

# UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA A LAS TASAS JUDICIALES DESDE EL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO\*

CÉSAR MARTÍNEZ SÁNCHEZ\*\*

**Resumen:** el presente trabajo examina la implantación de las nuevas tasas judiciales tras la aprobación de la Ley 10/2012 (y su posterior reforma). El autor realiza un análisis crítico desde el ámbito del derecho financiero y tributario. En particular, se centra en la finalidad declarada de la medida adoptada, así como en los lesivos efectos que puede tener sobre los usuarios del sistema judicial.

**Palabras-Clave:** tasas judiciales, finalidad extrafiscal, aristocratización

**Abstract:** this work examines the implementation of the new court fees, as a result of the Act 10/2012 (and its recent amendment). The author undertakes a critical analysis from the perspective of tax and budgetary law. In particular, he focuses on the alleged purpose of this measure, as well as the potential harmful effects on users of the justice system.

**Key-Words:** court fees, not-fiscal purpose, aristocratization

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. FINALIDAD DE LAS TASAS; 1. Finalidad fiscal; 1.1 Ausencia de memoria económico-financiera; 1.2 Disociación entre el ente impositor y el que asume los costes; 1.3 Ausencia de afectación de lo recaudado; 2. Finalidad extrafiscal; 2.1 Efectividad de la instauración de tasas; 2.2 La posible “aristocratización” del sistema judicial; III. CONCLUSIÓN; IV. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Tras el restablecimiento de la democracia y la promulgación de la actual Constitución, el legislador acordó la supresión de las tasas judiciales bajo una doble argumentación. Por

\* Fecha de recepción: 4 de junio de 2013.

Fecha de aceptación: 13 de junio de 2013.

\*\* Profesor Ayudante de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: cesar.martinez@uam.es.

<sup>1</sup> Este trabajo tiene su origen en la intervención que realicé en la mesa redonda acerca de las tasas judiciales, en el marco de las XIII Jornadas de la RJUAM. Asimismo, se enmarca en el Proyecto “La tributación del capital en el marco de una economía global” (DER 2012-31931), dirigido por el Prof. Dr. D. Juan Arrieta Martínez de Pisón y financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

un lado, en la parte expositiva de la ley en la que se decidió la eliminación de estos tributos<sup>2</sup>, se adujo que en el ámbito de la Administración de Justicia los valores constitucionales se manifiestan en el “derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos, reconocido en el artículo 24 de la propia Constitución. El que, además de la justicia se manifiesten también la libertad y la igualdad, y el que todas ellas sean, como quiere la Constitución, reales y efectivas depende de que todos los ciudadanos puedan obtener justicia cualquiera que sea su situación económica o su posición social”. Junto a esta alusión a los principios constitucionales y derechos fundamentales relevantes, se añadió un segundo argumento relacionado con las consecuencias prácticas de la existencia de las tasas judiciales, en el sentido de que –según se afirmaba– eran las causantes de “notables distorsiones en el funcionamiento de la Administración de Justicia”, particularmente en lo que se refería a la gestión tributaria que realizaban los secretarios judiciales<sup>3</sup>.

A finales de 2002, de forma un tanto subrepticia<sup>4</sup>, se recuperaron las tasas en los órdenes civil y contencioso-administrativo, aplicables exclusivamente a las personas jurídicas con una importante cifra de negocios. Diez años más tarde, el legislador decidió extender las tasas al orden social y estableció, de forma novedosa, que tanto las personas jurídicas como las físicas serían sujetos pasivos de las mismas<sup>5</sup>. Según el preámbulo de la ley en la que se adoptó esta trascendente decisión, con la introducción de estos tributos se pretende “racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, al mismo tiempo que la tasa aportará unos mayores recursos que permitirán una mejora en la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita”.

Unos meses después de la promulgación de la nueva norma, y tras la multitudinaria contestación social que tuvo la medida<sup>6</sup>, el legislador decidió establecer nuevas exenciones, a la par que redujo la cuantía de ciertos supuestos a fin de evitar que la “cuantía fijada en la tasa resultara excesiva”<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de Supresión de las Tasas Judiciales, B.O.E. de 31 de diciembre de 1986.

<sup>3</sup> Aunque no se afirmó explícitamente en la motivación de la ley, la circulación de dinero en efectivo era una ocasión propicia para la existencia de corruptelas como las denominadas “astillas”, *vid.* MARTÍNEZ ZATO, J.J., “La astilla”, *Diario El País* de 5 de octubre de 1980, disponible en [http://elpais.com/diario/1980/10/05/sociedad/339548401\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1980/10/05/sociedad/339548401_850215.html) (última visita 1 de junio de 2013).

