

CONSIDERACIONES SOBRE EL NUEVO RÉGIMEN DE LAS TASAS JUDICIALES EN ESPAÑA *

NEUS TEIXIDOR MARTÍNEZ**

Resumen: La Ley 10/2012 aprobó un nuevo régimen de tasas judiciales que grava la interposición de determinados actos jurisdiccionales en los órdenes jurisdiccionales civil, contencioso-administrativo y social. El sujeto pasivo de estas tasas es cualquier persona física o jurídica que realice el hecho imponible, sin perjuicio de las exenciones establecidas por el propio texto legal. La promulgación de esta ley fue bastante controvertida. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha determinado que el pago de unas tasas judiciales no vulnera el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva (artículo 24 CE), siempre que no se afecte al núcleo esencial del mismo. El propósito de este texto es analizar el régimen de las tasas judiciales vigente en España.

Palabras clave: Financiación de los servicios públicos, tasas judiciales, tutela judicial efectiva.

Abstract: The Act 10/2012 established a new court fee regime that levies a fee on certain claims and appeals before Civil, Administrative and Labour Courts. Both companies and individuals are regarded as taxpayers when they submit a claim or an appeal before Spanish courts. Nonetheless, the new act foresees certain exemptions. The enactment of this Act was very controversial. In this sense, the Spanish Constitutional Court has argued that the obligation to pay a fee does not violate the fundamental right to a due process envisaged in article 24 of the Spanish Constitution, as long as the fee does not alter the essential core of this right. The aim of this article is to analyze the current regulation of the court fee regime.

Key words: Public services funding, court fee, due process.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. BREVE MENCIÓN HISTÓRICA DE LAS TASAS JUDICIALES EN ESPAÑA; III. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL Y LA LEY DE TASAS JUDICIALES; IV. LA TASA JUDICIAL ESTATAL Y OTRAS TASAS AUTONÓMICAS; V. LA FINALIDAD DE LA REFORMA DE 2012; 1. Las críticas a la Ley de Tasas Judiciales; 2. La reforma introducida por el Real Decreto-Ley 3/2013; VI. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA LEY DE TASAS JUDICIALES; 1. El sujeto pasivo; A. La exención a los beneficiarios de la Asistencia Jurídica Gratuita; B. Otras exenciones subjetivas; 2. El hecho imponible; A. Exenciones objetivas; B. La base imponible; 3. El funcionamiento de las Tasas Judiciales; A. El pago de la tasa judicial; B. La tramitación unificada y otras modificaciones de la cuota tributaria inicial; C. Supuestos en los que la cuantía inicial es distinta de la cuantía final; 4. Las jurisdicciones gravadas; A. Jurisdicción civil; B. Jurisdicción contencioso-administrativa; C.

* Fecha recepción: 10 de julio de 2013.

Fecha aceptación: 12 de febrero 2014.

** Graduada en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Estudiante del Máster en Tributación y Asesoría Fiscal del Centro de Estudios Financieros y la Universidad a Distancia de Madrid.

Jurisdicción social; 5. Otros aspectos de la Ley de Tasas Judiciales; VII. LA TASA JUDICIAL, EL DEPÓSITO Y LAS COSTAS; VIII. CONCLUSIONES; IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema judicial constituye uno de los tres poderes del Estado de Derecho. En España, esta afirmación se desprende del artículo 1.1 de la Constitución Española, interpretado en relación con el artículo 106 del mismo texto. Se trata de un servicio público que produce externalidades positivas para toda la población, pues algunos de sus efectos externos benefician al conjunto de la sociedad y no sólo a las partes implicadas en un determinado proceso judicial¹. Asimismo, trata de garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos. En consecuencia, es necesario que los poderes públicos aseguren la eficiencia en la administración de justicia y el acceso igualitario a la misma (en virtud del mandato constitucional recogido en el artículo 9 de la Constitución). En definitiva, el sistema judicial no puede considerarse un servicio público convencional, pues su naturaleza y función exigen determinadas especialidades.

El sistema judicial se encuentra íntimamente relacionado con el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, proclamado en el artículo 24.1 de la Constitución. Tradicionalmente, el Tribunal Constitucional ha considerado que este derecho posee una doble vertiente. Por un lado, el derecho de acceso a la justicia compone su núcleo esencial, por lo que constituye un contenido indisponible². Por otro lado, todas aquellas previsiones legales que se extienden más allá de lo estrictamente delimitado como contenido esencial se consideran previsiones de configuración legal. Según el Tribunal Constitucional³, “(...) el derecho a acceder a la justicia es componente medular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el precepto constitucional y que no viene otorgado por la ley, sino que nace de la Constitución misma”. En este caso, el derecho de acceso a los recursos legales es un derecho que se “(...) incorpora al derecho fundamental en la concreta configuración que reciba de cada una de las leyes de enjuiciamiento que regulan los diferentes órdenes jurisdiccionales, salvo en lo relativo al derecho del condenado a la revisión de su condena y la pena impuesta (...)”⁴, por lo que se excluye del núcleo esencial.

El derecho fundamental a una tutela judicial efectiva no debe confundirse con el derecho a la gratuidad del sistema judicial. El artículo 119 de la Constitución señala que la justicia “será gratuita cuando así lo disponga la ley”, estableciendo una previsión de desarrollo legal ordinario. No obstante, este mismo precepto añade que siempre será gratuita “respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”. Por tanto, una

¹ VAQUERO GARCÍA, A, “Los costes de la justicia en España: una evaluación desde la perspectiva económica”, *Diario la Ley*, núm. 8078, 2013, pp. 1-2.

² MAGRO SERVET, V, “Análisis sobre la viabilidad constitucional de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, de tasas judiciales (SSTC de 16 de febrero y 1 de octubre de 2012)”, *Diario la Ley*, núm. 7971, 2012, pp. 3-4.

³ *Vid.* STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 5.

⁴ *Vid.* STC 79/2012, de 17 de abril, FJ 4.

interpretación a contrario podría conducir a entender que el citado precepto reconoce que el ciudadano puede pagar por los servicios que recibe de la Administración de Justicia. La Exposición de Motivos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, de determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (a partir de este momento, “Ley de Tasas Judiciales”), manifiesta que “desde el momento en que la Constitución encomienda al legislador la regulación del alcance (del servicio de asistencia jurídica gratuita), está reconociendo que el ciudadano puede pagar por los servicios que recibe de la Administración de Justicia”.

A pesar de la gratuidad o no de acceso al sistema judicial, es evidente que este servicio tiene un coste económico y debe financiarse. En consecuencia, el Estado debe habilitar algún tipo de mecanismo que permita una adecuada obtención de recursos que puedan destinarse a ese fin. A finales de la década de 1990⁵, se produjo un aumento de la litigiosidad que provocó un incremento de los costes del sistema judicial y, consecuentemente, una insuficiencia de recursos. La exigencia de mayor financiación motivó la búsqueda de sistemas alternativos. Por un lado, se barajó la posibilidad de seguir financiando el sistema judicial íntegramente a través de una partida de los Presupuestos Generales del Estado. Por tanto, parte de la cuantía recaudada mediante impuestos contributivos se destinaba a la financiación del servicio de justicia⁶. Respecto de este sistema, el Tribunal Constitucional ha considerado que “(...) 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 (...)”⁷. Por otro lado, se barajó la posibilidad de que el coste del servicio pudiera repercutirse en los usuarios a través de la instauración de un tributo (por ejemplo, una tasa judicial). Finalmente, en 2002, se optó por una solución intermedia en la que parte del servicio es sufragado por sus usuarios, mediante el pago de una tasa judicial, y el resto se financia a través de una partida de los Presupuestos Generales del Estado.

Desde una vertiente tributaria, podemos considerar que una tasa judicial es un tributo con estructura retributiva. En este caso, el hecho imponible consiste en la prestación de determinados servicios jurisdiccionales por parte de la Administración de Justicia. Dicho de otro modo, las tasas judiciales vigentes gravan la interposición de determinados actos jurisdiccionales, por lo que se refieren, afectan o benefician “de modo particular al obligado tributario” (que como veremos más adelante, es el demandante o el recurrente)⁸. Asimismo, el sistema judicial es un servicio prestado en régimen público y en situación de monopolio, pues en el sector privado no existe un servicio que ofrezca las mismas prestaciones y garantías. En definitiva, el

⁵ LOREDO COLUNGA, M., “Las tasas...”, *op. cit.*, pp. 3-7.

⁶ VAQUERO GARCÍA, A., “Los costes...”, *op. cit.*, pp. 1-2.

⁷ *Vid.* STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 8.

⁸ *Vid.* Artículo 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

establecimiento de una tasa judicial permite que los usuarios sufraguen, total o parcialmente, el coste de los servicios judiciales que solicitan. En el caso de España, la carga tributaria se establece en función del servicio prestado, coherentemente con el principio de beneficio o equivalencia y no a partir de la capacidad económica del contribuyente⁹. Por tanto, según el principio de provocación de costes¹⁰, la cuota tributaria de la tasa judicial debe ajustarse al coste real originado por la prestación del servicio de justicia solicitado. De esta manera, la cuantía de la tasa puede cubrir el coste real, pero no sobrepasarlo, puesto que se incumplirían las previsiones del artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

El sistema de cuantificación adoptado por el legislador español ha suscitado numerosas críticas y reticencias. En este sentido, MOLINS GARCÍA-ATANCE ha expresado que “se ha criticado que se abone la misma tasa para la misma reclamación con independencia de cuál sea la capacidad económica del sujeto pasivo, lo que supone que tasas que para algunos ciudadanos son asumibles, para otros suponen un esfuerzo económico muy grande”¹¹. Asimismo, reprocha que no se haya hecho una memoria económica para determinar el coste concreto de cada una de las tipologías de procesos y recursos judiciales gravados. En este sentido, el artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos establece que la memoria económico-financiera es preceptiva para el establecimiento de tasas y las eventuales modificaciones de las cuantías exigidas. No obstante, este precepto añade que “(l)a falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas”. Por tanto, esta previsión no es extensible a las tasas establecidas por ley. En definitiva, aunque la elaboración de una memoria de este tipo permite determinar el coste real del servicio que se pretende gravar, no es un requisito obligatorio en los supuestos de establecimiento de tasas judiciales mediante una norma con rango de ley. Sin embargo, MOLINS GARCÍA-ATANCE asume que “(...) teniendo en cuenta los medios materiales y humanos necesarios para tramitación de estos procesos, es indudable que su coste es muy inferior al de la tasa máxima exigible (...)”. A pesar de esto, declara que la exigencia de una cuantía muy elevada no significa que los medios materiales y personales realmente empleados sean correlativamente superiores a los de un proceso en el que se exige una cuantía menor.

