades Autónomas y el Consejo General del Poder Judicial, encargado de elaborar una plataforma informática que asegure la conectividad entre todos los Juzgados y Tribunales de España.

13. La exigencia de este depósito será compatible con el devengo de la tasa exigida por el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

la órbita del Estado. El gobierno del Poder Judicial también es único y corresponde al Consejo General del Poder Judicial –art. 122.2 CE -; tampoco él puede quedar sometido al poder de las diecisiete CCAA. A las Comunidades Autónomas les queda reservada la “administración de la Administración del Estado”. Así se pronuncia el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 294/2006, 11-octubre y 162/2012, 20-septiembre –en la que se citan otras como las Ss 56/1990, 105/2000, 253/2005 y 109/2011-.

Cataluña ha entendido bien esta jurisprudencia y en la exposición de motivos de su ley explica que su tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de justicia –creada al amparo del art. 104.f del Estatuto de Autonomía de Cataluña, LO 6/2006, de 19-julio- se devenga por la realización de una serie de actuaciones por parte del personal que da soporte a los órganos jurisdiccionales con sede en Cataluña y por la utilización de los elementos materiales necesarios para el desarrollo de las funciones judiciales, todo ello competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, “a diferencia de la tasa estatal, cuyo hecho imponible es el ejercicio de la potestad jurisdiccional”, “de manera que” –se defiende- “la coincidencia meramente temporal en la producción de los actos que constituyen por disposición legal la manifestación de los hechos imponderables respectivos no comporta su identidad en ningún caso”.

Ciertamente en el Estatuto de Autonomía de Cataluña se dice que “corresponden a la Generalitat los medios materiales de la Administración de Justicia en Cataluña” -art. 104⁴¹- y se detallan todas las competencias que corresponden a la Comunidad en materia de justicia en los art. 101 a 109 –incluyendo, por cierto, la justicia gratuita en el art. 106, y una cláusula subrogatoria en el art. 109 muy llamativa⁴².

Ya sabemos, pues, que tanto Estado, como CCAA tienen competencias en materia de Justicia. El Estado sobre la “Administración de Justicia” o potestad jurisdiccional en sentido estricto; las Comunidades sobre la “administración de la Administración de Justicia” o los recursos humanos y materiales que sirven de apoyo al desarrollo de la función jurisdiccional en su propio territorio y siempre que así lo hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía.

Ambos tienen también la potestad tributaria que les permite crear tasas. Para evitar la doble imposición que podría recaer sobre los ciudadanos –contraria al principio de capacidad económica del art. 31.1 CE- el art. 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas, dispone lo siguiente:

1. “Las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes.
2. Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponderables gravados por el Estado. Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imponderables gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas”.

41 En este precepto se incluye, en la letra (f), “La gestión, la liquidación y la recaudación de las tasas judiciales que establezca la Generalitat en el ámbito de sus competencias sobre Administración de Justicia”.

42 **Artículo 109. Cláusula subrogatoria**

La Generalitat ejerce, además de las competencias expresamente atribuidas por el presente Estatuto, todas las funciones y facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce al Gobierno del Estado con relación a la Administración de Justicia en Cataluña

Esto podría hacernos creer que si el Estado decide crear una tasa judicial, las CCAA no pueden hacer lo mismo o si lo han hecho ya, deben derogar su tributo, pues no pueden afectar a los mismos supuestos de hecho gravados por el Estado. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que los hechos impositivos de la tasa del Estado y de la tasa de la Comunidad Autónoma deben ser diferentes, pues (1) ambos niveles de gobierno tienen competencias distintas en el campo de la Justicia, como acabamos de ver, y (2) las tasas sólo pueden crearse y exigirse por la Administración que presta el servicio gravado al ciudadano.

Es decir, en el caso de las tasas no puede haber nunca doble imposición porque es imposible que dos Administraciones presten exactamente el mismo servicio público a los ciudadanos, no serán competentes para hacerlo y no podrán exigir tasas para financiarlo.

Por lo tanto es muy importante delimitar con precisión el servicio que cada nivel administrativo desarrolla en materia de Justicia y, si quiere financiarse con una tasa, es fundamental que la definición del hecho imponible se ajuste estrictamente a la configuración de ese servicio. ¿Lo hacen las figuras creadas por el Estado y Cataluña? ¿Se adecúan a la distribución de competencias en materia de Justicia que deriva de la jurisprudencia establecida por el TC? Veamos.

La **tasa judicial estatal** se exige por “el ejercicio de la potestad jurisdiccional originada por el ejercicio de” una serie de actos procesales, entre los que tomamos ahora como ejemplo “la interposición de la demanda en toda clase de procesos... en el orden jurisdiccional civil” –art. 2 L 10/2012-. Se impone –explica el art. 1 de la misma ley- “por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social... y será exigible por igual en todo el territorio nacional...”⁴³.

Parece, pues, que el servicio que recibe el ciudadano y por el que debe pagar la tasa es el que le presta el juez o magistrado que resuelve sobre su demanda. Esta es precisamente la competencia que el Estado tiene en exclusiva en todo el territorio nacional, de modo que perfecto. Pero si esto es así, la recaudación debería dedicarse a satisfacer los sueldos y salarios de jueces y secretarios judiciales y poco más –en aquellas CCAA que hayan asumido sus competencias-. Y, sin embargo, no es esto lo que sucede, como sabemos.

Cataluña, por su parte, ha creado dos tasas. La primera se impone por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia, servicios que se reciben cuando, por ejemplo, se interpone una demanda en el orden jurisdiccional civil en órganos judiciales con sede en Cataluña -art. 3bis 1.1.3 de la ley de tasas⁴⁴-.

El servicio que recibe ahora el ciudadano consiste en todas las actividades auxiliares que se desarrollan en torno al juez y que le permiten a este dedicarse únicamente a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Esas actividades son llevadas a cabo por personal ajeno al Poder Judicial, auxiliares administrativos y demás, contratados y sostenidos por la Administración autonómica. A ellos se dedica la recaudación de la tasa –lo hemos visto más arriba-.

43 “... sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras, los cuales no podrán gravar los mismos hechos impositivos”, se advierte, reiterando innecesariamente lo ya dispuesto por el art. 6.2 LOFCA.

44 Precepto que añade también cautelosa e innecesariamente: “sin perjuicio de otras tasas y tributos de carácter estatal que se puedan exigir”.

La larga lista de supuestos contenida en el art. 2 ha recibido muchas críticas, pues supone una extensión del ámbito de aplicación de las tasas, con inclusión del orden social que anteriormente no estaba sujeto –aunque sólo cuando se planteen recursos en segunda instancia-

Si esto es así –y así parece- esta tasa no se solapa con la tasa estatal, pues no grava exactamente el mismo hecho imponible que la tasa del Estado. Pese a la semejanza –que nos llevará a hacer un análisis detallado de cada uno de los elementos de su estructura, en paralelo con el de la tasa estatal en el siguiente apartado de este trabajo-, esta tasa puede perfectamente coexistir con la del Estado.

La segunda tasa catalana se devenga por la utilización o el aprovechamiento especial, por cualquier título, de bienes y derechos afectos al

servicio público de la Administración de Justicia en el ámbito de competencia de la Generalitat -art. 3bis.2.1 de la ley de tasas-.

En este caso es evidente que el hecho imponible sólo afecta a competencias de la Comunidad Autónoma, pues se refiere al uso de máquinas fotocopadoras o despachos que la Administración autonómica pone a disposición de los operadores jurídicos. No existe ningún problema para su coexistencia con la tasa estatal, de modo que apenas nos ocuparemos de ella.

El CGPJ ya observó la semejanza entre la tasa del Estado y la primera de las tasas catalanas –p. 47 del Informe- y por eso sugirió que se introdujera el inciso “sin perjuicio de las tasas que puedan exigir las CCAA” –p. 48- que efectivamente ahora existe en el art. 1 de la Ley 10/2012 –aunque con un tenor literal diferente-. Pero el Consejo valoró negativamente la existencia de dos tasas tan parecidas –no entró a examinar en profundidad sus diferencias- por considerar que sería contrario al principio de igualdad que los ciudadanos se vieran obligados a pagar distintas tasas por los mismos servicios en función de su lugar de residencia –p. 49-. Y proponía, bien afectar la tasa estatal “al coste de la actividad jurisdiccional *“stricto sensu”* y de los medios personales y materiales del Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional” y crear una tasa adicional –autonómica, en las CCAA con competencias en materia de Justicia- para financiar el coste de los restantes órganos; bien mantener las dos tasas, estatal y autonómica, permitiendo que el usuario pudiera deducirse de la cuota de la tasa estatal lo pagado, en su caso, por la autonómica –p. 50-. A nosotros nos gusta más la primera alternativa, porque es más respetuosa con el reparto de competencias que deriva de nuestra Constitución y porque haría más visible tal reparto a los ciudadanos.

Ninguna de esas alternativas ha sido seguida por el Estado, que ha aprobado su ley con su propia tasa y ha impugnado ante el Tribunal Constitucional –por acuerdo del Consejo de Ministros del 14 de diciembre de 2012- la tasa catalana –la más semejante a la estatal, de las dos existentes en la Comunidad Autónoma-, por una supuesta vulneración del art. 6.2 LOFCA, basándose en los argumentos que el Consejo de Estado le proporcionó en su dictamen 623/2012, de 21 de junio.

En ese informe el Consejo de Estado defiende que existe una “clara superposición” o duplicidad de hechos imposables entre la tasa estatal y la catalana: “Y es que, en efecto, en ambos casos el tributo se devenga como

consecuencia de la realización de una serie de actuaciones procesales en gran medida coincidentes⁴⁵ pues y aun cuando la formulación contenida en los preceptos estatal y autonómico sea diferente, no cabe duda de que los actos configurados como hecho imponible en la norma catalana quedan comprendidos dentro de la norma del Estado. Esa identidad sustancial de hechos imposables conduce a una doble imposición, "...siendo irrelevante a efectos de apreciar la posible vulneración del art. 6.2 LOFCA que nominalmente la tasa se exija, en un caso, "por el ejercicio de la potestad jurisdiccional" y, en otro, "por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia".

Y añade, de forma sorprendente para los tributaristas sin duda, que "ninguna virtualidad tiene para la apreciación de la existencia o no de un supuesto de doble imposición el concepto en virtud del cual se produce la exacción del tributo o, en expresión típica de la terminología civilista –sic-, la actividad cuya realización se erige en causa del tributo –sic-: lo relevante es, según se ha señalado reiteradamente, la duplicidad de hechos imposables. En consecuencia y en la medida en que tal duplicidad se produce en este caso, debe concluirse que existe fundamento para impugnar el art. 16 de la Ley catalana 5/2012".

Nosotros no compartimos estas apreciaciones. Nos convencen mucho más los argumentos contenidos en el Dictamen 4/2012, de 6-marzo, del *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* sobre el proyecto de ley de medidas fiscales y financieras y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos. Los siguientes:

En las tasas sí es necesario que la Comunidad Autónoma tenga competencia por razón de la materia, ya que "la tasa necesita siempre la existencia de un servicio público que dependa del ente territorial que la crea –Estado, Comunidad Autónoma o ente local– tal y como subraya el TC –Ss 3/1981, 149/1991, 204/2002). Por eso difícilmente puede producirse doble imposición en el caso de las tasas –p. 29-. Cataluña tiene competencia en materia de administración de la Administración de Justicia –p. 32-, de modo que puede establecer tasas en ese campo, ex art. 104.f EA –p. 33-, tanto en relación con la prestación de servicios personales y materiales, como de utilización del dominio público.