<sup>4</sup> El artículo 35 en el que se crearon las tasas fue consecuencia de una enmienda introducida en el Senado a la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales para el año 2003, *cf.* LOREDO COLUNGA, M., “Las tasas judiciales: una controvertida alternativa de financiación de la Justicia”, *InDret*, 1/2005, p. 6, disponible en [www.indret.com](http://www.indret.com)

<sup>5</sup> Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

<sup>6</sup> En particular, el legislador decidió atender las recomendaciones formuladas previamente por el Defensor del Pueblo. Puede consultarse el texto íntegro de las mismas en [http://www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/Notas/Documentos/Recomendaciones\\_tasas\\_judiciales.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/Notas/Documentos/Recomendaciones_tasas_judiciales.pdf) (última visita 1 de junio de 2013).

<sup>7</sup> Así se afirma en la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, así como corrección de errores publicada en el Boletín Oficial del Estado.

Así las cosas, parece claro que nos encontramos ante una cuestión sumamente polémica, que merece un análisis detenido y multidisciplinar. Por nuestra parte, nos limitaremos a ofrecer en las siguientes líneas una visión desde el ámbito del derecho financiero y tributario, haciendo especial énfasis en la finalidad del tributo y en los singulares efectos que puede acarrear el método de cuantificación elegido para las tasas judiciales.

## II. FINALIDAD DE LAS TASAS

Como es sabido, los tributos se exigen para conseguir que los ciudadanos contribuyan “al sostenimiento de los gastos públicos” (art. 31.1 CE). Esa es la finalidad *fiscal* propia de cualquier tributo. Sin embargo, desde hace décadas se asume que los tributos pueden desempeñar también funciones *extrafiscales*, esto es, distintas de la mera recaudación de ingresos. En la reintroducción de las tasas judiciales se han aducido tanto razones puramente fiscales, allegarse más recursos para la financiación de la justicia, como extrafiscales, especialmente las que tienen que ver con la “racionalización del ejercicio de la potestad jurisdiccional”. Así, conviene que se analice cada una de estas finalidades por separado.

### 1. Finalidad fiscal

No parece particularmente sorprendente que, en tiempos de crisis económica, el Gobierno proponga la exigencia de nuevos tributos, a fin de conseguir nuevos ingresos que ayuden a sufragar los costes que acarrea la prestación de servicios públicos. Es cierto, asimismo, que frente a la creación de nuevos gravámenes, sensatamente puede oponerse un reparo: la escasez de ingresos tributarios en España no proviene de la ausencia de tributos<sup>8</sup>, sino del inusualmente alto volumen de fraude fiscal. En efecto, la exigencia de un esfuerzo suplementario a la ciudadanía, en este caso a los usuarios de la Administración de Justicia, no puede hacerse sin afrontar al tiempo uno de los mayores problemas que arrastra nuestro país y que no es otro que el abultado fraude fiscal existente. Así, no hay mayor injusticia en el reparto de la carga fiscal que la existencia de fraude en el cumplimiento de las obligaciones tributarias que, como lúcidamente censuró el TC en una temprana jurisprudencia, acarrea que “lo que unos no paguen debiendo pagar, lo tendrán que pagar otros con más espíritu cívico o con menos posibilidades de defraudar”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> De acuerdo con la medición que realiza Eurostat, la presión fiscal española en 2011 (último año del que se tienen cifras) ascendió al 32,5% del PIB, lo que sitúa a nuestro país casi ocho puntos porcentuales por debajo de la media de la UE-27 (40%). Esto es, España es de los países que, en términos relativos, menos recauda de la Unión Europea.

<sup>9</sup> STC 110/1984, FJ 3º.

A pesar de lo complejo que resulta ofrecer un dato definitivo al respecto, se ha barajado en distintos informes y documentos oficiales, incluso en su día lo hizo el Ministerio de Trabajo<sup>10</sup>, que la economía sumergida en España puede representar entre un 20 y un 25% del P.I.B., lo que supondría multiplicar por dos el porcentaje medio de la Unión Europea<sup>11</sup>. Los cálculos anteriores, según recientes estimaciones, conducen a la conclusión de que la pérdida de recaudación rondaría el 5% del PIB, lo que se traduce en una merma superior a los 50.000 millones de euros anuales<sup>12</sup>. Así, si las cifras de economía sumergida en España se equipararan a las de la media de la UE, el resultado sería de un aumento recaudatorio de al menos 25.000 millones de euros al año, aproximadamente el 2,5% del P.I.B. No cabe duda de que esta objeción no puede hacerse exclusivamente a la reinstauración de las tasas judiciales, sino que ha de hacerse extensiva a cualquier otra medida que suponga un aumento de los actuales gravámenes. No obstante, es de tal relieve que resulta oportuno reproducirla también en este trabajo.

Dejemos de lado lo anterior y asumamos, como se sostiene en la exposición de motivos de la Ley 10/2012, que el producto de estas nuevas tasas se destinará a “la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita”. Como expondremos a continuación, este propósito nos merece tres observaciones críticas: la ausencia de una memoria económico-financiera en la que se expliciten los ingresos que se esperan obtener, junto con los costes que se pretenden cubrir; la disociación entre el ente impositor (Estado) que va a recibir los ingresos y los entes que asumen los costes que pretenden sufragarse (eminentemente, las Comunidades Autónomas); y, por último, la ausencia de una auténtica afectación de los ingresos que resulten de la exigencia de las tasas.