II. BREVE MENCIÓN HISTÓRICA DE LAS TASAS JUDICIALES EN ESPAÑA

En España, a lo largo de la historia, han existido diversos tributos que han gravado la actividad de la administración de justicia. En este sentido, destaca el Decreto 1035/1959, de

⁹ Sin perjuicio de que el artículo 8 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos recoge que “(e)n la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas”.

¹⁰ LÓPEZ JARA, M. y FLORES RODRÍGUEZ, J., “La tasa judicial para el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social”, *Diario la Ley*, núm. 7988, 2012, p. 2.

¹¹ MOLINS GARCÍA-ATANCE J., “Las nuevas tasas judiciales”, *Diario la Ley*, núm. 8023, 2013, pp. 5-8.

19 de julio, de convalidación y regulación de la exacción de las Tasas Judiciales que, en su artículo 3, obligaba al pago de las tasas a “las personas naturales o jurídicas que promueven la actuación de los Tribunales y Juzgados o sean parte en el proceso, salvo en los casos de no sujeción o exención determinados por los preceptos vigentes”. En este caso concreto, existían cinco tarifas diferentes en función del órgano que conocía del asunto¹²: los Juzgados Municipales y el Registro Civil, los Juzgados de Primera Instancia, las Audiencias Territoriales, el Tribunal Supremo y el Procedimiento Criminal. Estas tasas las abonaba el actor aunque, en los supuestos de comparecencia del demandado, se repartían a partes iguales entre ambos.

Simultáneamente, el artículo 40.1 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de 30 de diciembre de 1980, gravaba, en su modalidad de Actos Jurídicos Documentados, “las resoluciones jurisdiccionales y laudos arbitrales, los escritos de los interesados relacionados con aquéllas, así como las diligencias y actuaciones que se practiquen y testimonios que se expidan”. Dicho de otro modo, se gravaba la emisión de las resoluciones judiciales en papel timbrado.

La Exposición de Motivos de Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de Supresión de las Tasas Judiciales consideró que “la Constitución Española en su artículo 1º, propugna la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores superiores del ordenamiento jurídico español. Además, en el párrafo dos del artículo 9º instituye a los poderes públicos en la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”¹³. En consecuencia, se suprimieron las tasas judiciales para eliminar los impedimentos que pudiesen vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. El Ministro de Justicia que presentó este proyecto de ley afirmó que se trataba de medidas “irreversibles, que se convert(irían) en conquistas sociales a las cuales ya nunca se podr(ía) renunciar”¹⁴. Asimismo, se eliminó la obligación de extender las resoluciones y otras actuaciones judiciales en papel timbrado o sellado. En resumen, el legislador optó por establecer la gratuidad en el acceso a la jurisdicción, evitando de este modo que la situación económica o la posición social de los ciudadanos pudieran impedir el inicio de un procedimiento judicial y, por ende, la obtención de una resolución.

Por otro lado, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional número 141/1988, de 12 de julio, consideró que el hecho de no abonar el Impuesto de Actos Jurídicos Documen-

¹² RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R., “Las tasas judiciales: 1959-2012”, *Diario la Ley*, núm. 7979, 2012, p. 1.

¹³ La Exposición de Motivos de Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de Supresión de las Tasas Judiciales consideró que “Por otro lado, la ordenación actual de las tasas judiciales, sobre ser (sic) incompatibles con algunos principios tributarios vigentes, es causante de notables distorsiones en el funcionamiento de la Administración de Justicia. En efecto, la gestión tributaria, encomendada al secretario judicial, se ha demostrado poco eficiente en cuanto tal, al tiempo que ha apartado a ese funcionario de las importantes funciones procesales y de gestión de la oficina judicial que está llamado a desempeñar”.

¹⁴ Como se recoge en: MOLINS GARCÍA-ATANCE J., “Las nuevas...”, *op. cit.*, p. 1.

tados¹⁵, en relación con documentos sujetos al mismo, no era suficiente para que éstos no surtieran efectos en los tribunales. En el Fundamento Jurídico 8 de la mencionada Sentencia, el Tribunal Constitucional expuso que “(...) el art. 57.1 del Texto Refundido incide así en el derecho a un proceso con todas las garantías y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa de los derechos e intereses legítimos, limitación esta última que puede colocar a la parte en una verdadera situación de indefensión cuando el documento resulta decisivo para la defensa de sus pretensiones (...)”. Además, en su Fundamento Jurídico 7, manifestó que “desde la perspectiva del artículo 24.1 CE la prohibición de que los tribunales admitan ciertos documentos puede afectar al derecho a la acción, bien directamente, haciendo imposible su ejercicio cuando la admisión de la demanda se condiciona a la presentación del documento, bien indirectamente, al impedir de hecho la presentación de una demanda condenada al fracaso o impedir a la parte la defensa de sus posiciones mediante la aportación de una prueba documental sustancial (...)”. Por consiguiente, el Tribunal Constitucional consideró que esta previsión era contraria al principio de gratuidad de la justicia y perjudicaba el buen funcionamiento de la Oficina Judicial, por lo que declaró la inconstitucionalidad del vocablo “Tribunal” del precepto cuestionado.

Finalmente, las tasas judiciales fueron reintroducidas por el artículo 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Este precepto introdujo una “tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo”. Estas tasas gravaban sólo a las personas jurídicas que no ostentaran la consideración de sociedades de reducida dimensión. Inicialmente, quedaban sujetas al pago las empresas con una cifra neta de negocio superior a seis millones de euros (según el artículo 108 del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades), aunque, posteriormente, se elevó hasta diez millones de euros (de acuerdo con la modificación introducida por el artículo 1.2 del Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo). En definitiva, la exigibilidad de la tasa se limitaba a la realización del hecho imponible (en este caso, llevar a cabo alguno de los actos jurisdiccionales gravados), en el ámbito de las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa. Este régimen fue sustancialmente modificado con la promulgación de la actual Ley de Tasas Judiciales.

III. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL Y LA LEY DE TASAS JUDICIALES

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 20/2012, de 16 de febrero, analizó por primera vez la constitucionalidad de las tasas judiciales instauradas por el artículo 35 de la Ley 53/2002, declarándolas conformes a la Constitución Española. Además, reconoció expresamente la viabilidad de un modelo en el que parte del coste de la Administración de

¹⁵ Previsión del artículo 57.1 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre.

Justicia es soportado por quienes más se benefician de ella. Determinó que la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo no afectaba al derecho de acceso a la justicia como componente básico del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Asimismo, el Tribunal Constitucional resaltó que existe una diferencia esencial entre las tasas preconstitucionales y las tasas aprobadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución Española. En estas últimas, como se recoge en el Fundamento Jurídico 8 de la sentencia analizada, los fines son legítimos, pues tienen como objetivo mejorar la financiación del 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 generalistas satisfechos por todos los ciudadanos. En este sentido, el Tribunal Constitucional afirmó que “(o)ptar por un modelo de financiación de la justicia civil mediante impuestos o por otro en el que sean los justiciables quienes deben subvenir a los gastos generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles, o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos en donde el funcionamiento de los Tribunales del orden civil es financiado parcialmente con cargo a los impuestos y con cargo a tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, en distintas proporciones, es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución española, corresponde al legislador”.

A pesar de lo anteriormente expuesto, debemos tener en cuenta que la tasa analizada gravaba a las empresas con un elevado nivel de facturación. En relación con este aspecto, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 11 de la misma sentencia, manifestó que “(...) lo que el legislador ha decidido, en términos que son constitucionalmente irreprochables, es que las sociedades de grandes dimensiones, según la legislación tributaria, sólo puedan obtener la prestación de la actividad jurisdiccional cuando presenten demandas civiles si liquidan y abonan una tasa que permite sufragar parcialmente el coste que implica para la justicia atender y resolver su demanda (...)”, añadiendo que “la cuantía de las tasas judiciales no debe impedir ni obstaculizar de manera desproporcionada el acceso a la jurisdicción, ya que ello comportaría una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución”. Por lo tanto, según esa doctrina constitucional, las tasas judiciales sólo pueden considerarse inconstitucionales en aquellos supuestos que, en la práctica, impidan el acceso a la jurisdicción o lo obstaculicen en términos irrazonables.

En relación con una posible vulneración del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva por el abono de las tasas judiciales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha determinado que el requisito de abonar tasas judiciales en procesos civiles no infringe por sí solo el derecho de acceso a un tribunal protegido por el art. 6.1 del Convenio de Roma¹⁶. Sin embargo, prosigue exponiendo que la cuantía de las tasas no debe ser excesiva, en relación a las circunstancias propias de cada caso, de tal modo que impida

¹⁶ Vid. STEDH Kreuz contra Polonia, de 19 de junio de 2001, asunto núm. 28249/95.

satisfacer el contenido esencial del derecho de acceso efectivo a la justicia. En el caso de España, respecto del régimen del artículo 35 de la Ley 53/2002, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que el sistema establecido por el legislador español para facilitar asistencia jurídica gratuita ofrecía unas garantías sustanciales para el derecho de acceso a los Tribunales¹⁷, aunque quedasen excluidas de él las sociedades mercantiles o las asociaciones no declaradas de utilidad pública.

Parece que algunos de los argumentos jurisprudenciales manifestados anteriormente no son directamente aplicables al régimen establecido por la Ley de Tasas Judiciales¹⁸. En este sentido, el *Consell de Garanties Estatutàries* de Cataluña ha considerado que las características del régimen relativo a las tasas judiciales de 2002 “impide(n) trasladar la fundamentación de la referida STC 20/2012 de forma automática y descontextualizada a la regulación actual”¹⁹. En este caso, la jurisprudencia existente sólo se refiere a las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa, pero no al orden social. Además, se han modificado los actos jurisdiccionales gravados. Por otro lado, el ámbito subjetivo incluye a las personas físicas y, en el caso de las personas jurídicas, no se limita sólo las que ostentan un elevado nivel de facturación. Finalmente, como veremos más adelante, se ha aumentado la cuota de las tasas, al mismo tiempo que se han ampliado algunas exenciones. En consecuencia, la actual Ley de Tasas Judiciales produce un cambio sustancial en el régimen de estas tasas, por lo que se requiere una nueva interpretación jurisprudencial.