45 El Consejo no aprecia coincidencia alguna entre las tasas estatal y autonómica en el gravamen que afecta a "la emisión de segunda certificación y testimonio de sentencias y otros documentos que consten en los expedientes judiciales", que sólo se recoge en la tasa catalana. Sin embargo, comenta en su informe que esa actividad es propia y específica de los Secretarios Judiciales, un cuerpo de funcionarios nacional al servicio de la Administración de Justicia, cuyas funciones y regulación es competencia exclusiva del Estado –art. 149.1.5 CE-. Y aunque en principio la regulación del personal al servicio de la Administración de Justicia puede corresponder a las CCAA (es "administración de la Administración de Justicia", según la interpretación del TC, el régimen común en todo el territorio nacional, los elementos esenciales del estatuto de dicho personal –Cuerpos Nacionales de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia-, corresponde al Estado (según la jurisprudencia del TC que se cita: Ss 56/1990, 62/1990, 158/1992, 105/2000, 97/2001, 253/2005 y 294/2006). De modo que podría entenderse que la regulación catalana incide en un ámbito de competencia estatal.

A pesar de ello "el establecimiento de un tributo que grave esta función" –emisión de segunda certificación y testimonio de sentencias y documentos– no afecta en absoluto al estatuto de los Secretarios Judiciales ni provoca quiebra alguna de la necesaria homogeneidad que, en su núcleo básico, ha de tener el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia en todo el territorio nacional". El ejercicio de las funciones de los Secretarios Judiciales seguirá siendo el mismo, aunque los ciudadanos de Cataluña –a diferencia de los ciudadanos de otros territorios- tengan que pagar una tasa por ello.

Esta tasa –asegura el Consejo de Estado– "es, en puridad, manifestación directa del ejercicio por la Generalitat no del haz de competencias que ostenta en materia de administración de Administración de Justicia, sino de su potestad tributaria, sin que por ello sea necesario entrar a valorar aquí si puede entrar en juego o no la cláusula subrogatoria incluida en el art. 109 del Estatuto de Autonomía". Así que no razón para impugnar esta tasa.

Nosotros también pensamos que no hay razón para impugnar esta tasa –ni, en realidad, la otra, como veremos-. Pero no por los extraños argumentos que se dan en este Informe, sino porque simplemente su hecho imponible se refiere, como hemos dicho ya, a actividades competencia de la CA –siempre es necesario que la Comunidad tenga competencia material sobre una actividad o servicio para que pueda gravar su prestación con una tasa, no basta la competencia tributaria- y no coincide con el supuesto de hecho de la tasa del Estado.

Si se quiere financiar el sistema judicial con tasas –opción política que sólo corresponde tomar al legislador- al menos se ha de respetar el principio de equivalencia al establecer su cuantía

La tasa sobre servicios catalana es diferente de la tasa estatal, sólo grava las actividades y servicios públicos administrativos que pertenecen a la Administración que actúa de soporte material y personal del ejercicio de la potestad jurisdiccional –p 38-. A diferencia de la tasa estatal grava el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. No hay, por ende, doble imposición prohibida por el art. 6.2 LOFCA.

El propio Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre este tema, aunque entonces era una Comunidad Autónoma –Andalucía- quien se quejaba de que una tasa judicial –del Estado- invadía sus competencias en materia de justicia, sus competencias de “administración de la Administración de Justicia”. Y el Tribunal dijo –en su sentencia 162/2012, 20-septiembre-, “)a propia configuración de la tasa permite concluir que no nos encontramos en esa vertiente administrativa sino que, por el contrario, pone claramente de manifiesto la relación con esa función jurisdiccional del Estado... pues se refiere a la puesta en marcha o a la continuación de determinados procesos en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, vinculándose expresamente a la realización de determinados actos procesales regidos por la legislación estatal y ante órganos que son expresión de un poder único en todo el territorio del Estado. En efecto, la tasa... persigue financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que determinados justiciables deciden libremente interponer en defensa de sus derechos e intereses legítimos, disminuyendo así correlativamente la financiación procedente de los impuestos con cargo a la generalidad de los ciudadanos” –FJ 5-. “... la regulación de la tasa por el Estado se justifica porque el hecho imponible se hace recaer, no ya sobre el servicio público de la Administración de Justicia, que puede ser asignado a las Comunidades Autónomas, que lo gestionan en cuanto a la dotación y financiación de los medios personales y materiales precisos, sino, específicamente, sobre “el ejercicio de la potestad jurisdiccional” que es una actividad típica e indeclinablemente estatal, en cuanto manifestación de uno de los poderes del Estado ante el que se ha puesto en marcha un proceso o instado su continuación”. Es, por tanto, el Estado el competente para su regulación, gestión y recaudación.

Si el Tribunal mantiene su jurisprudencia –y no hay razones para pensar que la cambiará- no dará la razón al Estado en el recurso que ha planteado frente a Cataluña, sino que reafirmará que él puede crear tasas que graven el uso y disfrute –y financien el gasto- del servicio público consistente en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, y las CCAA tasas que graven el uso de los servicios administrativos auxiliares.

Analicemos ahora en detalle si es esto lo que hacen Estado y CA de Cataluña en las tasas que nos interesan y hasta qué punto la regulación de los elementos de la estructura de las dos figuras tributarias se ajustan a lo que deriva del reparto de competencias constitucional, tal y como la jurisprudencia al Alto Tribunal aclara, y a lo que una buena técnica jurídica aconseja.

3. Comentarios sobre algunos aspectos técnicos de las tasas reguladas en la Ley 10/2012

Si analizamos con algún detenimiento cómo regulan, el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña, los elementos esenciales de sus respectivas tasas judiciales podremos extraer algunas conclusiones que nos ayudarán a valorar la corrección técnica, la justicia y la constitucionalidad de estas figuras.

Comencemos por el hecho imponible.

3.1. Hecho imponible

El **Estado** grava “el ejercicio de la potestad jurisdiccional originada por el ejercicio de... actos procesales” consistentes en interposición de demanda o de recursos en procesos de los órdenes jurisdiccionales civil, contencioso-administrativo y social –art. 1 y 2 L 10/2012-. La larga lista de supuestos contenida en el art. 2 ha recibido muchas críticas, pues supone una extensión del ámbito de aplicación de las tasas, con inclusión del orden social que anteriormente no estaba sujeto –aunque sólo cuando se planteen recursos en segunda instancia-. El legislador ha intentado hacer frente a estas críticas con algunas exenciones objetivas y con reformas introducidas mediante el RDL 3/2013 –por ejemplo, el art. 1.uno de este RDL reforma el art. 2.c de modo que ahora sólo está sujeta a gravamen la interposición de recursos contencioso-administrativos, no la presentación de demandas; no tantas, empero, como habían sido sugeridas, por ejemplo, por la Defensora del Pueblo haciéndose eco de las quejas sociales⁴⁶.

Entre las exenciones objetivas⁴⁷ reguladas en el art. 4 L –que también ha sido modificado por el RDL- nosotros destacaríamos las relativas a asuntos de familia, a ejecución de laudos arbitrales en materia de consumo y, por su ausencia, a desahucios.

46 Se grava en más casos la interposición de recursos que el planteamiento de demandas en primera instancia. Como se deriva de la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional y explicaba la Defensora del Pueblo –pto 7 de su escrito- el derecho a los recursos no tiene tanta entidad constitucional como el derecho de acceso a los tribunales –ambos recogidos en el art. 24 CE-. Sin embargo, la Defensora consideraba “conveniente moderar las tasas establecidas, de modo que los impedimentos para el acceso a los recursos que establecen las leyes procesales no puedan considerarse excesivos para garantizar el doble conocimiento de los asuntos –cuando el legislador así lo quiere- y la tarea unificadora de la jurisprudencia en condiciones de igualdad para todos los interesados”. Además la Defensora del Pueblo sugirió específicamente eliminar completamente las tasas que gravan la interposición de recursos en el orden laboral por razones de interés social en el contexto de grave situación económica que vive el país, con fuerte destrucción de empleo y empeoramiento de las condiciones laborales –ver pto 4 de su escrito, cuyo texto íntegro con las recomendaciones entregadas el pasado 12 de febrero al Ministerio de Justicia puede consultarse en www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/Notas/Documentos/Recomendaciones_tasas_judiciales.pdf -.

Sin embargo, el legislador no atendió a todas las peticiones en la reforma que llevó a cabo con el RDL 3/2013.

Lo que sí hizo –ya en la L 2/2012, art. 2.e-, fue introducir algunas mejoras técnicas en la redacción del precepto, siguiendo, por ejemplo, la sugerencia del CGPJ –p. 23 de su Informe- de que en los recursos de apelación se devengue la tasa sólo cuando se planteen frente a sentencias, esto es, sólo cuando sean frente a resoluciones judiciales que resuelvan el fondo del asunto. De todos modos en la práctica ya venía sucediendo así, pues la Dirección General de Tributos había llegado a la conclusión de que esa era la interpretación correcta de la ley de 2002. Por ej en la consulta vinculante de 10-diciembre-2012, V 12879-12, se decía: “... el principio de prohibición de la analogía en el ámbito tributario impide la aplicación de esa norma a los supuestos de Autos, sino exclusivamente a sentencias, siendo irrelevante el procedimiento que va a dar lugar al recurso de apelación contra un determinado auto judicial”.

47 El Colegio de Abogados de Madrid critica que se han reducido bastantes y, por tanto, se ha ampliado el hecho imponible también por esta vía –vid. “Información general sobre las tasas en la Administración de Justicia”, documento elaborado por el observatorio de Justicia y de los Abogados del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, p. 7-.

De las primeras –art. 4.1.a L, modificado por el RDL tras las protestas de numerosos colectivos sociales⁴⁸- nos llama la atención la forma tan dispar en que están siendo interpretadas por los tribunales. Y es que algunos están entendiendo que además de hijos menores, hay que incluir a los incapacitados –este es el acuerdo adoptado por los Juzgados de Familia de Alicante- y hasta a los “ausentes” –acuerdo de los Juzgados de Familia de Madrid-; y otros –Juzgados de Familia y los de Violencia de Murcia- no aplican nunca las tasas pues consideran que los suyos son procedimientos especiales no contemplados en la definición del hecho imponible de la tasa, a los que no puede aplicarse este tributo tampoco por analogía, por estar ésta prohibida en el ámbito tributario⁴⁹. No encontramos explicación para la simple existencia de estos acuerdos de interpretación de las normas legales reguladoras de la tasa –interpretación que se revela errónea en muchas ocasiones-, pues a nuestro juicio en caso de duda en la aplicación de la ley lo que deberían hacer los secretarios judiciales –colaboradores de la AEAT en la gestión de la tasa- es enviar su consulta a la Dirección General de Tributos y aplicar su respuesta a la hora de exigir el justificante de la autoliquidación que los ciudadanos deben presentar junto con su escrito procesal para que puedan iniciarse las actuaciones judiciales. Si el contribuyente no está de acuerdo con la interpretación proporcionada y su obligación de pago –y piensa que tiene derecho a una exención-, podrá acudir a los tribunales y serán los de lo contencioso-administrativo los que tendrán que resolver, no los juzgados civiles de familia.