### *1.1. Ausencia de memoria económico-financiera*

En lo que se refiere a la memoria económico-financiera, se trata de un documento esencial, que encarna la lógica retributiva de las tasas. En efecto, el art. 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante “TRLHL”), dispone que los acuerdos

---

<sup>10</sup> En particular, el Ministro Celestino Corbacho la cifró entre el 16 y el 20%, según noticia publicada en el diario El PAÍS, de 14 de enero de 2010. En esa misma noticia, se da cuenta de que el Deutsche Bank elevó, en el año 2009, esa cifra hasta el 23% del P.I.B. No obstante, los datos ofrecidos por el Ministro de Trabajo fueron negados, a continuación, por la entonces Ministra de Economía y Hacienda, Elena Salgado.

<sup>11</sup> Cf. PELÁEZ MARTOS, J.M., “El fraude fiscal en España. Situación y propuestas para combatirlo”, en VV.AA., *Implicaciones de la economía sumergida en España*, XXVI Edición del Libro Marrón, Círculo de Empresario, Madrid, 2010, pág. 199.

<sup>12</sup> Un estudio estima la pérdida recaudatoria en un 5,6% del P.I.B., *vid.* ARRAZOLA, M, HEVIA, J., MAULEÓN, I. y SÁNCHEZ, R., “La economía sumergida en España”, en AA.VV., *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*, Fundación de las Cajas de Ahorro, Madrid, 2011, pág. 67. Por su parte, existen otras estimaciones superiores, en particular, cifradas en 70.000 millones anuales, *cf.* PELÁEZ MARTOS, J.M., “El fraude fiscal...”, *op. cit.*, pág. 200.

de establecimiento tanto de las tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, como de las tasas por nuevos servicios públicos o actividades administrativas, “deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquéllos, respectivamente”. Así pues, el informe técnico-económico, que en el ámbito estatal recibe el nombre de memoria económico-financiera (art. 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en adelante LTTTP), va a ser un elemento fundamental a la hora de determinar el grado de cumplimiento del principio de equivalencia de coste en las tasas por servicios y actividades, así como, por su parte, del principio de equivalencia de beneficio, en las tasas por el uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público. Se trata de un documento técnico en el que se pone de manifiesto, de manera detallada, cuál es el coste económico que el establecimiento de un servicio público o actividad administrativa va a suponer para una Administración, así como el importe que se pretende exigir a los sujetos pasivos correspondientes.

En nuestro caso, la aprobación de las nuevas tasas judiciales no ha venido acompañada de un informe técnico que contuviera el cálculo de los gastos a sufragar, junto con la previsión de ingresos esperada<sup>13</sup>. Aún es más, tampoco ha quedado claro qué costes en concreto son los que se quieren sufragar, puesto que en la exposición de motivos de la Ley 10/2012 simplemente se dice que se trata de que asuman los ciudadanos que acuden a los tribunales “parte del coste que ello implica (...), al mismo tiempo que la tasa aportará unos mayores recursos que permitirán una mejora en la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita”. La cuestión torna aún más llamativa cuando en la propia exposición de motivos, unas líneas más abajo, se sostiene que “la determinación de la carga tributaria no se hace a partir de la capacidad económica del contribuyente, sino del coste del servicio prestado, que nunca puede superarse”.

Estas afirmaciones que acabamos de reproducir merecen, al menos, dos objeciones. Por un lado, no cabe confundir la cobertura de costes de la Administración de Justicia con la financiación de la asistencia jurídica gratuita. En efecto, en el primer caso, sí es cierto que, en la lógica propia de las tasas, se pretende que los usuarios de un servicio público financien parcial o totalmente los costes del funcionamiento del mismo. Por el contrario, en lo que hace a la asistencia jurídica gratuita, se impone el pago de unos costes de un servicio a unas personas que, precisamente, están excluidas del mismo, lo cual es abiertamente contradictorio con el sentido retributivo habitual de las tasas, aproximándose más bien a la lógica contributiva propia de los impuestos.

Por otro lado, habrá que explicitar qué costes paga cada sujeto pasivo. Así, el legislador puede optar por dos modelos: la equivalencia de coste grupal o la individual. Este último

---

<sup>13</sup> Todo lo más, en una nota de prensa del Consejo de Ministros en el que se aprobó el proyecto de ley, se estableció, sin mayor explicación, “que los ingresos anuales por este concepto ascenderán a 306 millones de euros”, cf. <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Resumenes/2012/270712consejo.htm> (última visita 1 de junio de 2013).

enfoque supondría tratar de lograr un equilibrio entre los costes ocasionados por el sujeto pasivo, individualmente considerado, y su correspondiente cuota tributaria. Es un modelo que entronca a la perfección con la lógica y los fines propios de las tasas, si bien desafortunadamente no ha sido acogido en nuestro país ni por la legislación, ni por la jurisprudencia<sup>14</sup>. Por el contrario, la normativa española ha preferido el límite de la equivalencia grupal: el total de los ingresos obtenidos por las tasas no puede superar al del coste del servicio en su conjunto<sup>15</sup>. Asimismo, se ha de tener presente que esta postura ha sido refrendada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>16</sup>. Ahora bien, no se puede olvidar que la adopción de este enfoque desnaturaliza los fines y la lógica propios de las tasas. De manera señalada, la equivalencia grupal rompe la estrecha relación que se quiere conseguir entre los tributos satisfechos por el contribuyente y la actividad pública de la que se beneficia. En consecuencia, una consideración grupal diluye el conocimiento de las preferencias de los ciudadanos que se busca con el establecimiento de este tipo de tributos<sup>17</sup>, así como reduce la motivación del contribuyente, que habitualmente suele asociarse a la adopción de este principio.