IV. LA TASA JUDICIAL ESTATAL Y OTRAS TASAS AUTONÓMICAS

La Ley de Tasas Judiciales instaure una tasa estatal exigible en todo el territorio nacional²⁰. Como ha manifestado el Tribunal Constitucional²¹, la competencia relativa a la Administración de Justicia es exclusiva de la Administración General del Estado, pues así se recoge en el artículo 149.1.5 de Constitución Española. Por tanto, el Estado tiene legitimación para constituir unas tasas judiciales estatales, puesto que también ostenta la competencia exclusiva relativa a la Hacienda Pública (artículo 149.1.14 de la Constitución Española).

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha estimado que, en este caso, la competencia relativa a la Administración de Justicia debe apreciarse en sentido estricto. El intérprete supremo de la Constitución manifiesta que “(...) el hecho imponible de la tasa está desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la previsión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial, y por tanto, corresponde al Estado la

¹⁷ Vid. ATEDH, 24 de noviembre de 2009, asunto núm. 33732/05, asunto CMVMC O’Limo contra España.

¹⁸ MOLINS GARCÍA-ATANCE J., “Las nuevas...”, *op. cit.*, pp. 4-9.

¹⁹ Dictamen del *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* 1/2013, *op. cit.*, pp. 30-34.

²⁰ Vid. artículo 1 de la Ley de Tasas Judiciales.

²¹ Como reflejó en la STC 162/2012, de 20 de septiembre (Recurso de Inconstitucionalidad planteado por la Junta de Andalucía) y en la STC 235/2012, de 13 de diciembre (Recurso de Inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Cataluña).

competencia para establecerla así como su gestión y recaudación”²². No obstante, el citado Tribunal considera que, si se aprecia el concepto de Administración de Justicia en sentido amplio, se permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias relativas a la misma, mediante la adopción de cláusulas subrogatorias en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Por ende, determinadas Comunidades Autónomas han adquirido competencias en el ámbito de las medidas materiales y del personal de la Administración de Justicia.

En este sentido, algunas Comunidades Autónomas se han planteado la creación de sus propias tasas judiciales, amparándose en lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. Este precepto les habilita para establecer y exigir sus propios tributos, siempre que respeten la Constitución Española y las leyes. Además, el apartado segundo del citado artículo prohíbe el establecimiento de tributos que recaigan sobre hechos imponible gravados por el Estado, evitando de esta forma supuestos de doble imposición interna. Asimismo, la propia Ley de Tasas Judiciales, en su artículo 1, permite que las Comunidades Autónoma puedan exigir sus propias tasas y tributos en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras.

En el caso de Cataluña, la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, implanta dos tasas judiciales en el ámbito de esta Comunidad Autónoma. El hecho imponible de estos tributos se encuentra vinculado con las competencias de la Administración de Justicia que ostenta la Generalitat de Cataluña²³, en virtud del artículo 109 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Este precepto contiene una cláusula subrogatoria que permite a la Generalitat ejercer todas las funciones que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce al Gobierno del Estado, siempre que le hayan sido expresamente atribuidas por su propio texto estatutario. Asimismo, el artículo 104.f) del Estatuto de Autonomía de Cataluña se refiere a la competencia de la Generalitat para gestionar, liquidar y recaudar tasas judiciales en el ámbito de sus competencias (recogidas en el Título III del propio Estatuto). En virtud de lo anteriormente expuesto, la Ley 5/2012 instaura dos tipos de tributos autonómicos distintos, que concurren con la tasa estatal.

En primer lugar, el artículo 16 de la citada ley establece unas tasas que gravan la “(...) prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de justicia de competencia de la Generalitat, a instancia de parte, en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, en órganos judiciales con sede en Cataluña”. En este caso, la cuota oscila entre sesenta y ciento veinte euros. El Consejo de Estado, en su Dictamen 623/2012²⁴, considera que las tasas relativas a la prestación de servicios personales y mate-

²² Vid. STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5.

²³ MOLINS GARCÍA-ATANCE J., “Las nuevas...”, *op. cit.*, pp. 9-10.

²⁴ Dictamen del Consejo de Estado, núm. 623/2012, de 21 de junio de 2012, en relación con el Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 16, 41, 94.1 de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos del Parlamento de Cataluña.

riales provocan una situación de doble imposición, ya que el hecho imponible de la norma catalana se encuentra dentro de la definición elaborada por la Ley de Tasas Estatales. Por tanto, concluye que existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer un recurso de inconstitucionalidad, recurso que fue planteado por el Gobierno Español. Una vez interpuesto, el Tribunal Constitucional acordó la suspensión temporal de la aplicación de las citadas tasas²⁵.

En contraste con lo argumentado por el Consejo de Estado, el Consell de Garanties Estatutàries argumenta “(...) que, aunque se acreditan o se devengan en momentos procesales coincidentes, deben recaer necesariamente sobre hechos imponderables diferentes: la estatal, sobre la Administración de justicia stricto sensu, o lo que es lo mismo, la función jurisdiccional exclusivamente; y la catalana, sobre la administración de la Administración de justicia, entendida como el conjunto de medios personales y materiales que le dan apoyo”²⁶. Por tanto, este órgano defiende que el hecho imponible de la tasa judicial estatal debe interpretarse en sentido estricto, pues si se hiciera en sentido amplio se excluiría la tasa judicial catalana y se produciría una invasión de las competencias asumidas por esta Comunidad Autónoma.

Por otro lado, las segundas tasas judiciales catalanas recaen sobre la utilización de bienes y derechos afectos al servicio de justicia. En este supuesto, el Consejo de Estado considera que no existe ningún problema de competencia, puesto que, aunque se afecta al cuerpo nacional de funcionarios, no se rompe la homogeneidad de su régimen jurídico²⁷. De hecho, el propio Consejo de Estado manifiesta que “(e)n definitiva y teniendo en cuenta que de la creación de esta tasa no se derivan consecuencias más allá de las estrictamente tributarias, que se circunscriben al ámbito territorial de Cataluña, no se aprecia en este caso conexión alguna entre el legítimo ejercicio por parte de la Comunidad Autónoma de su potestad tributaria y la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia”.

Paralelamente, la Generalitat Valenciana elaboró un proyecto de ley para establecer una “tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la admi-

²⁵ Providencia del Tribunal Constitucional en relación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 7208-2012, contra los artículos 16 (en lo relativo al nuevo artículo 3. bis.1-1, apartado 1, del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña) y 41 de la Ley de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, Boletín Oficial del Estado, 17 de enero de 2013, número 15, p. 1996.

²⁶ Dictamen del *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* núm. 1/2013, de 17 de enero, sobre la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, p. 19.

²⁷ Dictamen del Consejo de Estado núm. 623/2012, de 21 de junio de 2012, en relación con el Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 16, 41, 94.1 de la Ley de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.

nistración de justicia”²⁸. Su contenido era similar al de la tasa judicial catalana, aunque su cuota oscilaba entre los cincuenta euros y noventa y cinco euros²⁹. Este mismo texto preveía una “tasa por la obtención de testimonios, certificaciones y copias de documentos e instrumentos judiciales”. En este caso, se pretendía gravar, con una cuota de cinco euros, la expedición de segundas certificaciones o testimonios de resoluciones judiciales y de otros documentos. Además, la expedición de duplicados de instrumentos de grabación de imagen y sonido pertenecientes a procedimientos judiciales también se encontraba sujeta al pago de una tasa de diez euros. No obstante, debido a la promulgación de la Ley Estatal de Tasas Judiciales, el Gobierno de la Comunidad Valenciana decidió abandonar el proyecto, a fin de evitar posibles situaciones de doble imposición³⁰.

V. LA FINALIDAD DE LA REFORMA DE 2012

Como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley de Tasas Judiciales, la modificación del régimen de las tasas judiciales responde a una doble finalidad: fiscal y extrafiscal³¹.

Por un lado, concurren algunas finalidades extrafiscales relacionadas con la racionalización del uso de la justicia y la disminución de la tasa de litigación. Este nuevo sistema pretende evitar la litigiosidad artificiosa que satura a los juzgados, disuadiendo al litigante de iniciar o continuar procedimientos que carezcan de sentido por falta de razón³². La Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de la Ley de Tasas Judiciales³³ pronosticó que la entrada en vigor de la modificación produciría una disminución del número de procesos y de recursos y, consecuentemente, los ingresos inicialmente previstos serían inferiores. El Consejo General del Poder Judicial, en una primera valoración del impacto de la modificación del régimen de tasas judiciales³⁴, ha concluido que se ha producido una disminución de los asuntos ingresados, en relación con los ingresos esperados, en las jurisdicciones contencioso-administrativa y social. No obstante, debemos tener en cuenta que los datos analizados incluyen el último trimestre de 2012 y el primer trimestre de 2013, por lo que el citado informe pone de manifiesto que, antes de la entrada en vigor de la Ley de Tasas Judiciales, se produjo un aumento de los asuntos ingresados en los juzgados, especialmente en la jurisdicción civil. Respecto a esta jurisdicción, parece que se ha producido un descenso desde la entrada en vigor de la citada norma, aunque el aumento de asuntos

²⁸ Proyecto de ley de impuestos medioambientales de la Comunitat Valenciana y otras normas tributarias, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas, núm. 104/VIII, de 24 de octubre de 2012.

²⁹ RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R., “Las tasas...”, *op. cit.*, p. 9.

³⁰ *Vid.* Boletín Oficial de las Cortes Valencianas 114/VIII, de 23 de noviembre de 2012.

³¹ *Vid.* MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., “Una aproximación crítica a las tasas judiciales desde el derecho financiero y tributario”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, 2012, pp. 205-221.

³² SALAS CARCELLER, A., “Las tasas judiciales”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4, 2012, p. 1.

³³ MOLINS GARCÍA-ATANCE J., “Las nuevas...”, *op. cit.*, pp. 1-2.

³⁴ Boletín de Información Estadística del Consejo General del Poder Judicial, núm. 34, junio 2013.

presentados durante el mes de noviembre ha provocado que el Consejo General del Poder Judicial considere que no pueden extraerse conclusiones de los datos presentados.