Mencionamos la segunda exención, la relativa a la ejecución de laudos arbitrales –art. 4.1.g L, tras la reforma del RDL-, porque se ha debido a un cambio solicitado por la Defensora del Pueblo en estos términos: “Por razones de coherencia doctrinal, no parece lógico que las actuaciones judiciales que deban producirse si fracasa la solución extrajudicial de conflictos que es el arbitraje –ejecución en el arbitraje- estén sometidas a tasa. Sin duda es acertado que se procure la solución de pequeños conflictos por vías extrajudiciales, como también que el art. 8.5 de la Ley de Tasas establezca la devolución del sesenta por ciento de la tasa cuando se alcance, iniciado el proceso, una solución extrajudicial del litigio. La coherencia del sistema se completaría no devengando tasa la ejecución en el arbitraje” –pto 5 de su escrito-. Y es que ciertamente no puede acusarse de usar desmedidamente el sistema judicial –y ser merecedor del pago de una tasa- al ciudadano que busca una solución en el arbitraje y no consigue la plena satisfacción de sus derechos e intereses cuando el laudo no es ejecutado voluntariamente por la otra parte y se ve obligado a pedir su cumplimiento, ya sí, en vía judicial.

En cuanto al tercer supuesto de exención, el de los desahucios, lo llamativo es que la Defensora del Pueblo proponía en su escrito –pto 3- que se eximieran de tasas en el contexto de la situación económica que atraviesa el país, o al menos que no se pudiera condenar en costas al ejecutado de modo que este o su avalista tuvieran que asumir también las tasas judiciales abonadas por el ejecutante –normalmente la entidad financiera que le concedió la hipoteca-. El gobierno decidió seguir, no la primera, sino la segunda sugerencia y para ello ha modificado la Ley de Enjuiciamiento Civil –vid. art. 3 RDL, que modifica el art. 241.1.7º Ley 1/2000, de 7-enero, de Enjuiciamiento Civil-.

48 Tras el DL “(q)uedan exentos los que se inicien de mutuo acuerdo por una de la partes con el consentimiento de la otra. En los demás casos sólo se reconocerá la exención cuando las medidas solicitadas versen exclusivamente sobre hijos menores. Los procesos matrimoniales no exentos del abono de la tasa se considerarán como procedimientos de cuantía indeterminada a efectos de la determinación de la base imponible, de forma que el importe variable será de 18 euros”, así se explica en la nota del Consejo de Ministros de 25 de febrero con la que se presentó la reforma. Era uno de los temas que más quejas habían suscitado. El País, 22-febrero-2013, completa la explicación del Consejo de Ministros indicando que puesto que en esos casos sí se exige la parte fija de la tasa (150 euros), el total que esas familias deberían pagar –en casos, por ejemplo, de divorcios de mutuo acuerdo- será 168 euros.

49 Hemos tenido conocimiento de estos acuerdos a través de la página web del Colegio de Abogados de Madrid.

Cataluña, por su parte, grava en la tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia - art. 3bis 1.1.3 de la ley de tasas- la de esos servicios en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo –no, por tanto, en el orden laboral-, en órganos judiciales con sede en Cataluña –deberían excluirse, pues, Tribunal Supremo y Audiencia Nacional para no incurrir en incompetencia-, cuando el sujeto pasivo realiza alguno de los siguientes actos:

- a. En el orden civil:
 - i. Con independencia de la cuantía, interposición de demanda en juicio ordinario, formulación de reconvencción, solicitud de declaración de concurso.
 - ii. Cuantía superior a 3.000 euros: demanda y formulación de reconvencción en juicio verbal, demanda de procesos de ejecución de títulos extrajudiciales, demanda de juicio cambiario, presentación de la petición inicial de procedimiento monitorio y monitorio europeo.
 - iii. Cuantía superior a 6.000 euros⁵⁰: demanda en procesos de ejecución de títulos judiciales.
 - iv. Recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal y casación.
- b. En el orden contencioso:
 - i. Cuantía superior a 3.000 euros: interposición de cualquier recurso contencioso.
 - ii. Recursos de apelación y casación.
- c. En los dos: Emisión de segunda certificación y testimonio de sentencia y otros documentos que consten en los expedientes judiciales

Se regulan también exenciones objetivas en la norma catalana. Por ejemplo, para los casos de presentación de demanda y recursos en materia de sucesiones, familia y estado civil; demanda de juicio ordinario en caso de oposición del deudor en los procedimientos monitorios, recurso contencioso y recursos posteriores en materia de personal, protección de derechos fundamentales de la persona y actuación de la administración electoral. También –y eso no está contemplado en la tasa estatal y sería bien interesante- en caso de impugnación directa de disposiciones generales.

Existen diferencias claras, pues, entre el hecho imponible de la tasa catalana⁵¹ y el hecho imponible de la tasa estatal. Una de las diferencias más notables es que en la tasa catalana, como puede observarse, existe un mínimo exento de 3.000 o 6.000 euros en algunos casos. Pero la mayor y más relevante es que en Cataluña se grava al ciudadano por los servicios que recibe del personal auxiliar y los Secretarios Judiciales, no por la actividad desarrollada por los jueces y magistrados.

⁵⁰ Los procesos de cuantía indeterminada se consideran de cuantía superior a 6.000 euros.

⁵¹ En el texto nos referiremos siempre a la tasa catalana por prestación de servicios, que es la que puede plantear problemas –aparentes, en nuestra opinión- de doble imposición con la tasa estatal. En notas haremos referencia a la segunda tasa catalana, la tasa por la utilización o el aprovechamiento de bienes y derechos afectos al servicio de la Administración de Justicia.

El hecho imponible de la misma -art. 3bis.2.1 de la ley de tasas catalana- consiste en la utilización privativa o aprovechamiento especial, por cualquier título, de bienes o derechos afectos al servicio público en el ámbito de competencia de la Generalitat. No se considera realizado –supuesto de no sujeción- cuando el uso no implique una utilidad económica para la persona o, si existe, las condiciones o contraprestaciones a su cargo anulen o conviertan en irrelevante aquella utilidad.

2.2. Sujetos pasivos

¿Quiénes están OBLIGADOS AL PAGO de estas tasas?

En la **tasa estatal** –art. 3 L modificado por el RDL- “quien(es) promueva(n) el ejercicio de la potestad jurisdiccional y realice(n) el hecho imponible de la misma”. Pueden ser personas físicas o jurídicas⁵².

La inclusión de las personas físicas ha sido una de las grandes novedades introducidas por la L 10/2012 y de las más criticadas, hasta el punto de que el mismo Consejo General del Poder Judicial hablaba en su Informe de una “universalización del sistema de tasas judiciales, que aproxima la proyectada” –en el momento de emisión del informe- “normativa al modelo seguido por el Real –síc- Decreto 1058/59, con la regresión que ello comporta” –p. 32-.

En cuanto a las personas jurídicas, ya no se distingue entre las de mayor y las de menor entidad. Las entidades sin fines lucrativos, las entidades total o parcialmente exentas en el Impuesto de Sociedades y las entidades de reducida dimensión de acuerdo con la normativa reguladora de este impuesto gozaban de una exención subjetiva en la anterior regulación de las tasas -art. 35.tres.2 de la ley de 2002-. La Defensora del Pueblo recomendó recuperar el criterio de la capacidad económica, para “establecer tasas más o menos elevadas en función de las diferentes circunstancias que pueden concurrir en las personas jurídicas⁵³; el Ministerio de Justicia se ha comprometido a estudiarlo, pero no ha seguido la sugerencia de inmediato, no en el RDL de 2013. El Consejo Económico y Social también ha solicitado en un informe al Ministerio de Justicia que las pequeñas y medianas empresas –y ciertas asociaciones representativas- estén exentas de esta tasa⁵⁴.

Las exenciones subjetivas –art. 4.2 y 4.3 L- ayudan a modular la carga de los obligados tributarios. El gobierno confía sobre todo en la contemplada en el art. 4.2.a –las personas a las que se reconozca el derecho de asistencia jurídica gratuita- para salvar la justicia de toda la figura y defendiendo que con los cambios que ha empezado a introducir y los que introducirá en ese régimen⁵⁵, sólo pagarán la tasa judicial quienes tengan recursos suficientes para ello. Este argumento no ha convencido a casi nadie, de todos modos.

52 Nada se dice de las comunidades de vecinos, que son entes del art. 35.4 LGT. Sin embargo y para nuestra sorpresa la Dirección General de Tributos ha declarado en las consultas vinculantes V0227-13, de 29 de enero de 2013 y V3738-13, de 26-abril, que sí, que puesto que están constituidas por personas físicas y la ley no prevé ninguna exención para ellas, quedan sujetas al pago de tasas judiciales con el mismo régimen que las personas físicas.

Para nosotros semejante forma de razonamiento no tiene sentido. Cierto es que la DGT ya lo utilizaba bajo la vigencia de la regulación anterior, con la Ley 53/2002, sirviendo en aquellos momentos para no exigir la tasa a las comunidades de vecinos –porque tampoco estaban sujetas las personas físicas-. Pero es evidente que ignora lo ordenado por la LGT, que exige una previsión específica en la ley reguladora del tributo para poder exigir el pago a un ente sin personalidad jurídica.

53 Vid su escrito, p. 2, recomendación 6.

54 Expansión, 2-abril-2013.

55 En el RDL 3/2013 –art. 2- se introducen ya algunos cambios en la Ley 1/1996, de 10-enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, y se les dota de eficacia retroactiva –DT 1ª- de modo que las personas que de acuerdo con la nueva regulación tengan este derecho podrán pedir incluso la devolución de las tasas judiciales que en su caso hayan abonado antes de la aprobación de este RDL, desde la entrada en vigor de la L 10/2012. Para ello tendrán que seguir el procedimiento regulado en el art. 221 LGT y acreditar su derecho reconocido por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

El Consejo General del Poder Judicial, por ejemplo, mencionaba en su informe que la situación económica de los litigantes puede empeorar a lo largo del procedimiento y pedía que se contemplase la posibilidad de obtener la devolución de las tasas pagadas al inicio en esos casos –vid. p. 35 de su informe-. El legislador no ha tenido en cuenta esta sugerencia, aunque lo cierto es que al menos al pasar de la primera a la segunda instancia, cuando se devengue la segunda tasa – por presentación de un recurso- necesariamente habrá que valorar de nuevo la situación económica de la persona y si reúne los requisitos para disfrutar de la asistencia jurídica gratuita tendrá derecho a la exención en la segunda tasa.