En efecto, si se quiere racionalizar el uso del sistema judicial habrá de adecuarse la cuota tributaria al coste que efectivamente se está causando. Sin embargo, toda vez que no se ha presentado un análisis de costes que ponga en relación la actividad del sujeto pasivo con la cantidad efectivamente satisfecha por él, la capacidad de los tributos causales para racionalizar el uso de los servicios públicos se ve notablemente diluida. Esto es, si de verdad se quiere que los usuarios se hagan responsables de los servicios que les afectan, habrá de deslindarse el coste de cada actividad judicial, de suerte que se explique por qué la cuota fija tributaria relativa a un recurso de casación en el ámbito civil será de 1200 euros, mientras que la correspondiente a un juicio ordinario será de 300 euros. ¿Dónde se ha calculado que los costes de un recurso de casación sean menores que los de un recurso de apelación? Más bien parece que lo que se quiere, y sería legítimo hacerlo, es aumentar el porcentaje de coste repercutido sobre el usuario en las instancias judiciales superiores. El problema reside en que no existe explicación alguna acerca de la cuantificación de estos tributos. No solo no se ha calculado el coste de cada uno de los hechos imponibles (de cada una de las acciones judiciales que dan lugar a la exigencia del tributo), sino que tampoco se sabe siquiera cuál es el límite del coste en su conjunto. ¿Cuál es el coste del “sistema judicial”? ¿La suma de

---

<sup>14</sup> Por el contrario, parte de la doctrina sí se ha mostrado favorable a este enfoque individual. Así, por ejemplo, BÁEZ MORENO, A., “Las tasas y los criterios de justicia en los ingresos públicos. Una depuración adicional del ámbito de aplicación del principio de capacidad contributiva”, *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, nº 144, 2009, págs. 953-969. Asimismo, el límite de la equivalencia individual fue refrendado por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*) en su sentencia BVerfG v. 10.3.1998- 1 BvR 178/97, BVerfGE 97, 332.

<sup>15</sup> En este sentido, *vid.* art. 7 LITPP y art. 24.2 TRLHL.

<sup>16</sup> *Vid. inter alia* SSTs de 23 de marzo de 2002, rec. núm. 9284/1996 (FJ 2º); de 11 de marzo de 2003, rec. núm. 3225/1998 (FJ 2º); de 19 de abril de 2005, rec. núm. 1092/1999 (FJ 1º) y de 20 de septiembre de 2005, rec. núm. 951/1999 (FJ 6º).

<sup>17</sup> *Cf.* DUFF, D.G., “Benefit taxes and user fees in theory and practice”, *University of Toronto Law Journal*, Vol. LIV, nº 4, 2004, pág. 396.

todas las partidas presupuestarias del Ministerio de Justicia y de las respectivas consejerías autonómicas? ¿Habrá que añadir el coste del Consejo General del Poder Judicial, quizás también el de Instituciones Penitenciarias?<sup>18</sup>

La ausencia de un informe técnico que cuantifique los costes que va a cubrir una determinada tasa supondría la nulidad de pleno derecho de la misma si nos encontrásemos ante tributos aprobados por una norma de rango infralegal<sup>19</sup>. Sin embargo, toda vez que las tasas judiciales han sido creadas en virtud de una ley, solo el Tribunal Constitucional podría dictaminar su invalidez por la vulneración de un precepto constitucional, cuestión que es ciertamente complicada. No en vano, al analizar la relación entre el principio de equivalencia y la Constitución, la primera y más evidente consideración que ha de hacerse es que no existe ningún precepto de la Carta Magna en el que se haga alusión explícita a dicho principio, ni a ningún otro que podamos considerar análogo (principio del beneficio, de provocación de costes, etc.). De hecho, tal y como recordaba el profesor SÁINZ DE BUJANDA, el “principio de equivalencia no tiene, dentro del sistema tributario, ningún respaldo constitucional. Se trata, a lo sumo, de una recomendación que la Ley ordinaria hace a la Administración”<sup>20</sup>.