Una alternativa que permitiría descongestionar el sistema judicial sería la utilización de otros medios de resolución de conflictos, como la denominada jurisdicción voluntaria³⁵, la mediación y el arbitraje. Por esa razón, no es de extrañar que la Ley de Tasas Judiciales incentive la solución extrajudicial de los litigios, mediante un sistema de devolución de la cuota de la tasa satisfecha. Además, se está trabajando en la elaboración de una futura Ley de Jurisdicción Voluntaria³⁶, que prevé atribuir mayores funciones a los secretarios judiciales, notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

Por otro lado, junto con la finalidad anteriormente mencionada, la reforma pretende obtener más recursos económicos para mejorar la financiación del sistema judicial y del servicio de asistencia jurídica gratuita, lo que constituye una finalidad claramente fiscal. Se trata de un fin típicamente fiscal, que se rige por las previsiones del artículo 27 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. En este sentido, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de la Ley de Tasas Judiciales realizó un cálculo estimatorio de la cantidad que se ingresaría como consecuencia de las modificaciones en el régimen de las tasas judiciales, cifrándose en un importe aproximado de 306.091.358,50 euros anuales³⁷. Por tanto, la promulgación de esta nueva ley aspiraba a duplicar los ingresos correspondientes a esta partida respecto del régimen anteriormente vigente.

Asimismo, según lo establecido en el artículo 11 de la Ley de Tasas Judiciales, la tasa judicial se considera vinculada a la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita “en los términos que determine la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio”. Esta previsión entró en vigor el 1 de enero de 2013. En este sentido, MOLINS GARCÍA-ATANCE opina que “es incuestionable que el sistema de asistencia jurídica gratuita precisa una financiación mejor. Pero ello no justifica este incremento desmesurado de las tasas: no es necesario este aumento de las tasas judiciales para que se mejore el sistema de asistencia jurídica gratuita”³⁸. Añade que se obtendrán muchos más recursos de los necesarios para mejorar el sistema de asistencia jurídica gratuita. A pesar de lo expuesto anteriormente, en el presupuesto del Ministerio de Justicia para el año 2014³⁹, se reconoce que las tasas judiciales han recaudado menos de lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2013, pues, durante primer semestre de 2013, la litigiosidad bajó notablemente y, al mismo

³⁵ LIÉBANA ORTIZ, J.R., “La hora de la jurisdicción voluntaria”, *Diario la Ley*, núm. 7968, 2012, pp. 1-3.

³⁶ Sección especial para la regulación de la Jurisdicción Voluntaria, Comisión General de Codificación, “Propuesta de Anteproyecto de Jurisdicción Voluntaria”, 2013.

³⁷ MOLINS GARCÍA-ATANCE, J., “Las nuevas...”, *op. cit.*, pp. 1-2.

³⁸ MOLINS GARCÍA-ATANCE, J., “Las nuevas...”, *op. cit.*, p. 2.

³⁹ GABINETE DE COMUNICACIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, Nota de Prensa, “Presupuestos del Ministerio de Justicia. Justicia mantiene su compromiso con la justicia gratuita a pesar de la reducción general del presupuesto para 2014”, octubre 2013.

tiempo, se incrementaron los umbrales para los beneficiarios de justicia gratuita, por lo que se produjo una disminución de los sujetos pasivos obligados al pago de la tasa.

1. Las críticas a la Ley de Tasas Judiciales

La promulgación de la Ley de Tasas Judiciales de 2012 fue controvertida y muchos profesionales del Derecho (catedráticos, abogados, jueces, Colegios de Abogados y el Defensor del Pueblo, entre otros) no dudaron en mostrar su oposición a este nuevo régimen. Asimismo, la mayoría de la población también mostró su rechazo a la nueva ley, algunos estudios revelaban que aproximadamente el 84% de los ciudadanos era contrario a la reforma⁴⁰.

Las Asociaciones de Jueces y Fiscales reivindicaron la retirada del proyecto, pues consideraban que no se podía descongestionar el sistema de justicia a costa de la indefensión de millones de ciudadanos⁴¹. Además, la Portavoz del Consejo General del Poder Judicial declaró que “la Justicia es un sistema público esencial del Estado y (...), por tanto, el establecimiento de tasas constituiría una cierta limitación a la tutela judicial efectiva”⁴².

La mayoría de las críticas se centraban en el sistema de cuantificación de la cuota tributaria de la tasa y las posibles vulneraciones del principio de equidad en el acceso al servicio de justicia, especialmente en relación con la eliminación de la exención de las personas físicas. GIMENO SENDRA⁴³ consideró que las tasas aprobadas eran perfectamente legales, aunque reconoció que la cuota tributaria establecida en el artículo 7 de la Ley de Tasas Judiciales podía llegar a constituir “un requisito fiscal desproporcionado” que podía comportar “(...) un serio e irrazonable obstáculo al ejercicio, por parte de los ciudadanos, de su derecho a la tutela judicial efectiva”. Dicho de otro modo, en ocasiones concretas, la cuantía de las tasas podía considerarse irrazonable⁴⁴, pues podía, en la práctica, impedir el acceso a la jurisdicción u obstaculizarlo.

Algunas de las peticiones más reiteradas fueron la previsión de más exenciones, la instauración de tipos diferenciados en función de la renta (es decir, que la determinación de la cuota tributaria tuviera en cuenta la capacidad económica de los obligados tributarios) o la ampliación del régimen de asistencia jurídica gratuita⁴⁵.

⁴⁰ EDITORIAL ARANZADI, “Especial Ley 10/2012 de Tasas Judiciales”, Newsletter Aranzadi, disponible en: <http://www.aranzadi.es/sites/aranzadi.es/files/creatividad/Fidelizacion/Newsletter-Tasas-Judiciales.pdf>

⁴¹ DEL CARPIO FIESTAS, V., “Justicia para el que pueda pagarla. Un alegato contra las tasas con ejemplos de procesos civiles de consumo”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 4, 2012, pp. 88.

⁴² YAÑEZ DE ANDRÉS, A., “Las nuevas tasas judiciales: obstrucción a la Justicia”, *Diario la Ley*, núm. 7846, 2012, p. 1.

⁴³ GIMENO SENDRA, V., “La ley de tasas judiciales en el orden del proceso civil”. *Diario la Ley*, núm. 8037, 2013, pp. 3-4.

⁴⁴ MAGRO SERVET, V., “Análisis...”, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁴⁵ DEL CARPIO FIESTAS, V., “Justicia para...”, *op. cit.*, pp. 88.

Asimismo, algunos de grupos parlamentarios, los Gobiernos de algunas Comunidades Autónomas y la Defensora del Pueblo estudiaron la presentación de posibles recursos de inconstitucionalidad. En este sentido, el día 19 de febrero de 2013, los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados promovieron un Recurso de Inconstitucionalidad contra los artículos 1 a 7 y 11 de la Ley de Tasas Judiciales⁴⁶, pues consideraron que la ley establecía “una discriminación injustificada entre los que tienen capacidad económica para hacer frente a unas elevadas tasas y los que no, como en la repercusión que el establecimiento de tasas judiciales tiene en las mujeres, de forma particular en procesos civiles y especialmente cuando quien necesita acceder a la tutela del juez civil es una mujer víctima de violencia de género”⁴⁷. Además, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1 a 4 y 7 del mismo texto⁴⁸. El Tribunal Constitucional también admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos del 1 al 11 de la Ley de Tasas Judiciales⁴⁹. Por último, el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Cataluña concluyó que “(l)a tasa provoca un efecto indudablemente disuasorio que comporta que, a la hora de valorar la decisión de plantear la demanda, el interesado se vea fuertemente desmotivado para hacerlo, por una simple relación coste-beneficio. Es decir, en situaciones en que las tasas judiciales son iguales o superiores al valor de la pretensión, debería mantenerse también un balance equilibrado entre la tasa y el valor de dicha pretensión que evitara una interferencia excesivamente onerosa en el derecho a la tutela judicial efectiva. El hecho de desincentivar el recurso contencioso-administrativo en supuestos de pequeña cuantía comporta, al mismo tiempo, que una parte de la actuación de las administraciones públicas pueda disfrutar de un ámbito exento de control de su legalidad”⁵⁰.

⁴⁶ Recurso de inconstitucionalidad núm. 973-2013, contra los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7 y 11 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, Boletín Oficial del Estado, 23 de marzo de 2013, núm. 71, sección I, p. 22912.

⁴⁷ Consejo General de la Abogacía Española, “*El PSOE, acompañado de la Plataforma Justicia para Todos, presenta ante el TC el recurso contra las tasas*”, 18 de febrero de 2013. [Consultado el 19 de octubre de 2013 en: <http://www.abogacia.es/2013/02/18/el-psoe-acompanado-de-la-plataforma-justicia-para-todos-presenta-ante-el-tc-el-recurso-contra-las-tasas/>]

⁴⁸ Recurso de inconstitucionalidad núm. 1024-2013, contra los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, Boletín Oficial del Estado, 23 de marzo de 2013, núm. 71, Sección I, p. 22914.

⁴⁹ Recurso de inconstitucionalidad núm. 995-2013, contra los artículos 1 al 11 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, Boletín Oficial del Estado, 23 de marzo de 2013, núm. 71, sección I, p. 22913.

⁵⁰ Dictamen del *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya* 1/2013, *op. cit.*, pp. 53-54.

Otros Gobiernos Autonómicos, como el de Aragón⁵¹ o el de Canarias⁵², siguiendo las previsiones del artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Poder Judicial, intentaron negociar con el Gobierno del Estado y evitar la interposición del recurso de inconstitucionalidad. En estos casos, se reunió la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma con el objetivo de resolver las discrepancias entre ambas e instar a una eventual modificación del texto normativo. Sin embargo, en ninguno de estos supuestos se alcanzó el consenso por lo que, el día 24 de septiembre de 2013, el Tribunal Constitucional admitió los recursos de inconstitucionalidad presentados por la Diputación General de Aragón⁵³ y el Gobierno de Canarias⁵⁴. En el caso concreto de Aragón, se alegó una vulneración del recurso de casación foral aragonés⁵⁵.