Personas que han realizado el mismo hecho imponible y se encuentran en las mismas condiciones han quedado obligadas a pagar cantidades muy diferentes por haber actuado en los tribunales con una diferencia de tres meses

En la **tasa catalana** son sujetos pasivos las personas físicas y las jurídicas -art. 3bis.1.2 de la ley de tasas-. Sin embargo, se reconocen exenciones subjetivas en la tasa por la prestación de servicios a las personas físicas o jurídicas con derecho a asistencia jurídica gratuita, y a las entidades totalmente exentas en el IS - art. 3bis.1.3.2 Ley de Tasas⁵⁶. Esta última exención marca una diferencia notable con la tasa estatal.

Por lo que hasta ahora llevamos comentado ya puede observarse que la tasa del Estado parece querer gravar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, excitado por personas físicas o jurídicas. La tasa de Cataluña grava el disfrute –también por parte de personas físicas o jurídicas, aunque con mayores exclusiones en función de la capacidad económica- de los servicios personales y materiales que sirven de apoyo al desarrollo de la función de jueces y tribunales. Pero sigamos analizando los elementos de la estructura de los dos tributos antes de llegar a conclusiones definitivas.

3.3. Cuota tributaria

La CUANTIA DE LAS TASAS ha sido uno de los aspectos que más polémica ha suscitado, no sólo porque se elevó de manera notable en la Ley 10/2012 –aunque se rebajase en parte con el RDL 3/2013-, sino porque no se adapta a la capacidad económica de los sujetos pasivos⁵⁷.

Y es que si bien es cierto que las tasas se rigen básicamente por el principio de equivalencia, no lo es menos que cuando su estructura lo permita también deben respetar el de capacidad económica –art. 31 CE, art. 7.4 LTPP-. Y en las tasas judiciales reguladas por el **Estado** se reconoce una exención subjetiva a las personas de menores recursos, que tienen derecho a justicia gratuita, sí, pero a partir de ahí se exigen las mismas cuantías a personas –físicas y jurídicas- de muy distinto nivel de renta o patrimonio⁵⁸. Consciente de estas críticas e intentando defenderse de

56 En la otra tasa, por la utilización o el aprovechamiento de bienes y derechos, son sujetos pasivos las personas físicas y jurídicas –art. 3bis.2.2 de la ley- y se reconoce el derecho a la exención a las entidades totalmente exentas en IS y a los Colegios profesionales de abogados, procuradores y graduados sociales -art. 3bis.2.3 L-.

57 “Exclusivamente por razón de la cuantía, estas tasas son inconstitucionales” dice GONZALEZ ARMENGOL, Juez Decano de Madrid, en declaraciones a la prensa.

58 Como indica LOPEZ LORENZO –en el artículo de El Diario Montañés- se exige la misma cuantía a una persona física de escasos recursos – aunque sin derecho a justicia gratuita- que a un gran empresario.

ellas en el momento de presentar la reforma –muy moderada- que el RDL 3/2013 iba a introducir, el Consejo de Ministros, en su acuerdo del viernes 25 de febrero indicaba que para recoger todas las peticiones de la Defensora del Pueblo hubiera sido “imprescindible articular un complejo sistema de gestión que permitiese un análisis individualizado de la capacidad económica de cada persona obligada al pago de la tasa, así como a una posible ponderación entre la cuantía de la pretensión y de la tasa. La imposibilidad de optar por un modelo así, dado el incremento de costes (económicos, personales y de tiempo) y los problemas de gestión que implicaría, hace imprescindible optar por una solución global que, atemperando con carácter general la cuantía de la tasa, evite los hipotéticos casos apuntados por la Defensora”. Se opta así por reducir la cuota variable de la tasa en general, pero sin ajustarla a la capacidad económica de cada contribuyente.

Tal vez sea cierto que la gestión de la tasa se hubiera complicado –aunque muchos de los datos sobre la capacidad económica de los sujetos pasivos ya están en poder de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a través de las declaraciones de IRPF e IS, y a partir de ahí muy bien podría gestionar una tasa judicial con diferentes cuantías según nivel de renta de los obligados tributarios-. Pero también existe otra solución más sencilla a nuestro juicio, que consisten en financiar el sistema judicial con impuestos y no con tasas.

De todos modos, si se quiere financiar el sistema judicial con tasas –opción política que sólo corresponde tomar al legislador- al menos se ha de respetar el principio de equivalencia al establecer su cuantía. Y esto exige determinar el coste del servicio y fijar unos criterios claros para su imputación a los usuarios. Para esto debe aprobarse una memoria económica –art. 20 LTPP- que esperamos haya existido en el caso de las tasas judiciales –aunque nunca se ha dado a conocer públicamente⁵⁹, porque en otro caso la regulación sería bastante criticable desde el punto de vista de la técnica jurídica⁶⁰. Y es que la tasa no puede superar el coste del servicio público para cuya financiación se establece –art. 7.3 LTPP- y en el caso de la tasa judicial no conocemos exactamente el importe del coste global y tampoco los criterios en función de los cuales se ha decidido fijar la cuantía que corresponde a cada uno de los hechos imponibles.

En realidad ni siquiera podemos saber si lo que ha querido gravar el legislador estatal ha sido el uso por parte de los ciudadanos del servicio prestado por jueces y magistrados únicamente, o el uso –y por tanto el coste y gasto que suponen- del conjunto del sistema de la Administración de Justicia –lo que realmente el Estado no puede hacer

59 Tampoco se ha dado conocer, si ha existido, la memoria de evaluación de impacto normativo, donde la información relativa al coste del servicio, la posible imputación a los usuarios, la recaudación prevista con la tasa, etc, debería también aparecer, y que debería haber acompañado a la tramitación de las normas reguladoras de las tasas porque así lo dispone el RD 1083/2009, de 3-julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo –vid sobre este tema PIÑA GARRIDO, L, “Evaluaciones de impacto normativo y técnica legislativa en España”, en AAVV (coord. L PIÑA), “VI Jornada Metodológica de Derecho Financiero y Tributario García Añoveros. La calidad jurídica de la producción normativa en España”, IEF DT nº 30/2009, p. 365 y ss.

60 El art. 20 LTPP decreta la nulidad de pleno derecho “de las disposiciones reglamentarias que determinen la cuantía de las tasas” si falta la memoria económica. Obviamente en el caso de las tasas judiciales la cuantía viene establecida en dos normas de rango legal –ley y decreto-ley-, de modo que no podemos afirmar que sea nula la regulación establecida. Al tener rango legal tanto la Ley 10/2012, como el RDL 3/2013 pueden modificar –implícitamente- e ignorar el mandato del art. 20 de la –también- Ley –ordinaria- de Tasas y Precios Públicos. Pero desde el punto de vista de la técnica y la dogmática jurídica podemos y debemos criticar esta forma de proceder del legislador. Así lo hace también, por ej, NAVARRO SANCHIS, “Reflexiones...”, p. 95 y ss.

en Comunidades Autónomas como Cataluña que han asumido las competencias de administración de la Administración de Justicia⁶¹.

Y no aceptamos el argumento dado por algún vocal del CGPJ en su voto particular en el informe del anteproyecto de ley, según el cual “es evidente que estos” –esos gastos– “en ningún caso pueden cuantificarse *ex ante*”⁶². Por el contrario, todos los costes del servicio público se cuantifican todos los años en los presupuestos del Estado y de las CCAA, para que sea autorizado el gasto correspondiente por parte de los respectivos parlamentos.

Una vez advertido el sujeto de su omisión y contando con un plazo de 10 días para resolver el problema, sus derechos quedan suficientemente salvaguardados. Sin embargo, también pensamos que la regulación sería más satisfactoria si se admitiese, como en otros tributos, el pago aplazado, fraccionado o por compensación, indudablemente

En la exposición de motivos de la Ley 10/2012 se explica que la figura que regula es una tasa porque “su hecho imponible está constituido... por la prestación de servicios en régimen de Derecho público que afecten o beneficien al obligado tributario” y se trata de justificar con ello que su cuantía no depende de la capacidad económica del contribuyente, sino del coste del servicio prestado. Pues bien, al margen de que, como hemos visto, ambos criterios podrían ser tenidos en cuenta en la regulación de la tasa, ya que se habla de coste del servicio debiera darse alguna explicación más acerca del mismo y cuantificarlo. Ni la ley, ni el decreto-ley lo hacen, y sólo sabemos, gracias al informe del CGPJ –p. 11–, que el legislador prevé recaudar unos 306.091.358, 50 euros⁶³ y que los gastos en Administración de Justicia ascendieron en 2011 a 1.313.848.311, 18 euros. En declaraciones a la prensa algunos responsables políticos hablan de un coste de 4.000 millones de euros de la Justicia en España, pero en esa cifra se incluyen tanto los gastos soportados por el Estado, como los financiados por las CCAA⁶⁴.

La falta de información hace sospechar de la racionalidad y objetividad de los criterios utilizados por el legislador para fijar la cuantía de las tasas. La arbitrariedad de los poderes públicos está proscrita en un Estado de Derecho –art. 9.3 CE– y la mera sospecha de que podría estar existiendo en este ámbito no es buena. ¿Qué es exactamente lo que el Estado quiere financiar con su tasa, los más de mil millones de euros que le cuesta la Justicia según el CGPJ, los cuatro mil millones con los que se financian todos los servicios relacionados con la Administración de Justicia, o sólo el coste del servicio de asistencia judicial gratuita?, ¿recuerda el Estado de que sólo puede ocuparse de aquello que está dentro de su ámbito de competencias, para no invadir el ámbito de ninguna Comunidad Autónoma? ¿en qué se basa para creer que recaudará con la tasa trescientos millones de euros o, tras la reforma del RDL de 2013, un 5% menos? Los ciudadanos no tenemos ninguna información respecto a estas preguntas.

61 Como dice LOPEZ LORENZO en su artículo de El Diario Montañés que ya hemos citado: “... la tasa... no puede superar el coste del servicio. Sin embargo, la ausencia de un estudio económico financiero, exigible a cualquier otra tasa, resultaría en este punto muy deseable, demostraría que se exige al demandante casi el doble de lo que cuesta el servicio. Aunque lo cierto es que este autor tampoco explica cómo ha llegado él a esa conclusión, a partir de qué datos e información.

62 FERNANDEZ CARNICERO, Y ESPEJEL JORQUERA, p. 6 de su voto particular.

63 La recaudación obtenida con las tasas judiciales anteriores en 2011 fue de 164.435.759,61 euros, según la AEAT.

64 Declaraciones del Consejero de Justicia de Madrid en Expansión, 16-abril-2013.

Si finalmente el servicio no llega a recibirse, el sujeto tendrá derecho a la DEVOLUCIÓN de lo pagado, siempre, eso sí, que no haya sido debido a causas imputables a él mismo

Y ¿cómo se ha decidido repartir el coste del servicio público –ese coste⁶⁵ y ese servicio cuyo importe y exacta delimitación no conocemos- entre los usuarios? ¿Cómo se determina la cuota que debe pagar el ciudadano que utiliza el sistema judicial?

En la **tasa estatal** esa cuota se fija sumando un componente fijo y otro variable. ¿De qué manera?

La parte variable se determina en función de la cuantía del procedimiento judicial⁶⁶, aplicando un tipo de gravamen:

- En un procedimiento de cuantía menor, hasta 1.000.000, el tipo de gravamen es 0,5%, y
- En los procedimientos de cuantía superior, el tipo es 0,25%. La cuota máxima a pagar es de 10.000 euros -antes ese tope máximo era de 6.000 euros-.