Frente a la ausencia de una mención expresa del principio de equivalencia en la Constitución, algunos autores han afirmado que este principio puede ser la consecuencia lógica de la aplicación de otros principios constitucionales. Así, se ha sostenido que, mientras que en los impuestos la igualdad se mide en función de la capacidad económica, en lo que se refiere a los tributos causales, “la medida del cumplimiento de las exigencias que derivan de la igualdad viene representada por los principios de equivalencia o beneficio”<sup>21</sup>. De suerte, que, en consecuencia, el respeto al principio de equivalencia será el elemento fundamental,

<sup>18</sup> En este sentido, se ha llamado la atención sobre la dificultad que entraña la comparación internacional de los gastos en justicia, puesto que no todos los países incluyen las mismas dotaciones en este concepto, cf. PASTOR PRIETO, S. y VARGAS PÉREZ, C., “El coste de la justicia: datos y un poco de análisis”, en Pastor Prieto, S. y Moreno Catena, V. (dirs.), *El coste de la justicia*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002, pág. 36.

<sup>19</sup> Así ha ocurrido en el ámbito local con las ordenanzas fiscales en numerosas ocasiones, *vid. inter alia* SSTs de 7 de febrero de 2000 (referida a la ausencia de memoria económico-financiera en el establecimiento de precios públicos), rec. núm. 3373/1995, FD 3º; de 14 de abril de 2001 (referida a una tasa sobre alcantarillado), rec. núm. 126/1996, FD 3º; y de 16 de mayo de 2011 (referida a una tasa de recogida de residuos urbanos), rec. núm. 1395/2008, FD 3º.

<sup>20</sup> SÁINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de Derecho Financiero*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, décima edición, Madrid, 1993, pág. 107.

<sup>21</sup> BÁEZ MORENO, A., “Las tasas y...”, *o.p.*, pág. 965. Igualmente, ya se había sostenido que los “principios del beneficio, provocación de costes, equivalencia y cobertura de costes (...) aunque no se encuentran formulados expresamente en el texto constitucional, se asientan en los de igualdad y proporcionalidad”, GIL RODRÍGUEZ, I., “Legalidad, equivalencia de costes y capacidad económica en las tasas”, *Tributos Locales*, nº 50, abril 2005, pág. 14. En este sentido, también existen autores en Alemania y en Portugal que han entendido que existe una relación entre el principio de proporcionalidad y el principio de equivalencia, tal y como se pone de manifiesto en VASQUES, S., *O princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributaria*, Almedina, Coimbra, 2008, págs. 358 y ss.

aunque no único, para la consecución de la justicia tributaria en el ámbito de las tasas. Por más que pueda resultar atractiva esta visión, por el momento se trata exclusivamente de una postura doctrinal que no ha tenido reflejo normativo ni jurisprudencial y que, en todo caso, no podemos analizar en detalle ahora.

Asimismo, el posible rango constitucional del principio de equivalencia y, por tanto, de la regla de la equivalencia referida a la recaudación de las tasas, se ha reforzado de la mano de la aparición en una sentencia del Tribunal Supremo de un posible concepto constitucional de tasa<sup>22</sup>. En efecto, aunque ya existían posturas doctrinales que abogaban por la existencia de dicho concepto<sup>23</sup>, es la primera vez en la que el Alto Tribunal, contradiciendo explícitamente sus pronunciamientos anteriores<sup>24</sup>, declara que “el principio de equivalencia que (...) deben cumplir las tasas (...) constituye, al menos en cierta medida, una exigencia constitucional”<sup>25</sup>. Así, se sostuvo que existen argumentos que llevan a la conclusión de que “la Constitución reclama una cierta correlación entre los ingresos que se obtengan de la tasa y los costes del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la misma”. En particular, se afirmó que dentro de este concepto constitucional de tasa, uno de los rasgos que sobresale es la regla en virtud de la cual “la cuantía total de lo recaudado en concepto de tasa debería tender a acercarse, sin llegar a superarlo, al coste total del servicio prestado” (lo que nosotros denominamos regla de la equivalencia de coste grupal). No cabe duda de que se trata de una sentencia audaz y, aun con matices, ciertamente elogiada. Sin embargo, ha de repararse en que por el momento se trata de un pronunciamiento aislado del Tribunal Supremo que, por el momento, no ha encontrado eco en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Con todo, la ausencia de un informe técnico-económico en el establecimiento de las tasas judiciales, sin perjuicio de que en su caso pudiera acarrear la inconstitucionalidad de las mismas, ha de ser vehementemente criticada, toda vez que impide juzgar la racionalidad de las cuotas tributarias establecidas, de suerte que el contribuyente no sabe realmente qué está financiando y menos aún cómo se ha calculado el servicio cuyo coste se le está repercutiendo. Este hecho precisamente contradice la finalidad declarada de la instauración de estas tasas: racionalizar el uso del sistema judicial. Por el contrario, genera en el contribuyente una sensación (por lo demás, bastante razonable) de que se le está imponiendo un gravamen calculado de forma arbitraria<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Por el momento, solo tenemos constancia de que se haya hecho mención de dicho concepto en la STS de 8 de octubre de 2010, rec. núm. 4092/2009, FD 10°.

<sup>23</sup> Una de las más explícitas aparece en ORTEGA MALDONADO, J.A., *Tasas sobre molestias...*, *op. cit.*, págs. 53 y ss.