Respecto a la Defensora del Pueblo, Soledad Becerril, el día 12 de febrero de 2013, entregó al Ministro de Justicia, Alberto Ruiz Gallardón, un escrito en el que recomendaba modificar determinados aspectos de la Ley de Tasas Judiciales y evitar así su impugnación mediante un Recurso de Inconstitucionalidad⁵⁶. En este sentido, aconsejó una reducción de la cuantía de las tasas en primera instancia civil y contencioso-administrativa y moderar las cuantías para facilitar los procesos. Además propuso la supresión de las tasas en el enjuiciamiento de procedimientos sancionadores, de ejecución hipotecaria y de ejecución de resoluciones arbitrales de consumo, pero también en la interposición de recursos de duplicación y casación en el orden social.

⁵¹ Resolución de 8 de abril de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, Boletín Oficial del Estado, 23 de abril de 2013, núm. 97, sección III, p. 31211.

⁵² Resolución de 27 de febrero de 2013, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, Boletín Oficial del Estado, 19 de marzo de 2013, núm. 67, sección III, p. 22079.

⁵³ Recurso de inconstitucionalidad núm. 4948-2013, contra los artículos 2.e) y 7 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, Boletín Oficial del Estado, 7 de octubre de 2013, núm. 240, sección I, p. 81905.

⁵⁴ Recurso de inconstitucionalidad núm. 4972-2013, contra los artículos 1; 2 c), e) y f); 4; 5.2 y 3; 6; 7 y disposición final primera de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, Boletín Oficial del Estado, 7 de octubre de 2013, núm. 240, sección I, p. 81906.

⁵⁵ Ley de Aragón 4/2005, de 14 de junio, sobre la Casación Foral Aragonesa.

⁵⁶ Consejo General de la Abogacía Española, “*La Defensora del Pueblo entrega al ministro de Justicia recomendaciones para modificar la Ley de Tasas*”, 18 de febrero de 2013. [Consultado el 19 de octubre de 2013 en: <http://www.abogacia.es/2013/02/18/el-psoe-acompanado-de-la-plataforma-justicia-para-todos-presenta-ante-el-tc-el-recurso-contra-las-tasas/>]

2. La reforma introducida por el Real Decreto-Ley 3/2013

Ante la posibilidad de impugnación de la Ley de Tasas Judiciales, su eventual declaración de inconstitucionalidad y las recomendaciones elaboradas por la Defensora del Pueblo⁵⁷, el Gobierno procedió a reformar el régimen de las tasas judiciales, mediante el Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, de modificación del régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el Sistema de Asistencia Jurídica Gratuita (en adelante, Real Decreto-Ley de 22 de febrero). Cabe destacar que un Real Decreto-Ley es una norma con rango de ley, que se encuentra prevista en el artículo 86 de la Constitución Española. Su promulgación debe responder al presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad, aunque en el supuesto concreto que nos ocupa es discutible si este presupuesto se da. Además, su vigencia es limitada, pues requiere convalidación parlamentaria en el plazo de treinta días desde su adopción, tal y como ocurrió en el presente caso⁵⁸.

La Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley de 22 de febrero indica que el sistema de tasas es perfectamente constitucional y, en abstracto, no se considera lesivo de ningún derecho. No obstante, añade que el régimen original de la Ley de Tasas Judiciales podría provocar situaciones de indefensión en casos concretos e individualizados, pues la cuantía fijada podría llegar a resultar excesiva. Por esta razón, el texto citado tiene como objetivo evitar que la cuantía de las tasas pueda generar efectos indeseados. Con esta finalidad, la citada norma modifica, además del régimen de tasas judiciales, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (en adelante Ley de Asistencia Jurídica Gratuita) y el artículo 241.1.7º de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

A pesar de la modificación del régimen, algunos profesionales opinan que la reforma es insuficiente⁵⁹, pues sigue existiendo un grave peligro de disminución de la creación jurisprudencial. En consecuencia, surgen dudas acerca de cómo se va a mantener un cuerpo de doctrina jurisprudencial, debido a las cuantías exigidas para recurrir en apelación y casación al Tribunal Supremo⁶⁰. Dicho de otro modo, al coste de acudir a la justicia (de pagar los honorarios de los abogados y los procuradores) se une el de pagar los recursos judiciales hasta llegar al Tribunal Supremo. Este problema se agrava por el hecho que una norma puede ser interpretada de distintas maneras, por lo que el razonamiento final adoptado por el Tribunal Supremo unifica los diversos criterios seguidos por las Audiencias Provinciales. Por tanto, surge el peligro de crear confusión, debido a la posible disparidad de criterios entre los Juzgados de Primera Instancia o, incluso, entre las distintas Secciones o Salas de

⁵⁷ MAGRO SERVET, V., “Análisis...”, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁸ Resolución de 14 de marzo de 2013, del Pleno del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita.

⁵⁹ Nota de prensa del Departamento de Comunicación y Marketing del Consejo General de la Abogacía Española, “*La Abogacía Española insiste en la derogación de la Ley de Tasas pese a las reformas anunciadas por el ministro de Justicia*”, 20 de febrero de 2013.

⁶⁰ MAGRO SERVET, V., “Análisis...”, *op. cit.*, pp. 1-7.

un mismo Tribunal. Para valorar la incidencia de las tasas judiciales, en este sentido, deberemos esperar a conocer los datos de 2013 en el informe anual elaborado por el Consejo General del Poder Judicial.

Diversos apartados del artículo 1 del Real Decreto-ley de 22 de febrero han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía⁶¹.

VI. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA LEY DE TASAS JUDICIALES

1. El sujeto pasivo

El sujeto pasivo de las tasas judiciales reguladas por la Ley de Tasas Judiciales es cualquier persona física o jurídica que promueva el ejercicio de la potestad jurisdiccional y que, por ende, realice el hecho imponible de la tasa. De esta forma, el acceso al sistema judicial queda supeditado al pago de una tasa, por lo que si no se hace frente a la misma, el secretario judicial no puede dar curso al procedimiento solicitado. Algunos autores han sostenido las posibles vulneraciones de esta previsión respecto del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva. En este sentido, el Presidente de la Audiencia Provincial de Alicante, Vicente MAGRO SERVET⁶², propone que sea el demandado el que abone la tasa para oponerse.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que el artículo 4.2 de la Ley de Tasas Judiciales prevé distintas exenciones subjetivas, cómo las siguientes.

A. *La exención a los beneficiarios de la Asistencia Jurídica Gratuita*

Las personas beneficiarias del derecho a la asistencia jurídica gratuita quedan exentas del pago de las tasas judiciales, siempre que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. Algunos juristas han puesto de manifiesto el desfase de la normativa y han reclamado una modificación de este régimen⁶³. El Real Decreto-Ley de 22 de febrero anticipa algunas de las medidas previstas en el Anteproyecto de modificación de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita⁶⁴, con la finalidad de evitar

⁶¹ Recurso de inconstitucionalidad núm. 3035-2013, contra los apartados 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8 del artículo 1 del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, Boletín Oficial del Estado, 12 de junio de 2013, núm. 140, sección I, p. 44297.

⁶² MAGRO SERVET, V., “¿No sería mejor que la tasa judicial la abone el demandado para oponerse? (Una propuesta para el fomento de la mediación civil y mercantil y solución a la controversia originada sobre la Ley 10/2012 de tasas judiciales)”, *Diario La Ley*, núm. 7978, 2012.

⁶³ MOLINS GARCÍA-ATANCE, J., “Las nuevas...”, *op. cit.*, pp.4-8.

⁶⁴ Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, Ministerio de Justicia, 11 de enero de 2013.

situaciones de indefensión en los procedimientos judiciales. La Exposición de Motivos del citado Real Decreto-Ley considera que las medidas adoptadas permitirán obtener una “mejora sustancial que beneficiará de manera directa a los ciudadanos”.

En este sentido, amplía el ámbito subjetivo, pues prevé una casuística más amplia y eleva los umbrales económicos vigentes. Por un lado, se reemplazan los indicadores tomados como referencia para cuantificar la capacidad económica de los sujetos (teniendo en cuenta sus recursos e ingresos económicos brutos) y determinar los umbrales previstos en la propia ley. En la fijación de los citados umbrales, se sustituyen las referencias al Salario Mínimo Interprofesional (SMI) por referencias al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

Por otro lado, la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita considera que determinados sujetos tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita debido a condiciones familiares y personales independientemente de la capacidad económica que ostentan. El Real Decreto-Ley de 22 de febrero incluye entre los supuestos de reconocimiento a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos en los procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas. Estos derechos nacen desde la interposición de la correspondiente denuncia o querrela o el inicio del procedimiento penal.

Anteriormente, por ejemplo, las víctimas de violencia de género estaban exentas del pago de las tasas judiciales en los procedimientos penales relativos a los malos tratos, pero no en los procedimientos de divorcio contra el agresor. Asimismo, en caso de sentencia absolutoria firme, se elimina la obligación de las víctimas de abonar el coste de las prestaciones recibidas. En otras palabras, hasta la promulgación de este Real Decreto-Ley, las víctimas de violencia de género inicialmente veían satisfechas sus necesidades de defensa mediante el acceso al servicio de justicia gratuita, aunque posteriormente se comprobaba su capacidad económica y, si tenían una renta superior a la instaurada en los umbrales de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, tenían la obligación de reintegrar el valor del servicio recibido.

En definitiva, el Real Decreto-Ley de 22 de febrero amplía el número de personas físicas y jurídicas beneficiarias del derecho de asistencia jurídica gratuita. Además, este mismo texto modifica el apartado 5 del artículo 6 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, incluyendo el pago de la tasa judicial dentro de los conceptos que engloban el derecho de asistencia jurídica gratuita. Finalmente, la Disposición Transitoria Primera del mencionado Real Decreto-Ley considera que las previsiones incorporadas por este texto se aplican a las cantidades devengadas en concepto de tasas judiciales desde la entrada en vigor de la Ley de Tasas Judiciales.

B. Otras exenciones subjetivas

Junto con la exención por ser beneficiario de la asistencia jurídica gratuita, la Ley de Tasas Judiciales prevé otras exenciones subjetivas para algunos organismos públicos. En

este sentido, están exentos del pago de la tasa el Ministerio Fiscal, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, así como el resto de organismos públicos dependientes de ellas. Además, esta exención también se aplica a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El hecho imponible

El hecho imponible de la tasa judicial varía en función de la jurisdicción que conoce del procedimiento, aunque el devengo siempre se produce cuando se realiza el acto procesal gravado. Entre los hechos imposables, el artículo 2 de la Ley de Tasas Judiciales incluye la presentación de escritos de demanda, la formulación de escritos de reconvención o la interposición de determinados recursos.