Así, al menos, era en la primera versión de las tasas, la aprobada en la L 10/2012. El RDL 3/2013 –art. 1.siete- mantiene este sistema para las personas jurídicas –aunque puede que cambie en un futuro, pues el Ministerio de Justicia se ha comprometido ante la Defensora del Pueblo a estudiar una reducción para ellas en función de su capacidad económica, que se implantaría con la futura Ley de Asistencia Jurídica Gratuita⁶⁷-. Pero para las personas físicas el RDL -art. 1.ocho, que añade un nuevo apdo 3 al art. 7 L- establece que la parte variable se hallará ahora aplicando un tipo del 0,10%, y el límite de la cuota resultante será de 2.000 euros. En esto ha consistido la gran

65 En "La ley de tasas, un parche para la justicia", R. QUECEDO -Cinco Días, 11-diciembre-2013- critica que "En el preámbulo de la ley de tasas se reitera el término coste como si se supiese cuál es el coste real de un juicio, lo que por ahora desconocemos y a lo más que llegamos es a saber lo que percibe un juez y los gastos de la oficina judicial... También ignoramos cuál sea la repercusión en la economía de una excesiva litigiosidad o de una dilación de años (siete o más) desde la sentencia de la instancia hasta su revocación o firmeza por el Tribunal Supremo; o cual sea la razón por la que no se fomentan las soluciones alternativas a las disputas (mediación y arbitraje) y porqué España tiene la ratio de jueces por habitante más baja de los países miembros del Consejo de Europa -10,3 jueces por cada 100.000 habitantes, siendo la media de 19,8-, y cómo corregir la disparidad de criterios procesales de jueces y audiencias, y qué sucede con la implantación de los sistemas de comunicación y notificación procesal por vía telemática indispensable para la reforma de la procuraduría". Y concluye: "La reciente ley de tasas, por sí misma, no soluciona el gravísimo problema de la justicia, a lo único que puede llegar es a ser un parche... que no repara la rueda".

66 Si a lo largo del proceso se fija una cuantía superior a la inicialmente determinada por el sujeto pasivo -o en los casos en que no se hubiese determinado inicialmente a cuantía por el sujeto, o en los casos de inadecuación del procedimiento-, se debe presentar una declaración-liquidación complementaria en el plazo de un mes a partir de la firmeza de la resolución -del juez o del secretario judicial- que modifique su cuantía -art. 8.3.1º párr. L y art. 13.1.1º párr OM-. Si lo que se fija es una cuantía inferior, el sujeto pasivo puede solicitar que se rectifique su autoliquidación y se le devuelva la parte de la cuota pagada en exceso -art. 8.3, 2º párr. L y art. 13.1 2º párr. OM.

67 Así lo cuenta El País, de 20-febrero-2013.

rebaja de las tasas anunciada por el Ministerio, una rebaja que se ha dicho era del 80% y en realidad sólo afecta a la parte variable de la tasa, no a su cuota total⁶⁸.

El problema es que esta importante –en algunos casos- rebaja de cuantías sólo está en vigor desde el 24 de febrero de 2013, pues no se ha introducido con carácter retroactivo –vid DF 7ª RDL⁶⁹-. Esto significa que personas que han realizado el mismo hecho imponible y se encuentran en las mismas condiciones han quedado obligadas a pagar cantidades muy diferentes por haber actuado en los tribunales con una diferencia de tres meses. Esta situación podría muy bien considerarse contraria al principio de igualdad del art. 31.1 CE, en nuestra opinión. Si alguno de los perjudicados planteara el asunto ante el Tribunal Constitucional no dudamos de que obtendría el amparo y el reconocimiento del derecho a la devolución del exceso pagado o al pago de una cantidad equivalente en concepto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Todo esto por lo que se refiere a la parte variable de la cuota de la tasa judicial estatal.

¿En qué consiste la parte fija? Pues en unas cantidades determinadas por el legislador –no sabemos de acuerdo con qué criterios-, que recogemos más abajo.

La cuota de la **tasa** por prestación de servicios **catalana** consta sólo de este componente fijo –no existe una parte variable, vid art. 3bis.1.5 Ley⁷⁰-. Incluimos las cantidades correspondientes a cada concepto en notas a pie de página, para que el lector pueda compararlas con las cantidades fijadas por el Estado y saque sus propias conclusiones. Las nuestras son que la única explicación posible de las diferencias es que el coste de ejercitar la potestad jurisdiccional –el coste de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, el coste derivado de los salarios de nuestros jueces, magistrados y secretarios judiciales, soportado por el Estado- es muy superior al coste del resto del equipo humano y de todos los recursos materiales que se ponen a su disposición y sirven de apoyo y base para su trabajo

68 La Defensora del Pueblo da algunos ejemplos concretos de lo que supone esta bajada de tasas en su página web, en el documento “El impacto económico de la reducción de tasas judiciales”.

En un proceso abreviado contencioso-administrativo de 30.000 euros las tasas han pasado de 350 euros -200 de tasa fija más 150 de tasa variable- a 230 euros -200 de tasa fija más 30 de tasa variable-.

En un proceso por multa administrativa de 200 euros se ha pasado de tener que pagar 201 euros -200 de tasa fija más 1 de tasa variable- a pagar 100 euros. Este era uno de los casos más criticados por todos; de hecho la Defensora del Pueblo proponía directamente eliminar las tasas exigidas en primera instancia en el orden contencioso-administrativo cuando se tratara de enjuiciar procedimientos administrativos sancionadores. Ahora se ha añadido una frase en el art. 7.1 L de acuerdo con el cual “cuando el recurso contencioso-administrativo tenga por objeto la impugnación de resoluciones sancionadoras, la cuantía de la tasa, incluida la cantidad variable... no podrá exceder del 50 por ciento del importe de la sanción económica impuesta” –art. 1.seis RDL-. De modo que ya no podrán producirse casos como el mencionado en el ejemplo numérico.

Un último ejemplo: en un recurso de casación civil de 600.000 euros se ha pasado de tener que pagar 4.200 euros -1.200 de tasa fija más 3.000 de tasa variable- a pagar sólo 1.800 euros -1.200 de tasa fija más 600 tasa variable-.

69 ¿Ha sido consciente de esto el legislador? Pensamos que sí, porque ha previsto expresamente los efectos retroactivos de los cambios introducidos en la asistencia jurídica gratuita y sus consecuencias respecto a la tasa judicial, regulando expresamente la forma de obtener la devolución de los pagos realizados desde la entrada en vigor de la ley 10/2013 –vid DT 1ª RDL 3/2013-. Y no ha hecho lo mismo con los demás supuestos.

70 En el apdo 2 de este precepto se añade la cantidad de 10 euros para los casos de segunda certificación y testimonio de sentencias y otros documentos que consten en los expedientes judiciales –art. 3bis.1.1.2 L-, supuesto de hecho que no se grava en la tasa estatal.

Y para satisfacer la curiosidad del lector, en la tasa por utilización y aprovechamiento de bienes y derechos, la cuota se determina sumando a una cantidad fija anual de 60 €, la que resulte de multiplicar 6 por cada 1.000 cm³ que la superficie ocupada por el sujeto pasivo en los edificios públicos supere un metro cuadrado. Y si se explotan máquinas fotocopadoras, además, 0,05 céntimos de euro por el número de fotocopias hechas durante el período impositivo –art. 3bis.2.5 L catalana-.

–coste asumido por la mayor parte de las CCAA-. ¿Acaso cabe otra? ¿tal vez que el Estado ha querido obtener los recursos necesarios para financiar todo el gasto público en materia de Justicia, no sólo el relativo al sostenimiento de jueces y secretarios judiciales? Esta explicación supondría reconocer la inconstitucionalidad de la tasa del Estado, quien estaría invadiendo competencias de las CCAA⁷¹.

Las cuantías son éstas:

- En el procedimiento civil:
 - Verbal⁷² y cambiario⁷³: de 90 a 150 €.
 - Ordinario⁷⁴: 150 a 300 €.
 - Monitorio⁷⁵: 50 a 100 €.
 - Ejecución extrajudicial⁷⁶: 150 a 200 €.
 - Concursal⁷⁷: 150 a 200 €
 - Apelación⁷⁸: 300 a 800 €.
 - Casación⁷⁹: 600 a 1200 €.
- En el contencioso:
 - Abreviado⁸⁰: 120 a 200 €.
 - Ordinario⁸¹: 210 a 350 €.

71 Como lo estaría haciendo si la respuesta fuese que lo que el Estado pretende es financiar los gastos derivados de la asistencia jurídica gratuita. Recordemos que también esto es competencia de algunas CCAA.

72 Cataluña: 60 euros.

73 Cataluña, si la cuantía del procedimiento es superior a 3.000 euros: 90 euros.

74 Cataluña: 120 euros-.

75 Cataluña, si la cuantía del procedimiento es superior a 3.000: 60 euros.

76 Cataluña, en caso de títulos extrajudiciales superiores a 3.000 y judiciales superior a 6.000 euros: 120 euros.

77 Cataluña: 120 euros.

78 Cataluña: 120 euros.

79 Cataluña, en recurso de casación y recurso por infracción procesal: 120 euros.

80 Cataluña, si la cuantía del procedimiento es superior a 3.000 euros: 90 euros.

81 Cataluña, si la cuantía del procedimiento es superior a 3.000: 120 euros.

- Apelación⁸²: 300 a 800 €.
- Casación⁸³: 600 a 1200 €.
- Y en el orden social⁸⁴:
 - Recurso de suplicación: 500 €
 - Recurso de casación: 750 €.

El CGPJ calculó el porcentaje de incremento de las tasas en el proyecto de ley de 2012 respecto a las reguladas en la ley de 2002, llegó a la conclusión de que era de un 33% como media, llegando en algunos casos a un 67% o un 200% -p. 39 de su informe-, y destacó el efecto disuasorio que podía suponer en asuntos de escasa cuantía y la “excesiva inhibición de los ciudadanos respecto de la tutela judicial de sus pretensiones” que podía provocar.

En la doctrina se ha criticado la utilización de algunos criterios no muy adecuados para graduar la cuantía de la tasa. Así se ha hecho con la cuantía del procedimiento, pues “no es la cuantía un factor decisivo para presumir un mayor despliegue de medios de la Administración de Justicia, o si se quiere, un mayor esfuerzo o beneficio para el recurrente derivado del “ejercicio de la actividad jurisdiccional”. Y sobre el hecho de gravar más los recursos, se expone que en su sustanciación “el despliegue de medios materiales efectivos, o en otras palabras, la intensidad del servicio público es significativamente menor”, lo que debería implicar otra forma de cuantificar las tasas. Aunque también se admite que “la tutela judicial efectiva, como derecho constitucional, se satisface con una respuesta jurisdiccional congruente y adecuada a la naturaleza de la pretensión, puesta de relieve en el acceso a la jurisdicción, mientras que los recursos jerárquicos frente a las resoluciones judiciales suponen una utilización particularmente intensa del servicio público” que “deben ser objeto de un especial gravamen”⁸⁵.