<sup>24</sup> Téngase en cuenta que el TS había sostenido anteriormente que la equivalencia era un principio “de inspiración hacendista y sin reflejo constitucional directo”, STS de 31 de enero de 2005, rec. núm. 181/2003, FD 2°.

<sup>25</sup> STS de 8 de octubre de 2010, rec. núm. 4092/2009, FD 10°.

<sup>26</sup> En este sentido, el Tribunal Constitucional, al analizar la constitucionalidad del importe de los entonces precios públicos por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, entendió que «es



## 1.2 Disociación entre el ente impositor y el que asume los costes

Dejando de lado el problema relativo a la cuantificación de los costes, cumple que nos refiramos también a qué Administración va a ser la acreedora de los ingresos obtenidos. Toda vez que nos encontramos ante una tasa estatal, la totalidad de lo recaudado corresponderá al Estado sin que exista, al menos por el momento, precepto alguno que obligue a distribuir el rendimiento entre las Comunidades Autónomas. Se trata de una situación ciertamente anómala, puesto que buena parte del coste de servicio que se quiere sufragar con estas tasas es asumido por las Comunidades Autónomas.

En efecto, el Tribunal Constitucional declaró en las SSTC 56/1990 y 62/1990 que se debía distinguir entre la Administración de Justicia en sentido estricto, consistente en la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117 CE), competencia del Poder Judicial; y la Administración de Justicia en sentido amplio (o “Administración de la Administración de Justicia”) que comprende además la utilización de los medios materiales y personales necesarios. En lo que se refiere a la primera acepción, más restringida, se trata de una competencia exclusiva del Estado, de conformidad con el art. 149.1.5º CE. Por el contrario, lo que se refiere a la ordenación de los medios materiales y personales necesarios para que la labor jurisdiccional pueda llevarse a término, se trata de una competencia que ha sido asumida por la mayoría de las Comunidades Autónomas<sup>27</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, la mayor parte del coste relativo al sistema judicial en su conjunto lo soportan las Comunidades Autónomas. Así, en el año 2011 del total de los 3.744.166.260 euros presupuestados para gastos relacionados con la justicia, solo 1.541.106.720 euros (un 41% del total) correspondieron al Ministerio de Justicia, frente a los 2.128.841.610 euros (aproximadamente el 57% del total) consignados por las Comunidades Autónomas (los 74.217.930 euros restantes, cerca del 2%, corresponden al Consejo General del Poder Judicial)<sup>28</sup>.

---

evidente que constituye una garantía de la imparcialidad de la decisión de la Administración el control que, al efecto, establece el art. 26.2 LTPP –de aplicación supletoria al ámbito local en virtud de la disposición adicional séptima de la citada LTPP–, al señalar que “toda propuesta de fijación o modificación de precios públicos deberá ir acompañada de una Memoria Económico-Financiera que justificará ..., en su caso, las utilidades derivadas de la realización de actividades y la prestación de los servicios o los valores de mercado que se hayan tomado como referencia”», STC 233/1999, FJ 19º a).

<sup>27</sup> Pueden consultarse los Reales Decretos de trasposos de competencias a cada una de las Comunidades Autónomas, así como las estadísticas relativas a dichos trasposos, en la dirección [https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/publico/ciudadano/informacion\\_institucional/organismos/comunidades\\_autonomas!/ut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gzT1dTz6BgExpjUBcTA0\\_jsDDXAA9fA4NAY\\_2CbEdFAA9BCbw!](https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/publico/ciudadano/informacion_institucional/organismos/comunidades_autonomas!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gzT1dTz6BgExpjUBcTA0_jsDDXAA9fA4NAY_2CbEdFAA9BCbw!/) (última visita 1 de junio de 2013).

<sup>28</sup> Datos extraídos del documento “La justicia dato a dato: año 2011”, que elabora anualmente el Consejo General del Poder Judicial y que está disponible electrónicamente en la dirección [http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica\\_Judicial/Analisis\\_estadistico/La\\_Justicia\\_dato\\_a\\_dato/La\\_justicia\\_dato\\_a\\_dato\\_ano\\_2011](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica_Judicial/Analisis_estadistico/La_Justicia_dato_a_dato/La_justicia_dato_a_dato_ano_2011) (última visita 1 de junio de 2013).

Como vimos, las tasas judiciales no pretenden exclusivamente allegar nuevos recursos para el funcionamiento del sistema judicial sino que además, de forma particular, tratan de conseguir nuevos ingresos que sufragan el servicio público de asistencia jurídica gratuita, consecuencia del mandato establecido en el art. 119 de la Constitución. En este sentido, se ha de llamar la atención acerca de que, de nuevo, son las Comunidades Autónomas las que cargan con la mayor parte del coste relacionado con este servicio. Así, del total de 241.013.500 euros presupuestados para los servicios de justicia gratuita, exclusivamente 31.854.730 euros (algo menos del 13% del total) estaban recogidos en los presupuestos del Ministerio de Justicia. Así, los 209.158.770 restantes (por encima del 87% del gasto total) se consignaban en los presupuestos de aquellas Comunidades Autónomas que prestan este servicio<sup>29</sup>. Queda claro, por tanto, que son las Comunidades Autónomas las que asumen la gran parte de los costes relacionados con la asistencia jurídica gratuita.