A. Exenciones objetivas

A pesar de lo anteriormente expuesto, algunos procedimientos judiciales se consideran objetivamente exentos del pago de la tasa⁶⁵. En primer lugar, los procedimientos derivados de la defensa de derechos fundamentales y libertades públicas, así como los relativos a la administración electoral quedan fuera del ámbito de aplicación de la tasa judicial. Los deudores que solicitan voluntariamente su propio concurso de acreedores no deben hacer frente al pago de la tasa. Asimismo, la presentación de petición inicial de procedimientos monitorios y la interposición de demandas de juicio verbal, cuando la cuantía reclamada sea inferior a dos mil euros tampoco se encuentran gravadas por la tasa. Esta última previsión no se extiende a los procedimientos cuya finalidad es obtener el reconocimiento del carácter ejecutivo de un documento extrajudicial⁶⁶, aunque el Real Decreto-Ley de 22 de febrero incorpora una exención para los supuestos de interposición de demandas cuyo objeto es la ejecución de laudos dictados por las Juntas Arbitrales de Consumo.

B. La base imponible

La cuantificación de la base imponible de la tasa judicial, regulada en los artículos 6 y 7 de la Ley de Tasas Judiciales, se lleva a cabo mediante la confluencia de dos factores: una cantidad variable en atención a la cuantía del procedimiento judicial y otra fija en función del tipo de procedimiento solicitado. Además, desde la aprobación del Real Decreto-Ley de 22 de febrero, se establece una diferenciación en la cuantificación de la cantidad variable en función de la naturaleza del sujeto pasivo. Dicho de otro modo, esta

⁶⁵ Vid. artículo 4.1 de la Ley de Tasas Judiciales.

⁶⁶ Vid. artículo 517 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

norma introduce una escala específica de tipos de gravamen para las personas físicas, con un tipo inferior a la escala general, que queda reservada para las personas jurídicas.

El cálculo de la cuantía del procedimiento judicial o del recurso se determina con arreglo a lo dispuesto en las normas procesales oportunas. No obstante, en los procedimientos cuya cuantía resulte imposible de determinar o sea indeterminada, se presume que la base imponible es de dieciocho mil euros⁶⁷. Por consiguiente, la cuantía variable es la resultante de aplicar el tipo de gravamen correspondiente a la cuantía total sobre la que versa el procedimiento. Como ya se ha apuntado anteriormente, la cuantificación es distinta en función de si el sujeto pasivo es persona física o jurídica. En el caso de las personas jurídicas, la cantidad aplicable es la resultante de aplicar un tipo del 0,5% en los procedimientos cuya cuantía sea inferior a un millón de euros o un tipo del 0,25% cuando se supere dicha cuantía, con el límite máximo de diez mil euros. Por otro lado, cuando el sujeto pasivo sea una persona física el tipo de gravamen aplicable es del 0'10%, con un límite en la cuantía variable de dos mil euros.

La cuantía fija varía en función del procedimiento judicial en el que nos encontremos, pero es igual para todos los procedimientos del mismo tipo. En este sentido, la ley establece una cuantía determinada para cada orden y cada procedimiento gravado, a través de unas tablas de cuantificación.

Cabe destacar que, en la jurisdicción contencioso-administrativa, desde la promulgación del Real Decreto-Ley de 22 de febrero, la cuantía total (incluidas ambas cuantías fija y variable) de los recursos contenciosos-administrativos cuyo objeto sea la impugnación de resoluciones sancionadoras no puede exceder del cincuenta por ciento del importe de la sanción económica impuesta⁶⁸.

La cuantificación establecida por la Ley de Tasas Judiciales es superior a la del anterior régimen. Parece que de este modo se pretende evitar la interposición de demandas con escasa probabilidad de éxito, pero es probable que estas actitudes persistan en aquellas personas que disponen de recursos económicos suficientes. Sin embargo, también se puede desincentivar la interposición de demandas con alta probabilidad de éxito, puesto que los beneficios esperados pueden ser inferiores a los costes de acceso a la justicia, por lo que incluso se puede llegar a una “aristocratización” del sistema judicial⁶⁹.

⁶⁷ Procedimientos regulados en el Capítulo IV del Título I del Libro IV de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y que no están exentos del abono de la tasa.

⁶⁸ *Vid.* artículo 7.1 de la Ley 10/2012 de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la administración de justicia y del instituto nacional de toxicología y ciencias forenses.

⁶⁹ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., “Una aproximación crítica ...”, *op. cit.*, pp. 218-220.

3. El funcionamiento de las Tasas Judiciales

El funcionamiento de la Ley de Tasas Judiciales es similar al régimen anteriormente establecido por el artículo 35 de la Ley 53/2002, aunque las cuantías son notablemente superiores.

A. El pago de la tasa judicial

El sujeto pasivo debe efectuar el pago de la tasa mediante el modelo oficial elaborado y publicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Actualmente, este modelo se encuentra recogido en la Orden Ministerial HAP/2662/2012, de 13 de diciembre⁷⁰.

La Ley de Tasas Judiciales vigente entró en vigor el día 22 de noviembre de 2012⁷¹, mientras que la citada Orden Ministerial no lo hizo hasta el día 17 de diciembre del mismo año. Durante el período de tiempo comprendido entre ambas fechas, las tasas judiciales dejaron de ser exigibles, pues la Ley de Tasas Judiciales derogó el régimen anteriormente vigente y el pago de las nuevas tasas no podía efectuarse por la falta de publicación del modelo oficial para realizarlo⁷². Este problema ya lo anticipó el Consejo de Estado, en su dictamen de 19 de julio de 2012, donde sugería la adopción de un período transitorio para su aplicación⁷³. Este órgano expuso que “(...) el carácter inmediato a la publicación oficial con el que la disposición final quinta prevé la entrada en vigor de la Ley hace dudar sobre la forma en que será posible su efectiva puesta en marcha, salvo que se tenga previsto que las órdenes de desarrollo entren en vigor a la par”.

Volviendo a la gestión y la recaudación de la tasa, el ingreso en el Tesoro Público se realiza conforme a lo dispuesto por la legislación tributaria general y las normas reglamentarias que la complementan. El modelo oficial debidamente validado constituye el justificante del pago de la tasa judicial y debe acompañar a todo escrito procesal mediante el cual se realiza el hecho imponible de este tributo. Por tanto, el pago de la tasa es un requisito de procedibilidad. Dicho de otro modo, el escrito procesal presentado, sujeto al pago de la tasa, es inadmitido cuando no se aporta conjuntamente con los documentos justificantes del pago de la misma o acreditativos de alguna de las exenciones previstas en la propia Ley de Tasas Judiciales. En este sentido, el secretario judicial debe comprobar, en cada caso

⁷⁰ Esta orden fue modificada por la Orden HAP/490/2013, de 27 de marzo, por la que se modifica la Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre, por la que se aprueba el modelo 696 de autoliquidación, y el modelo 695 de solicitud de devolución, 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.

⁷¹ *Vid.* GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, L., “Las nuevas tasas judiciales ¿Qué pasa desde el 22 de noviembre hasta el 17 de diciembre?”, *Diario la Ley*, núm. 8006, 22 de enero de 2013.

⁷² Boletín de Información Estadística del Consejo General del Poder Judicial, *op. cit.*, p. 2.

⁷³ EDITORIAL ARANZADI, “Especial Ley 10/2012...”, *op. cit.*

concreto, si efectivamente se ha producido el pago de la tasa. En los supuestos en los que el justificante no se haya presentado, el Secretario Judicial debe requerir al sujeto pasivo para que lo aporte en el plazo de diez días⁷⁴, supeditando la apertura del procedimiento a la presentación del mismo. Cuando esta subsanación no se produce, el secretario judicial no puede incoar la actuación procesal solicitada.

B. La tramitación unificada y otras modificaciones de la cuota tributaria inicial

La Ley de Tasas Judiciales entiende que existe un único hecho imponible cuando, en la demanda o en el escrito en el que se ejerza el acto procesal que constituye el hecho imponible, se acumulan varias acciones principales provenientes de un mismo título. En este caso, la cuota tributaria es la resultante de sumar las cuantías correspondientes a cada una de las acciones individuales acumuladas.

El problema surge con la acumulación de pretensiones civiles en un proceso penal, pues este último se encuentra exento del pago de las tasas⁷⁵. En este sentido, en aquellos supuestos en los que se reserva la acción civil y la ejerce separadamente de la penal, el demandante debe satisfacer la tasa correspondiente a la acción civil. No obstante, si decide acumular ambas pretensiones en la jurisdicción penal, parece que ambas acciones quedan exentas del pago, pues esta jurisdicción no se encuentra gravada por el régimen de las tasas judiciales.

C. Supuestos en los que la cuantía inicial es distinta de la cuantía final

En los procesos en los que se acuerda una tramitación unificada o cuya cuantía final resulta inferior a la inicialmente prevista, la Ley de Tasas Judiciales prevé la posibilidad de que el sujeto pasivo solicite la rectificación de la autoliquidación presentada y la devolución del excedente de la cuota tributaria inicialmente determinada, siguiendo lo establecido en la normativa reguladora de las devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria⁷⁶. En estos casos, el sujeto pasivo dispone de un plazo de cuatro años, desde la notificación de la resolución en la que se determina la cuantía definitiva, para comunicar por escrito la modificación de la cuantía a la delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En el supuesto contrario, en el que se produzca un aumento de la cuantía inicialmente determinada, el sujeto pasivo estará obligado a presentar una declaración-liquidación complementaria en el plazo de un mes desde la firmeza de la resolución que determine la cuantía definitiva. Sin embargo, parece dudoso que esta previsión pueda aplicarse a los

⁷⁴ Vid. SSTC 125/2012, de 18 de junio y 218/2012, de 26 de noviembre.

⁷⁵ GIMENO SENDRA, V., "La ley de tasas...", *op. cit.*, p. 2.

⁷⁶ Vid. art. 14 a 20 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa.

supuestos de ampliación de recursos contencioso-administrativos cuyo objeto original es la impugnación por silencio administrativo negativo y que se ve ampliado por la resolución expresa posterior de la administración.