Es posible que existan argumentos para defender las cuantías establecidas por el legislador, por elevadas que puedan parecernos a nosotros, pero deben ser explicados y adecuadamente justificados, porque, como ha señalado nuestro Tribunal Constitucional de forma reiterada, las tasas judiciales son admisibles en nuestro sistema jurídico siempre y cuando no sean desproporcionadas, ni tan elevadas que impidan en la práctica el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva o lo obstaculicen en casos concretos en términos irrazonables. Así lo manifestó el Alto Tribunal en las sentencias 20/2012, de 16-febrero –donde se cita la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que hemos recogido más arriba-; 79/2012, de 17-abril; 85/2012, de 18-abril o 164/2012, de 1-octubre. Y así lo establece también el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 22-diciembre-2010, DEB Deutsche Energiehandels, que también hemos citado *supra* –los requisitos y condiciones exigidos en los Estados miembros, en su Derecho procesal, para permitir a los ciudadanos ejercitar las acciones que les permiten defender sus intereses y derechos no deben hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil su ejercicio, deben tener una justificación objetiva y razonable, y ser proporcionales-.

82 Cataluña: 120 euros.

83 Cataluña: 120 euros.

84 No está sujeto en la tasa catalana.

85 NAVARRO, “Reflexiones...”, p. 112.

Nosotros pensamos que ni siquiera con la rebaja llevada a cabo por el RDL 3/2013 se respeta este principio de proporcionalidad, lo que nos hace cuestionarnos la constitucionalidad de las tasas estatales –las tasas catalanas son de una cuantía mucho más moderada-.

Seguimos ahora con nuestro análisis de la estructura de las tasas judiciales.

3.4. Devengo, pago y devolución de la tasa

El DEVENGO es fijado en la **tasa estatal** en el momento en que el sujeto inicia el proceso judicial presentando el escrito de demanda o un recurso –vid. art. 5 L-. Esto significa que nace la obligación de pagar –y se exige el pago, como veremos- antes de que el sujeto haya recibido el servicio público que solicita. La doctrina lo critica –ya era así en la regulación de 2002- porque eso significa que se exige la tasa “con independencia de la suerte que siga ese recurso” –o esa demanda-, de que “-sea inadmitido *a limine* o de lugar a actuaciones judiciales hasta que se dicte sentencia-, de forma que se obvia algo que es consustancial a la naturaleza de la tasa –la prestación *efectiva* del servicio público de justicia”⁸⁶.

Y ciertamente así es. Pero no hay que olvidar que el art. 15 LTPP lo permite y que si finalmente no llega a recibirse el servicio, el sujeto pasivo puede solicitar la devolución de lo pagado –siempre que no haya sido por causa imputable a él, como veremos-.

Lo curioso es la forma en que algunos juzgados y tribunales están interpretando la norma. Por ejemplo, de acuerdo con los “Criterios interpretativos de la Ley 10/2012 adoptados por las Secciones 22ª y 24ª de la Audiencia Provincial de Madrid y por los Jueces y Secretarios de Familia de Madrid” -pto 10º-: “A efectos de determinar si se produce o no el devengo de la tasa por la interposición del recurso de apelación, en los supuestos de mayoría de edad sobrevenida de los hijos en el curso del proceso, la edad a tener en cuenta será la que tuvieren tales hijos en el momento de dictarse la sentencia de primera instancia”. Olvidan estos tribunales que todas las circunstancias de hecho y de Derecho que determinan la aplicación de un tributo se fijan atendiendo al momento del devengo, y el devengo de la tasa judicial de un recurso –que es una tasa distinta de la tasa derivada de la demanda en primera instancia- se produce en el momento en que se plantea ese recurso, de modo que no importa la edad que tuvieran los hijos en el momento en que se dictó la primera sentencia, en absoluto. Importa la que tengan en el momento de la presentación del recurso en segunda instancia.

La **tasa catalana** por prestación de servicios se devenga, de modo similar a la estatal, en el momento en que se realiza cada acto procesal, por ej cuando se interpone el escrito de demanda o el recurso - art. 3bis.1.4 de la ley de tasas⁸⁷.

Tanto en la tasa estatal, como en la catalana por prestación de servicios, pues, el devengo se sitúa en el momento inicial de realización del hecho imponible –cuando el servicio público de hecho aún no se ha recibido-. Pero es que el PAGO aún se anticipa más, pues para que se acepten la interposición de demanda o recurso, el escrito procesal

86 MARTIN QUERALT, J, “El derecho a la devolución de las tasas judiciales”, *Tribuna Fiscal*, nº 175, mayo de 2005, p. 6.

87 De modo muy distinto la tasa por utilización o aprovechamiento especial se ha diseñado como una tasa periódica que se devenga cada 31 de diciembre al finalizar el período impositivo –que coincide con el año natural-, vid. art. 3bis.2.4 ley.

debe ir acompañado del justificante del pago de la tasa –art. 8.2 L 10/2012, reformado por art. 1.nueve RDL 3/2013, y art. 3.bis.2 ley catalana⁸⁸.

Si finalmente el servicio no llega a recibirse, el sujeto tendrá derecho a la DEVOLUCIÓN de lo pagado, siempre, eso sí, que no haya sido debido a causas imputables a él mismo. Así se establece con carácter general en la LTPP –art. 12- y así lo interpreta la Dirección General de Tributos en una consulta vinculante de marzo de 2010 –aplicando, por tanto, la regulación de 2002 que, en este punto, no era diferente de la ley actual-, la consulta V0562-10, de acuerdo con la cual si la inadmisión de la demanda se produce porque, según el auto judicial, no se han cumplido determinados requisitos formales, el incumplimiento es imputable al sujeto pasivo y no procede la devolución de la tasa abonada⁸⁹.

No pensamos que las tasas sean una buena solución para reducir el nivel de litigiosidad existente en nuestro país, ni creemos que sean la forma más adecuada de incentivar las resoluciones extrajudiciales

Se prevén otros supuestos de devolución en la normativa, a saber, la devolución en caso de que durante el procedimiento se determine una cuantía inferior a la señalada inicialmente por el sujeto pasivo, que implique el deber de pagar una cuota menor de la calculada –art. 8.3 y 4 L 10/2012, que ya mencionamos más arriba⁹⁰;- la devolución del 20% de la cuota en los casos de acumulación de procesos –art. 8.6 L- y la devolución del 60% en caso de solución extrajudicial del litigio –art. 8.5 L, reformado por el RDL 3/2013, que ha preferido hablar de “acuerdo que ponga fin al litigio”, y ha añadido los supuestos de “allanamiento total”, y aquellos en los que la Administración demandada reconozca totalmente en vía administrativa la pretensión del demandante⁹¹.

Los dos últimos supuestos son muy interesantes, pues se relacionan con el hecho de que no se causan finalmente tantos costes al sistema judicial como se preveía al principio –así lo hizo constar en su informe el CGPJ, p. 18- y esto justifica que se haga pagar una cantidad menor al sujeto⁹². No se prevé nada parecido en la normativa catalana.

Probablemente también por esa razón, porque se causan menos costes al sistema judicial, si se utilizan medios telemáticos en la presentación de la demanda o recurso y en el resto de comunicaciones con los juzgados y tribunales -art. 10 L -, el sujeto pasivo podrá disfrutar de una bonificación del 10% en la cuota de la tasa judicial⁹³. En **Cataluña**, en la tasa por la prestación de servicios, se prevé esta misma bonificación por un importe superior: un 25% -vid. art. 3bis.1.3.3 de la ley de tasas-

88 Otra cosa sucede con la tasa catalana por utilización o aprovechamiento especial, que debe autoliquidarse y pagarse entre el día 1 y 20 del mes de enero siguiente al período impositivo por el que se devenga - art. 3bis.2.6 Ley catalana-

89 En este sentido también NAVARRO SANCHIS, “Reflexiones...”, p. 103.

90 En la tasa catalana se regula algo similar en el art. 3bis.1.7.3 L.

91 El modelo de autoliquidación que debe presentarse es el 695, regulado en el art. 2 OM. De acuerdo con el art 4 OM el plazo de cuatro años para su presentación se cuenta a partir de la fecha en que se haga firme la resolución que pone fin al proceso haciendo constar que termina por solución extrajudicial.

92 Por cierto que en ninguno de los dos casos se pagarán intereses de demora al sujeto pasivo por el tiempo transcurrido desde que ingresó la tasa hasta que obtiene la devolución del exceso, según indica expresamente la ley, lo cual no merece una valoración positiva precisamente.

93 El legislador aceptó la sugerencia del CGPJ, p. 46 de su informe, y mantuvo la bonificación que ya existía en la ley de 2003.

De lo dispuesto en el art. 8.2 L –y de su equivalente en la norma catalana- se deduce que no se admite el PAGO APLAZADO, ni el FRACCIONADO, ni el PAGO POR COMPENSACIÓN⁹⁴. En ninguno de estos casos se podría presentar el justificante que se exige que acompañe a la demanda o el recurso. La doctrina⁹⁵ y la abogacía⁹⁶ lo critican porque en este momento de grave crisis económica en el país y falta de liquidez de muchos sujetos –personas físicas o jurídicas- esas otras formas de extinción de la obligación tributaria podrían ser más accesibles.

SI EL SUJETO NO PAGA LA TASA –o para ser exactos, no aporta el justificante del pago de la tasa- el Secretario Judicial no puede dar curso al escrito de demanda o recurso. En el art. 8.2 Ley 10/2012 se ordenaba a este funcionario judicial requerir ese documento y esperar hasta que la omisión fuese subsanada. Esto, se decía, “no impedirá la aplicación de los plazos establecidos en la legislación procesal”, de modo que podrá dar lugar a “la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda”⁹⁷. El riesgo de esta opción era que paralizase *sine die* la firmeza de la resolución recurrida, afectando a los intereses de la otra parte del proceso. Tal vez por eso el RDL 3/2013 ha vuelto a la solución anterior –ya contemplada en la normativa de 2002- y ahora se dispone que el secretario judicial dará un plazo de diez días al sujeto pasivo para que subsane la omisión del pago o de la presentación del justificante, transcurrido el cual “la ausencia de subsanación... dará lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda”.

Este efecto ha sido examinado por el Tribunal Constitucional y admitido plenamente en sentencias como la 79/2012, de 17-abril –FJ 7 y 8-; 85/2012, de 18-abril; 103/2012, de 9-mayo; 116/2012, de 4-junio –FJ 6 y 7-; 125/2012, de 18-junio –FJ 5, y 218/2012, de 26-noviembre.