Ante esta situación, resulta muy difícil entender que el rendimiento de unas tasas establecidas para sufragar los costes de la justicia y, en particular, los relacionados con el derecho a la justicia gratuita, vaya a parar íntegramente al Estado cuando, en los hechos, son las Comunidades Autónomas las que arrostran la mayoría, de forma señaladísima en lo que hace a la asistencia jurídica gratuita, de los gastos. La cuestión se agrava si se tiene presente que las Comunidades Autónomas tienen vedada la exigencia de tributos que recaigan sobre hechos imponderables gravados por el Estado (art. 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas). Así pues, será muy difícil que puedan establecer sus propias tasas en tanto que habrá coincidencia en el hecho imponible, pues no parece factible distinguir, en ese sentido, el ejercicio de la potestad jurisdiccional en sí de la organización de los medios materiales y personales que sirven a la misma<sup>30</sup>.

Lo anterior obliga a que, desde el punto de vista del principio de coordinación entre la Hacienda estatal y las autonómicas (art. 156.1 CE), junto con evidentes exigencias provenientes de la lealtad institucional y del más básico sentido de justicia, se deba establecer un reparto del rendimiento obtenido por las tasas judiciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en función del coste que efectivamente asume cada una de las Administraciones. Esto se puede llevar a cabo mediante transferencias corrientes, a través de la creación de un fondo específico, integrándolo en el sistema de financiación autonómica o a través de cualesquier otro mecanismo adecuado a estos efectos.

---

<sup>29</sup> Ídem.

<sup>30</sup> No obstante, eso es precisamente lo que se ha tratado de hacer en la “Tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de justicia”, creada por 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, aprobada por el Parlamento de Cataluña. Adviértase, no obstante, que dicha tasa se encuentra suspendida en virtud de la Providencia de 15 de enero de 2013 del Tribunal Constitucional, en la que se admitía a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 7208-2012, promovido por el Presidente del Gobierno contra dicha norma.

### 1.3 Ausencia de afectación de lo recaudado

Como es sabido, en el art. 27.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, se dispone que los recursos del Estado “se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados”, con lo que la norma general en nuestro ordenamiento jurídico es la de la no afectación de los ingresos públicos, de suerte que no se limite la capacidad de decisión sobre el gasto de las autoridades públicas. En efecto, como ha apuntado la doctrina, este principio general de no afectación tiene una justificación doble: “de carácter político, al configurarse como un componente esencial del principio constitucional de solidaridad interterritorial (artículos 2 y 138 de la CE); y de carácter económico-financiero, al permitir a los entes públicos decidir libremente sobre las necesidades públicas a satisfacer, pudiendo utilizar con ese fin la totalidad de los ingresos públicos”<sup>31</sup>.

Este principio general de no afectación admite, como expresamente indica el tenor legal, ciertas excepciones. Así, por ejemplo, en el ámbito local existen algunos ejemplos de afectación de ingresos<sup>32</sup>, que obedecen a distintas motivaciones que ahora no podemos analizar. En cualquier caso, nos interesa poner de relieve que en el ámbito de las tasas judiciales no se ha establecido una afectación stricto sensu de las cantidades que vayan a ser recaudadas en su virtud. Por el contrario, por más que –como ya hemos dicho– el preámbulo de la Ley 10/2012 refiriera que estas nuevas tasas servirían para aportar “unos mayores recursos que permitirán una mejora en la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita”, el precepto normativo correspondiente ha sido redactado de tal forma que, en realidad, no se ha configurado como una obligación, sino como una mera posibilidad. En efecto, el art. 11 de la Ley 10/2012 es un auténtico trampantojo jurídico. *Prima facie*, al leer la rúbrica del mismo (“vinculación de la tasa”) parece claro que nos encontramos ante un caso de afectación. Aún es más, el primer inciso del precepto así parece confirmarlo: “[l]a tasa judicial se considerará vinculada, en el marco de las disposiciones de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, al sistema de justicia gratuita”. Sin embargo, el segundo inciso neutraliza, a nuestro juicio, cualquier tipo de vinculación efectiva al establecer que lo anterior se hará “en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio”. Esto es, cada año se

<sup>31</sup> MENÉNDEZ MORENO, A. (dir.), *Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Lecciones de Cátedra*, Lex Nova, Valladolid, 11ª edición, 2010, pág. 469.

<sup>32</sup> Así, por ejemplo, en el art. 5 TRLHL se establece una limitación de destino relativa a los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes y derechos que tengan la consideración de patrimoniales, así como en el artículo 40 se prescribe que las subvenciones “de toda índole que obtengan las entidades locales, con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión”. Más clara aún es la afectación que se contiene en el art. 29.3 TRLHL, en el que se establece que las “cantidades recaudadas por contribuciones especiales sólo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubiesen exigido”.

decidirá, en los correspondientes presupuestos, si se destina (y en qué medida) lo recaudado al sistema de justicia gratuita. En realidad, en este precepto se está afirmando algo que, por lo demás, es una obviedad desde el punto de vista presupuestario: lo recaudado se destinará a las partidas autorizadas por el Presupuesto General del Estado. Utilizando una expresión clásica, podríamos decir que las palabras de este precepto no son más que *flatus vocis*.