Ambas previsiones también se aplican en los procedimientos de cuantía inicialmente indeterminada y en los supuestos de inadecuación del procedimiento.

4. Las jurisdicciones gravadas

Las tasas judiciales gravan las jurisdicciones civil, contencioso-administrativa y social⁷⁷. Las actuaciones en la jurisdicción penal no se encuentran sujetas, por lo que podrían llegar a proliferar las denuncias falsas que tengan como objetivo eludir el pago de la tasa, pues se acudiría a esta jurisdicción en lugar de la jurisdicción competente⁷⁸.

A. Jurisdicción civil

En el orden civil, las tasas judiciales deben satisfacerse antes de interponer una demanda en procesos declarativos y de ejecución de títulos ejecutivos extrajudiciales, de formular una reconvencción o de pedir el inicio de un proceso monitorio o monitorio europeo⁷⁹. Asimismo, estos tributos han de pagarse antes de interponer recursos extraordinarios por infracción procesal, recursos de apelación y recursos de casación.

Igualmente, las solicitudes de concurso necesario y de demandas incidentales en los procesos concursales están sujetas al pago de una tasa, aunque, como ya hemos visto anteriormente, las solicitudes de concurso voluntario por el deudor están exentas. Las acciones interpuestas por los administradores concursales, siempre que se interpongan en interés de la masa del concurso y con previa autorización del Juez de lo Mercantil competente, tampoco están sujetas al pago de una tasa. Por ende, parece bastante probable que disminuya la protección de los acreedores, pues deberán hacer frente al pago previo de la tasa judicial para querrellarse contra los deudores.

A pesar de lo expuesto, algunos procedimientos específicos se encuentran objetivamente exentos, pues la Ley de Tasas Judiciales así lo prevé. Los procesos de familia que versen exclusivamente sobre la guarda y custodia de los hijos menores o sobre alimentos reclamados por un progenitor contra el otro en nombre de los hijos menores constituyen algunos de los procedimientos no gravados. La citada Ley prevé la exención del pago de la

⁷⁷ La Ley de Tasas Judiciales modifica el artículo 13.m) Ley 6/1989 de Tasas y Precios Públicos.

⁷⁸ EDITORIAL ARANZADI, “Especial Ley 10/2012...”, *op. cit.*, p. 9.

⁷⁹ Vid. PÉREZ DEL BLANCO, G., “Problemática procesal de la aplicación de la ley de tasas judiciales de 2012”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, 2012, pp. 273-290.

tasa en los procedimientos que versen sobre la capacidad, filiación, matrimonio y menores⁸⁰. Otra excepción la constituyen los procedimientos de división judicial de patrimonios, salvo en los supuestos en que se formule oposición o se susciten controversias sobre la inclusión o exclusión de algunos bienes.

B. *Jurisdicción contencioso-administrativa*

En la jurisdicción contencioso-administrativa, las interposiciones de recursos contencioso-administrativos, de apelación y de casación se encuentran sujetas al pago previo de una tasa judicial.

La Ley de Tasas Judiciales prevé un régimen especial para los funcionarios públicos, con el objeto de equipararlo al régimen de los trabajadores dependientes que ejercen sus derechos laborales ante el orden social. El artículo 4.1.d) de la Ley de Tasas Judiciales establece una exención a favor de los funcionarios que interpongan un recurso contencioso-administrativo con la finalidad de defender sus derechos estatutarios. Asimismo, el Real Decreto de 22 de febrero⁸¹ implanta una reducción del sesenta por ciento de la cuantía de la tasa que los funcionarios públicos deben satisfacer por la interposición de un recurso de apelación o de casación.

Por otro lado, aquellos procedimientos judiciales que se inicien como consecuencia de la inactividad de la administración pública o en un supuesto de silencio administrativo negativo están exentos de gravamen. En este sentido, se atiende a algunas de las críticas del régimen anterior, puesto que el silencio administrativo concedía un privilegio tácito a la administración⁸². Dicho de otro modo, parece que es constitucionalmente dudoso exigir el pago de una tasa judicial cuando la propia Administración con su inactividad obliga al ciudadano a pleitear.

No obstante, surge un nuevo problema en aquellos supuestos en los que la administración contesta con posterioridad a la interposición del correspondiente recurso y se produce una ampliación del mismo. En este caso, entre los hechos imponderables recogidos por la Ley de Tasas Judiciales no se prevé expresamente el supuesto de ampliación de procedimientos⁸³, por lo que parece lógico que no se pueda exigir el pago de la tasa en estos casos, especialmente si tenemos en cuenta que el procedimiento judicial se ha iniciado por la falta de actuación de la Administración.

⁸⁰ Se refiere a las materias recogidas en el Capítulo IV del Título I del Libro IV (cuando se inicien de mutuo acuerdo o por una de las partes con el consentimiento de otra) y en el Título I del Libro IV de la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil.

⁸¹ Añade un apartado 4 al artículo 4 de la Ley de Tasas Judiciales.

⁸² IBÁÑEZ GARCÍA, I., “Silencio administrativo y tasa judicial”. *Diario la Ley*, núm. 7899, 2012.

⁸³ Debemos tener en cuenta que el artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria establece que el hecho imponible de los tributos se regulará “en todo caso por ley”.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha interpuesto una cuestión de inconstitucionalidad relativa a los artículos 7.1 y 2 y 8.1 y 2 de la Ley de Tasas Judiciales ante el Tribunal Constitucional⁸⁴. El citado órgano judicial considera que no se puede condicionar el acceso de los ciudadanos a la Administración de Justicia, mediante la exigencia de una tasa judicial sin el pago de la cual no se obtiene la tutela judicial solicitada. Asimismo, expone que la finalidad de sufragar parte del coste del servicio es completamente lícita, pero las consecuencias del incumplimiento del requisito de abono son obstaculizadoras y crean trabas innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad y proporcionalidad. En definitiva, considera que el artículo 8.2 de la Ley de Tasas Judiciales puede llegar a vulnerar el artículo 24.1 de la Constitución Española, pues exige el pago por adelantado de la tasa e impide en los demás supuestos acceder a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Por otro lado, se cuestiona si los apartados primero y segundo del artículo 7 de la citada ley, pueden infringir los principios de igualdad material y de capacidad económica que se desprenden de los artículos 9.2, 14 y 31.1 de la Constitución Española.

C. *Jurisdicción social*

En el orden social, se encuentran sometidas al pago de la tasa las interposiciones de recursos de suplicación y de casación. Además, al igual que en los recursos presentados por los funcionarios, el artículo 4.3 de la Ley de Tasas Judiciales establece una reducción del sesenta por ciento de la cuantía de la tasa, cuando el recurrente sea un trabajador por cuenta ajena o autónomo.

Antes de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley de 22 de febrero, el magistrado-juez Carlos Antonio VEGAS RONDA opinó que las tasas judiciales eran contrarias al Derecho de la Unión Europea⁸⁵. Consideró que se vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva (recogido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), pues el impago de la tasa no permitía dar curso al procedimiento solicitado. Finalmente, concluyó que, ante una lesión de un Derecho Fundamental de la Unión Europea, los jueces españoles debían inaplicar la Ley de Tasas Judiciales, en virtud del principio de primacía del derecho de la Unión Europea sobre el derecho interno.

⁸⁴ Auto de la Sección 7 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de julio de 2013 (Procedimiento de Derechos Fundamentales 4/2013).

⁸⁵ Resolución no jurisdiccional del Magistrado Juez del Juzgado de lo Social núm. 1 de Benidorm de 21 de noviembre de 2012 (en relación con la entrada en vigor el 22/11/2012 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la administración de justicia y del instituto nacional de toxicología y ciencias forenses). [Disponible en: <http://www.laboral-social.com/files-laboral/Resolucion.pdf>].

Después de la promulgación del Real Decreto-Ley 3/2013, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo ha analizado el régimen de tasas judiciales en el orden social⁸⁶. En este caso, ha considerado que los trabajadores, las personas en régimen asimilado (como pueden ser los beneficiarios del sistema de Seguridad Social, los funcionarios y el personal estatutario que actúan ante la jurisdicción social) y los sindicatos no se encuentran sujetos al pago de las tasas judiciales. En el caso de los trabajadores y demás beneficiarios del sistema de Seguridad Social, el artículo 2.d de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita determina que tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita. Además, el artículo 21.5 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social extiende el régimen de los trabajadores a los funcionarios y demás personal estatutario en su actuación en el orden jurisdiccional social, por su consideración de empleados públicos. Por otro lado, el artículo 20.4 del mismo texto determina que los sindicatos están exentos de efectuar depósitos y consignaciones en sus actuaciones en el orden social. Asimismo, gozan del derecho a la asistencia jurídica gratuita cuando ejercen un interés colectivo de defensa de trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social. En los supuestos en los que los sindicatos actúen en defensa de los derechos individuales de sus afiliados, el Tribunal Supremo entiende que deben gozar de los mismos derechos y prerrogativas que sus afiliados. En definitiva, el Tribunal Supremo concluye que los sujetos mencionados gozan del derecho de asistencia jurídica gratuita y, por consiguiente, no deben hacer frente al pago de la tasa, en la medida en que el artículo 6.5 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita considera que el citado derecho engloba el pago de las tasas.

Por otro lado, en junio de 2013, el Tribunal Constitucional admitió la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social número 1 de Tarragona, en relación con los artículos 4.3, 7 y 8.2 de la Ley de Tasas Judiciales por posible vulneración del artículo 24 de la Constitución⁸⁷. Actualmente, se encuentra pendiente de resolución.

5. Otros aspectos de la Ley de Tasas Judiciales

La Ley de Tasas Judiciales prevé, en determinados supuestos, la devolución de un porcentaje del importe de la tasa, aunque, a diferencia de las devoluciones de ingresos indebidos, no se devengan intereses de demora. En primer lugar, se origina una devolución del sesenta por ciento del importe de la cuota de la tasa, cuando se produce un allanamiento total o se alcanza un acuerdo que pone fin al litigio. Esta devolución también es aplicable a los litigios en los que la Administración Pública demandada reconozca totalmente, mediante

⁸⁶ Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo sobre las tasas en el orden social, de 5 de junio de 2013.