Algunos autores piensan que una regulación así es demasiado estricta y recuerdan que de esa misma jurisprudencia constitucional y de la establecida por el TJUE o del TEDH, se deriva que las irregularidades formales no pueden convertirse en un obstáculo insalvable para la prosecución de un proceso –aunque tampoco puede dejarse su cumplimiento al arbitrio de cada parte-, y los requisitos formales no son valores autónomos, sino que sólo sirven en la medida en que son instrumentos para conseguir una finalidad legítima, a la luz de la cual debe examinarse su incumplimiento –de modo que cuando esta pueda ser lograda sin detrimento alguno de otros derechos o bienes constitucionales dignos de tutela, debe admitirse la subsanación del defecto-. Así pues la no admisión del pago de la tasa en un momento posterior al plazo de 10 días contemplado en la ley podría no ser proporcional. El legislador podría haber buscado alternativas menos dañinas para los sujetos pasivos, como obligar a las autoridades judiciales a comunicar simplemente la existencia del documento sin liquidar y pagar a la AEAT, para que esta actúe⁹⁸. De hecho, esa es la solución que se ha seguido en la tasa catalana –art. 3bis.1.7 de la ley de tasas-, respecto a la cual los secretarios judiciales ponen en conocimiento del Departamento de Justicia, gestor de la tasa, los casos de incumplimiento, pero no paralizan el proceso judicial.

94 Así lo entiende la Agencia Estatal de Administración Tributaria y lo recoge en su Nota Informativa sobre la entrada en vigor de la tasa judicial publicada en su web –visita del 7 de marzo de 2013-.

95 COLLADO CASTAÑO, “La tasa judicial”, *Quincena Fiscal* nº 3/2004, p. 14-15 –aunque sus comentarios se refieren a la normativa de 2002, son plenamente aplicables a la actual-; CAZORLA, en “Las tasas judiciales ponen en jaque a los pequeños despachos”, *Expansión*, 30-noviembre-2012.

96 Vid. el escrito del Colegio de Abogados de Madrid, “Información General...”, p. 16.

97 Con ello se seguía una sugerencia del CGPJ -p. 42 y 43 de su informe-

98 Así se pronuncia –valorando la normativa de 2002- COLLADO CASTAÑO, “La tasa judicial”, *Quincena Fiscal* nº 3/2004, p. 14-15. En un sentido similar MARTIN QUERALT -p. 7-, y NAVARRO, “Reflexiones...”, p. 116.

Nosotros pensamos que la opción del legislador estatal es plenamente constitucional y garantiza, sin duda, la pronta recaudación de la tasa. Una vez advertido el sujeto de su omisión y contando con un plazo de 10 días para resolver el problema, sus derechos quedan suficientemente salvaguardados. Sin embargo, también pensamos que la regulación sería más satisfactoria si se admitiese, como en otros tributos, el pago aplazado, fraccionado o por compensación, indudablemente.

3.5. Autoliquidacion

El sujeto pasivo debe AUTOLIQUIDAR la tasa –ante la AEAT en el caso de la tasa estatal⁹⁹, ante el Departamento de Justicia en el caso de la catalana¹⁰⁰–.

La presentación de la autoliquidación debe hacerse siempre a través de la sede electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Las personas o entidades adscritas a la Delegación Central de Grandes Contribuyentes o las Unidades de Gestión de Grandes Empresas de las Delegaciones Especiales, y las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada deben presentar obligatoriamente las autoliquidaciones por vía telemática. El resto de sujetos pasivos pueden presentar el papel que resulte de imprimir el formulario colgado en la sede electrónica de la AEAT –art. 5 OM¹⁰¹–.

El desarrollo reglamentario de la Ley 10/2012 en materia de autoliquidación se llevó a cabo mediante la Orden HAP/2662/2012, de 3-diciembre, por la que se aprueba el modelo 696 de autoliquidación, y el modelo 695 de solicitud de devolución por solución extrajudicial del litigio y por acumulación de procesos, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social y se determinan el lugar, forma, plazos y los procedimientos de presentación. Esta Orden ha sido modificada, tras la reforma del RDL 3/2013 por la Orden HAP/490/2013, de 27-marzo.

Ambas normas han dado lugar también a polémica y quejas por parte de los operadores jurídicos debido al tiempo que han tardado en aprobarse –sobre todo la primera de ellas-. Y es que cuando la Ley 10/2012 fue promulgada –siguiendo el procedimiento de urgencia que comentamos y criticamos al inicio de este trabajo- preveía su entrada en vigor el 22 de noviembre, pero no se dispuso de reglamento hasta el 17 de diciembre (fecha de entrada en vigor de la OM 2662/2012, algunos de cuyos preceptos, sin embargo, no debían hacerlo hasta el 1 de abril de 2013).

La tasa debía aplicarse pero no existía un modelo de autoliquidación aprobado oficialmente. La Secretaría General de la Administración de Justicia –del Ministerio de Justicia- se vio obligada a aprobar una Instrucción -la 5/2012, de 21 de noviembre, relativa a la liquidación de la tasa judicial con motivo de la entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 20-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 que ordenaba a los secretarios judiciales que no exigiesen “en ningún caso la presentación del justificante de autoliquidación de la tasa para dar curso a los escritos procesales que se presenten” hasta que se aprobase y publicase en el BOE la orden ministerial a que se refiere el art. 9.2 de la Ley 10/2012.

99 Art. 9 L.

100 Art. 3bis.1.7 Ley catalana. Y 3bis.2.7 en relación con tasa por utilización o aprovechamiento especial.

101 El art. 5 ha sido uno de los afectados por la reforma. Y es que su entrada en vigor se regulaba en la DF 2ª, en la que se preveía el 1 de abril de 2013 para su aplicación. En la Orden de 2013 se ha cambiado esa fecha por la de 1 de junio, debido, al parecer, a los problemas que estaban surgiendo en el diseño de las aplicaciones informáticas necesarias.

A nuestro juicio esta fue una buena decisión pragmática para no paralizar los procesos en vía judicial, pero es obvio que tras la entrada en vigor de la orden ministerial, la tasa ya devengada –por los escritos de demanda y recursos presentados desde el 22 de noviembre de 2012- debía ser liquidada a partir del 17 de diciembre, cuando ya se contaba con el modelo de autoliquidación. Sin embargo, no ha sido así. La DF 2ª de la OM dispuso su entrada en vigor a partir del 17 de diciembre y su aplicación “a los hechos imposables que tengan lugar a partir de” su propia entrada en vigor. Con esto, de forma ilegal, modifica lo ordenado en la ley que desarrolla, aunque algunos operadores jurídicos lo han aceptado, asumiendo que la tasa no se pagará por los procedimientos iniciados antes, lo cual les beneficia¹⁰².

Con la reforma del RDL 3/2013 ha estado a punto de suceder algo parecido, ya que la orden ministerial de desarrollo no se aprobó inmediatamente; el DL entró en vigor el 24 de febrero y la OM lo hizo el 31 de marzo de 2013-. Sin embargo, esta vez el legislador fue previsor y ordenó, en la DF 7ª.2 RDL, que las tasas devengadas en ese período de tiempo se liquidaran en un plazo de 15 días hábiles tras la entrada en vigor de la OM, “quedando en suspenso los procesos en el estado en que se encuentren. Si no se efectuara dicha liquidación por los sujetos pasivos, el Secretario Judicial hará el requerimiento” para recordar al sujeto su obligación, dándole un plazo de 10 días para subsanar su omisión -si no lo hace, como ya sabemos, no se dará curso al procedimiento judicial-. Sin embargo, esto es así sólo en procesos iniciados por personas físicas y por todos los sujetos pasivos en los casos de presentación de recursos contencioso-administrativos de funcionarios públicos que actúen en defensa de sus derechos estatutarios –art. 1.cuatro RDL- y en los procesos del capítulo IV T I libro IV LEC, esto es, los relativos a procesos matrimoniales y de menores -art. 1.seis RDL-. ¿Qué sucede en todos los demás casos? Pues lógicamente habrá que utilizar el modelo de autoliquidación de la OM de 2012.

Estos desajustes entre los momentos de entrada en vigor de las normas legales y reglamentarias han causado problemas prácticos a los operadores jurídicos, también porque en algunos casos al parecer los retrasos judiciales en la tramitación de las demandas y recursos presentados por los justiciables han dado lugar a que se aplicaran las nuevas tasas de cuantía más elevada a supuestos de hecho que podrían haber quedado bajo la órbita de la ley de 2002 si los tribunales hubieran sido más eficaces en el desarrollo de su labor¹⁰³.

Pero al margen de estos problemas relacionados con el –tal vez no muy eficiente- funcionamiento de los tribunales, lo cierto es que las prisas del legislador de nuevo le han llevado a regular con una bastante deficiente técnica jurídica. Un poco más de calma podría haber evitado grandes problemas de inseguridad jurídica a los ciudadanos.

102 Vid. la interpretación del Colegio de Abogados de Madrid en “Información General...” ya cit, p. 3-4.

103 En “Las tasas judiciales ponen en jaque a los pequeños despachos”, *Expansión*, 30-noviembre-2012, da cuenta de las quejas de algunos abogados que señalan que “la dilación indebida en la tramitación no puede servir de causa para imponer al justiciable una obligación tributaria de la que, de haberse cumplido los plazos por el juzgado, habría quedado excluido”. Y en “Los impresos de las tasas judiciales causan pagos retroactivos”, *La Vanguardia*, 3-enero-2013, se explica que a partir del 17 de diciembre de 2012 ya sólo estaba disponible el modelo 696 actualizado para pagar las tasas judiciales, se retiró el antiguo –y para las grandes empresas, obligadas también a pagar con el sistema anterior, el trámite siempre debía ser telemático-, de modo que este tipo de sujetos pasivos se vieron obligados –al parecer- a utilizar el nuevo modelo de autoliquidación, pagando unas tasas mayores, en pleitos –se supone- iniciados antes del 17 de diciembre de 2012, pero a los que el juzgado ha dado curso después.

4. Conclusiones

- Las tasas judiciales son admisibles en nuestro sistema jurídico como tributo destinado a financiar el coste que genera este servicio público, la Administración de Justicia, a los ciudadanos. Los art. 24 –derecho a la tutela judicial efectiva- y 117 –asistencia jurídica gratuita para los que carecen de recursos económicos suficientes- de la Constitución no se oponen a la exigencia de tasas judiciales, que de hecho no han sido introducidas en 2012 con las normas que comentamos en el trabajo, sino tan sólo reformadas. Sin embargo, estas tasas deben respetar una serie de límites, que son los que se han ido explicitando en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional y de tribunales internacionales como el de Justicia de la Unión Europea –aplicando el art. 47 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales- y el de Derechos Humanos de Estrasburgo –desarrollando el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos-.
- No compartimos algunas de las ideas más importantes con las que el legislador ha intentado justificar y legitimar la reforma de las tasas judiciales llevada a cabo en la Ley 10/2012. No pensamos que las tasas sean una buena solución para reducir el nivel de litigiosidad existente en nuestro país, ni creemos que sean la forma más adecuada de incentivar las resoluciones extrajudiciales. Tampoco entendemos que la afectación de la recaudación de las tasas a la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita baste para justificar y legitimar la figura, pues en todo caso la recaudación debería dedicarse a financiar los costes de la Administración de Justicia en general que soporte el Estado –ese es el sentido de las tasas como figura jurídica tributaria-. Todos deberíamos poder conocer ese coste, ya que debería aparecer en la memoria económica de la tasa, memoria que, si existe, no ha sido hecha pública.
- La tasa estatal que se regula en la Ley 10/2012 se suma a las dos tasas judiciales que Cataluña había creado unos meses antes: una tasa por prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia, y otra tasa por utilización o aprovechamiento de bienes o derechos afectos al servicio de la Administración de Justicia. Sólo la primera podría plantear problemas de doble imposición con la tasa del Estado, en una primera lectura.
- La coexistencia de tasas judiciales de dos niveles de Administración político-territorial nos hacen preguntarnos por el servicio público por cuya prestación se exige un pago –o varios- al ciudadano. ¿Qué servicio público exactamente es el que financiará la tasa del Estado regulada en la Ley 10/2012? ¿El ejercicio de la potestad jurisdiccional, esto es, la labor de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado que corresponde a jueces y magistrados –o mejor dicho, el uso y disfrute de la existencia del sistema judicial que llevan a cabo los ciudadanos que deciden resolver sus conflictos por esa vía-? En este caso la competencia corresponde indudable y exclusivamente al Estado, pero entonces no tiene sentido –jurídico- que se afecte la recaudación al mantenimiento del sistema de asistencia jurídica gratuita que beneficia a los ciudadanos con menos recursos –puesto que esta competencia corresponde actualmente a las CCAA- y no al pago de los sueldos de jueces, magistrados y secretarios judiciales. De todas formas, así concebida esta tasa estatal sería plenamente compatible con las tasas que creen CCAA –como Cataluña- que han asumido competencias en materia de “administración de la Administración de Justicia” –encargándose ellas de los recursos materiales y humanos que necesitan como apoyo los jueces y magistrados para desarrollar su labor-¹⁰⁴.