⁸⁷ Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1628-2013, en relación con los artículos 4.3, 7 y 8.2 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, por posible vulneración del artículo 24 de la Constitución, Boletín Oficial del Estado, 12 de junio de 2013, núm. 140, sección I, p. 44293.

la vía administrativa, las pretensiones del demandante. Por otro lado, el acuerdo de acumulación de procesos conlleva un derecho de devolución del veinte por ciento del importe de la cuota de la tasa. En ambos supuestos, el derecho a la devolución nace en el momento que la resolución que pone fin al proceso adquiere firmeza.

Una de las novedades más relevantes del nuevo régimen respecto del anterior, es que el abogado o el procurador del sujeto pasivo están habilitados para pagar la tasa correspondiente. Este pago se hace en nombre y por cuenta del sujeto pasivo, por lo que el abogado o procurador no adquiere ningún tipo de responsabilidad tributaria derivada de este pago. Esta previsión simplifica los procedimientos en los que se ven implicados sujetos extranjeros o que residen fuera de España. En estos casos, como pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley de Tasas Judiciales, el pago de la tasa iba unido a la aportación de muchos documentos que no eran necesarios.

Además, la Ley de Tasas Judiciales prevé una bonificación del diez por ciento para aquellos sujetos que utilicen medios telemáticos para la presentación de los escritos gravados, así como en el resto de comunicaciones con los juzgados. No obstante, las grandes empresas y las grandes fortunas están obligadas a utilizar las citadas vías telemáticas, por lo que no pueden beneficiarse de esta bonificación.

VII. LA TASA JUDICIAL, EL DEPÓSITO Y LAS COSTAS

Algunos juristas consideran que las tasas judiciales pueden constituir una barrera a la entrada a la litigación o a seguir litigando⁸⁸, pues la parte litigante debe cubrir los costes derivados de su procedimiento judicial, pero también satisfacer una tasa judicial con el objetivo de cubrir parte del coste social que el mismo representa.

No obstante, en algunos supuestos, existe una doble exigencia para recurrir, puesto que se requiere la constitución de un depósito y el pago de la tasa judicial⁸⁹. Este sistema pretende evitar los recursos fútiles que sobrecargan la Administración de Justicia y que retrasan la resolución de aquéllos en los que se suscitan conflictos con verdadera trascendencia subjetiva u objetiva.

Por otro lado, es relevante tener en cuenta que el importe devengado por la tasa judicial preceptiva se incluye dentro de las costas del proceso⁹⁰. Asimismo, se prohíbe la inclusión de las tasas abonadas en los procesos de ejecución hipotecaria derivados la adquisición de vivienda habitual, en los supuestos en los que se dirijan contra el propio ejecutado o sus avalistas.

⁸⁸ VAQUERO GARCÍA, A., “Los costes...”, *op. cit.*, pp. 1-2.

⁸⁹ MOLINS GARCÍA-ATANCE J., “Las nuevas...”, *op. cit.*, pp. 8-9.

⁹⁰ Disposición final tercera de la Ley de Tasas Judiciales y, posteriormente, Real Decreto-Ley de 22 de febrero modifican el artículo 241.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Pese a esas previsiones, debemos tener en cuenta que en el sistema judicial español no rige el principio de vencimiento puro, es decir, la condena en costas no es automática para la parte que no haya visto satisfechas la totalidad de sus pretensiones⁹¹. Dicho de otro modo, no siempre existe la obligación de compensar a la parte contraria por el pago de las tasas judiciales, sólo en los supuestos que se incorpore como un gasto del proceso y el órgano judicial así lo determine. El artículo 398.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil prevé que en “el caso de estimación total o parcial de un recurso de apelación, extraordinario por infracción procesal o casación, no se condenará en las costas de dicho recurso a ninguno de los litigantes”. En definitiva, aunque el pago de las tasas judiciales entra dentro del concepto de costas, el sujeto pasivo no siempre va a verse resarcido por la satisfacción de las mismas.

VIII. CONCLUSIONES

El Sistema Judicial constituye uno de los poderes del Estado, encargado de garantizar los derechos de los ciudadanos. En consecuencia, no es un servicio público más. Según el Tribunal Constitucional, este servicio se encuentra íntimamente relacionado con el Derecho Fundamental a la Tutela Judicial Efectiva (artículo 24 de la Constitución Española). Este derecho tiene dos vertientes: un núcleo esencial y otras previsiones de configuración legal. En este sentido, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han considerado que el copago del servicio de justicia por parte del solicitante es aceptable, siempre que no afecte al núcleo del derecho fundamental. De hecho, en 1986, se suprimieron las tasas judiciales vigentes en España al considerar que establecían obstáculos que dificultaban el ejercicio del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva. Además, en 1988, el Tribunal Constitucional consideró que la eficacia de las sentencias judiciales no podía condicionarse al pago del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados.

Años más tarde, el artículo 35 de la Ley 53/2002 introdujo un nuevo régimen de tasas judiciales, que fue declarado constitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 20/2012. Sin embargo, esta doctrina no puede aplicarse al régimen instaurado por la actual Ley de Tasas Judiciales, pues las modificaciones han sido muy relevantes. Anteriormente, los sujetos gravados eran sólo grandes empresas cuya cifra de negocio superaba una determinada cuantía, por lo que el Tribunal Constitucional declaró que ostentaban capacidad contributiva suficiente para hacer frente al pago de la tasa. No obstante, el régimen actual grava a personas físicas y jurídicas sin tener en cuenta la capacidad económica de las mismas. De hecho, el Real Decreto-Ley de 22 de febrero incorporó tipos de gravamen distintos para las personas físicas y las personas jurídicas, pues parece que, en casos concretos, el pago de la tasa podía constituir un obstáculo insalvable. Además, la Ley de Tasas Judiciales establece algunas exenciones, como las relativas a los beneficiarios del Régimen de Justicia Gratuita. Asimismo, también regula otras especialidades para los funcionarios públicos que actúen en el orden contencioso-administrativo o los trabajadores en el orden social.

⁹¹ DEL CARPIO FIESTAS, V., “Justicia para...”, *op. cit.*, pp. 88-90.

A pesar de lo anteriormente expuesto, un problema relevante deriva directamente del aumento de la cuota de las tasas judiciales y su adecuación a los principios tributarios de equivalencia y de capacidad económica. Este incremento de la cuota a satisfacer desincentiva la interposición de demandas por parte de personas con recursos económicos medios, pero no para aquellas con una alta capacidad económica. Asimismo, es previsible que aumente el uso de sistemas de resolución extrajudicial de conflictos.

Por otro lado, la competencia sobre la Administración de Justicia, en sentido estricto, recae sobre la Administración del Estado, por lo que ésta ostenta competencias para crear unas tasas judiciales exigibles por igual en todo el territorio nacional. Sin embargo, esto no impide que las Comunidades Autónomas puedan exigir sus propios tributos, en virtud de las cláusulas subrogatorias estatutarias en competencias de justicia, siempre que no provoquen supuestos de doble imposición.

El Real Decreto-Ley de 22 de febrero disminuye los obstáculos, aunque parece que las medidas adoptadas no son suficientes. En primer lugar, las tasas judiciales se incluyen en la partida de las costas y, además, también forman parte del contenido del derecho de asistencia jurídica gratuita. El nuevo régimen también ha solucionado el problema del silencio administrativo, que suponía una clara prerrogativa para la administración. A pesar de todas estas medidas, la tasa judicial sigue planteando muchos interrogantes y algunos problemas. Por ejemplo, es bastante probable que surjan problemas derivados de una posible reducción de la creación de doctrina jurisprudencial y el aumento de las denuncias penales. En este sentido, deberemos atender a las interpretaciones que realicen los órganos judiciales, así como el Tribunal Constitucional.

IX. BIBLIOGRAFÍA

DEL CARPIO FIESTAS, V., “Justicia para el que pueda pagarla. Un alegato contra las tasas con ejemplos de procesos civiles de consumo”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 4, 2012.

EDITORIAL ARANZADI, “Especial Ley 10/2012 de Tasas Judiciales”, *Newsletter Aranzadi*.

GIMENO SENDRA, V., “La ley de tasas judiciales en el orden del proceso civil”, *Diario la Ley*, núm. 8037, 2013.

GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, L., “Las nuevas tasas judiciales ¿Qué pasa desde el 22 de noviembre hasta el 17 de diciembre?”, *Diario la Ley*, núm. 8006, 2013.

IBÁÑEZ GARCÍA, I., “Silencio administrativo y tasa judicial”, *Diario la Ley*, núm. 7899, 2012.

- LIÉBANA ORTIZ, J.R., “La hora de la jurisdicción voluntaria”, *Diario la Ley*, núm. 7968, 2012.
- LÓPEZ JARA, M. y FLORES RODRÍGUEZ, J., “La tasa judicial para el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social”, *Diario la Ley*, núm. 7988, 2012.
- LOREDO COLUNGA, M., “Las tasas judiciales: una controvertida alternativa de financiación de la Justicia”, *InDret. Revista para el análisis del derecho*, núm. 1, 2005.
- MAGRO SERVET, V., “Análisis sobre la viabilidad constitucional de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, de tasas judiciales (SSTC de 16 de febrero y 1 de octubre de 2012)”, *Diario la Ley*, núm. 7971, 2012.
- “¿No sería mejor que la tasa judicial la abone el demandado para oponerse? (Una propuesta para el fomento de la mediación civil y mercantil y solución a la controversia originada sobre la Ley 10/2012 de tasas judiciales)”, *Diario La Ley*, núm. 7978, 2012.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., “Una aproximación crítica a las tasas judiciales desde el derecho financiero y tributario”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, 2012.
- MOLINS GARCÍA-ATANCE J., “Las nuevas tasas judiciales”, *Diario la Ley*, núm. 8023, 2013.
- PÉREZ DEL BLANCO, G., “Problemática procesal de la aplicación de la ley de tasas judiciales de 2012”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, 2012.
- RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R., “Las tasas judiciales: 1959-2012”, *Diario la Ley*, núm. 7979, 2012.
- SALAS CARCELLER, A., “Las tasas judiciales”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4, 2012.
- VAQUERO GARCÍA, A., “Los costes de la justicia en España: una evaluación desde la perspectiva económica”, *Diario la Ley*, núm. 8078, 2013.
- YÁÑEZ DE ANDRÉS, A., “Las nuevas tasas judiciales: obstrucción a la Justicia”, *Diario la Ley*, núm. 7846, 2012.