104 Han asumido competencias en materia de “administración de la Administración de Justicia”: Navarra, País Vasco, Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Valencia, Cantabria, Cataluña, La Rioja, Galicia y Madrid. Doce de las diecisiete CCAA.

En cambio, si el Estado pretendiera gravar con sus tasas no el ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino el uso que hacen los ciudadanos de los medios materiales y humanos asignados a juzgados y tribunales –que es lo que pretende a su vez Cataluña con las suyas-, entonces el tributo estatal sólo sería admisible en aquellas CCAA que no han asumido competencias en materia de administración de Administración de Justicia, pero no en el resto, no, por tanto, en Cataluña.

En cualquiera de los casos los ciudadanos tendremos que acostumbrarnos a ver y vivir con la coexistencia de tasas judiciales estatales y autonómicas, gravando ambos hechos imponibles distintos –de otro modo una de las dos sería inconstitucional, pues una de las Administraciones estaría gravando supuestos de hecho correspondientes a servicios que no presta ella, sino el otro nivel político-territorial de gobierno-.

En ninguno de los casos está justificada la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Estado contra las tasas de una Comunidad Autónoma como Cataluña.

- Además del problema competencia, la regulación de las tasas judiciales estatales se hace merecedora de otras críticas. La Ley 10/2012 que las reformó ha sido modificada tan sólo tres meses después de su entrada en vigor a causa de las enormes protestas sociales surgidas desde todos los sectores jurídicos. Esa reforma, llevada a cabo a través de un Decreto-Ley, ha supuesto una rebaja en parte de las elevadísimas cuantías fijadas en la ley. Aún así, puede señalarse que la regulación actual:
 - › No respeta el principio de capacidad económica, que también se aplica en las tasas. Aunque ahora las personas físicas deben pagar menos de lo que se preveía con la ley, no se atiende a sus posibilidades y recursos económicos, sino a la cuantía y la fase del procedimiento en el que se ven inmersas. Ni siquiera se ha querido eximir a las personas que sufren un desahucio, pese a la petición expresa en ese sentido de la Defensora del Pueblo. Y en cuanto a las personas jurídicas, no se distingue entre grandes y pequeñas empresas, a diferencia de lo que hacía la anterior regulación.
 - › No sabemos si respeta el principio de equivalencia porque no se han hecho públicas ni la memoria económico-financiera, ni la memoria de evaluación de impacto normativo, que podrían explicar el coste total del servicio por el que se grava –¿Justicia? ¿administración de Justicia? ¿todo?-. Tampoco se han hecho públicos –ni se han justificado- los criterios o estudios económicos en base a los cuales se imputa parte de ese coste total a cada usuario del servicio público.
 - › Estos dos principios, el de capacidad económica y el de equivalencia, son esenciales para fijar la cuantía de las tasas. Y el criterio básico para determinar la constitucionalidad de esta figura –según deriva de la jurisprudencia establecida por nuestro TC, con apoyo en la jurisprudencia del TJUE y el TEDH- es precisamente que la cuantía no resulte desproporcionada, de modo que la tasa no se convierta en un obstáculo para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. El legislador está obligado a emplear criterios objetivos y razonables para determinar la cuantía que deben satisfacer los sujetos pasivos.
 - › Además no se prevé la posibilidad de un pago aplazado o fraccionado –tampoco el pago por compensación-, sino que se exige el pago anticipado –en el momento de iniciar un procedimiento judicial-, lo que demuestra muy escasa sensibilidad en un momento de crisis económica tan delicado como el que atraviesa nuestro país.

- Los cambios introducidos en el RDL no han entrado en vigor con carácter retroactivo –excepto en el caso de las tasas que deben pagar los beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita-. Probablemente se han intentado evitar los problemas de gestión de las devoluciones de las tasas ya abonadas. Y esto significa que ante hechos imposables idénticos sujetos pasivos de las mismas características –y capacidad económica- han quedado obligados al pago de unas tasas cuya cuantía varía considerablemente –el propio Gobierno habla de rebajas del 80% en la parte variable de las tasas-. Esta situación atenta contra el principio de igualdad del art. 31.1 CE. Existen motivos para llevar este RDL ante el Tribunal Constitucional y pedir la devolución del exceso pagado o una indemnización equivalente por responsabilidad patrimonial del Estado legislador, porque la causa de semejante resultado es únicamente imputable al nefasto procedimiento utilizado por el legislador en la regulación de esta tasa.
- En efecto, el proceso legislativo que se ha seguido en esta reforma ha dejado mucho que desear desde un punto de vista técnico. La ley 10/2012 fue tramitada por el procedimiento de urgencia y sacada adelante únicamente con los votos del Partido Popular. Entró en vigor en noviembre, sólo un día después de su publicación en el BOE, lo que ya se ha convertido en una costumbre para nuestro legislador que parece no entender la utilidad de los períodos de *vacatio legis* que permiten tanto a los ciudadanos como a la Administración Pública prepararse para la aplicación de una nueva norma. Y lo hizo con tanta premura como imprevisión, pues la falta de un modelo de autoliquidación impedía liquidar y pagar la tasa desde ese momento. La Orden Ministerial, que se aprobó más tarde, entró en vigor el 17 de diciembre y, probablemente para evitar más manifestaciones de protesta entre los afectados, modificó –ilegalmente- la fecha de entrada en vigor de la tasa, haciéndola coincidir con la suya. Para completar este panorama un Real Decreto-Ley ha acabado modificando la ley tan sólo tres meses después de la aparición de esta, un Decreto-ley anunciado un viernes, publicado en el BOE del sábado siguiente y ya en vigor desde el domingo. El Ministro de Justicia había anunciado unos días antes que se preparaba una reforma, pero nadie le daba mucho crédito, ni esperaba de nuevo tanta velocidad en su aprobación. Esa reforma no sólo ha afectado a las tasas judiciales, sino que ha adelantado cambios en la ley reguladora del sistema de asistencia jurídica gratuita, que será regulado en un futuro cercano de forma más completa por una ley que lleva preparándose meses, pero aún no ha sido discutida, ni aprobada por el Parlamento. Se utiliza, pues, una norma reguladora de tasas judiciales con las que quiere financiarse la asistencia jurídica gratuita, para reformar aspectos de la regulación material de esta, porque se ha empezado la casa por el tejado. Y se ha olvidado, de nuevo, que en principio las competencias en esta materia corresponden a las CCAA con las que no se ha negociado aún seriamente. Por último, la orden ministerial de desarrollo que modifica los modelos de autoliquidación ha aparecido en marzo de este año, pero no será plenamente aplicable hasta el 1 de junio, cuando por fin estén instalados los sistemas informáticos que hacen falta.
- Y el proceso de aplicación en los juzgados y tribunales tampoco está siendo modélico. Las interpretaciones que se están dando a elementos de la figura tributaria como el devengo o las exenciones están siendo incorrectas en algunos casos –exención o no sujeción de procesos relativos a hijos incapacitados y ausentes, o de procesos de violencia de género, supuestos no regulados en la ley, por ejemplo- y diferentes según el territorio. No parece que los juzgados y tribunales –civiles, en los casos que nosotros hemos conocido- hayan entendido que su papel en la aplicación de la tasa es de mera colaboración con la Hacienda Pública –en realidad, los colaboradores son los secretarios judiciales únicamente- y que las dudas que les surjan en relación con la interpretación de las normas que la regulan deben ser planteadas ante la Dirección General de Tributos, único órgano con competencia para resolverlas –sin perjuicio de que los afectados

impugnen luego sus resoluciones en vía contencioso-administrativa, donde otros tribunales, estos con más conocimiento y dominio de la materia tributaria, podrán decidir de forma más acorde a Derecho-.

- En definitiva, las tasas judiciales son admisibles en nuestro sistema, pero su regulación –sobre todo la del Estado- deja bastante que desear. El Tribunal Constitucional ha sido llamado a pronunciarse sobre ellas, aunque sólo sobre un aspecto concreto, el competencial –tendrá que decidir si Cataluña puede o no aprobar unas tasas como las que tiene en vigor-. Será interesante conocer su decisión sobre ese aspecto –y de paso sabremos si el Estado puede o no regular una tasa judicial como lo ha hecho-. Pero aún lo será más ver si tiene oportunidad más delante de pronunciarse sobre los aspectos relativos a la justicia –o injusticia- material de la figura dada las cuantías que se han establecido y su forma de fijación.

5. Bibliografía

- › BENTHAM, J, "A Protest against Law Taxes", <http://www.laits.utexas.edu/poltheory/bentham/lawtaxes/lawtaxes.html>.
- › COLLADO CASTAÑO, I M^a, "La tasa judicial", *Quincena Fiscal* nº 3/2004.
- › MARTIN QUERALT, J, "El derecho a la devolución de las tasas judiciales", *Tribuna Fiscal*, nº 175, mayo de 2005, p. 4 y ss.
- › NAVARRO GARCIA, A, "El copago como mecanismo de financiación de los servicios públicos", *DT IEF* nº 10/2012.
- › NAVARRO SANCHIS, FJ, "Reflexiones sobre la tasa judicial", *Revista Poder Judicial*, nº 77, 2004, p. 95 y ss.
- › Idem, "Las anunciadas reformas en la Justicia", *IurisLex*, febrero de 2012.
- › Idem, "Constitucionalidad de la tasa judicial", *IurisLex*, marzo de 2012.
- › PIÑA GARRIDO, L, "Evaluaciones de impacto normativo y técnica legislativa en España", en AAVV (coord. L PIÑA), "*VI Jornada Metodológica de Derecho Financiero y Tributario García Añoveros. La calidad jurídica de la producción normativa en España*", IEF DT nº 30/2009, p. 365 y ss.
- › RIVES SEVA, J M^a, "Tasa judicial y ejecución", *Práctica de Tribunales* nº 24, febrero de 2006, p. 48 y ss.