## 2. Finalidad extrafiscal

En el artículo 2.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria se establece que los tributos “además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”. En efecto, el Tribunal Constitucional, hace ya más de dos décadas, sostuvo que “la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (señaladamente artículos. 40.1 y 130.1), dado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados”<sup>33</sup>. Por tanto, en principio ningún reproche cabe hacer a la intención del legislador de no solo conseguir nuevos recursos para sufragar los gastos públicos, sino también lograr con la instauración de las tasas una “racionalización del ejercicio de la potestad jurisdiccional”.

No obstante, es pertinente preguntarse hasta qué punto puede ser efectiva la medida introducida y, al mismo tiempo, qué otros efectos, algunos de ellos ciertamente indeseables, puede producir la imposición de unas tasas judiciales como las que ha establecido la Ley 10/2012.

### 2.1 Efectividad de la instauración de tasas

Si anteriormente criticábamos la ausencia de un informe técnico que cuantificara debidamente los costes que pretenden sufragarse, así como los ingresos esperados por el cobro de las tasas, cabe realizar ahora un juicio negativo de la ausencia de estudios en los que se analice cuál va a ser el impacto real de estas tasas. En efecto, no cabe asumir sin más que la imposición de tasas va a deparar una racionalización del uso de la justicia, como si de un silogismo se tratara. Tampoco cabe aducir atropelladamente la máxima económica “a coste

---

<sup>33</sup> STC 37/1987, FJ 13.

ceros, la demanda es infinita” puesto que comparecer ante los tribunales siempre tiene un coste y no precisamente pequeño<sup>34</sup>. A los nada desdeñables honorarios de abogados y procuradores, se ha de añadir, entre muchos otros, el coste de oportunidad que supone la demora durante años —a veces más de una década— en la resolución definitiva de los conflictos.

Aún es más, el argumento que funda la imposición de estas tasas en la ausencia de costes para el usuario es especialmente endeble si se tiene presente que, precisamente, estos tributos no se van a aplicar a aquellos sujetos, por carecer de los recursos económicos suficientes, van a gozar de la asistencia de un abogado y de, en su caso, un procurador de manera gratuita. Con todo, es cierto que, aunque el estado inicial no sea el de la gratuidad, lo que se está consiguiendo es un aumento de los costes relacionado con el uso de la justicia, lo que, en función de la elasticidad de la curva de demanda, conllevará la reducción del número de usuarios. Ahora bien, como vemos, lo que se asegura es que habrá menos asuntos en los tribunales pero no que estos vayan a ser más racionales.

A este respecto, se echa en falta un estudio riguroso que estudie si la reintroducción en 2003 de las tasas judiciales para las grandes empresas, de las que parece más sensato presumir un uso torticero del sistema judicial puesto que cuentan con importantes medios económicos, supuso realmente la racionalización del sistema judicial<sup>35</sup>. No contamos con los datos desagregados suficientes pero lo que sí parece claro es que la litigiosidad en nuestro país, en términos absolutos, no se ha reducido merced a la reintroducción de las tasas.

Con todo, el hecho de que se haya extendido la imposición de las tasas a la mayoría de las personas físicas (la justicia gratuita queda excluida, en términos generales, para todos aquellos que perciban ingresos brutos por encima del doble del IPREM<sup>36</sup>) y a la mayoría de las jurisdicciones va a suponer, al menos temporalmente, una notable merma en el número de asuntos que ingresen en los tribunales<sup>37</sup>. Podrá ser un descenso cuantitativamente relevante, a pesar de que se haya dejado fuera la jurisdicción penal que es —de largo— la más litigiosa<sup>38</sup>, pero suponemos que será aún más importante estudiar este descenso desde un punto de vista

---

<sup>34</sup> Así, se ha sostenido empíricamente que “los costes en que han de incurrir los ciudadanos para acceder a la justicia son excesivos”, PASTOR PRIETO, S. y VARGAS PÉREZ, C., “El coste de la justicia...”, *op. cit.*, pág. 48, nota al pie n° 8, en la que se sintetizan los resultados de investigaciones anteriores.

<sup>35</sup> Por el contrario, resulta envidiable la literatura científica que al respecto existe en Estados Unidos, así, por ejemplo, *vid. SHAVELL, S.*, “The Fundamental Divergence Between the Private and the Social Motive to Use the Legal System”, *Journal of Legal Studies*, Vol. 24, No. 4, 1997.

<sup>36</sup> Para el año 2013, el doble del IPREM son 12.780, 26 euros anuales.

<sup>37</sup> Así, el 70% de los abogados consultados, en una encuesta realizada por el Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, respondió que alguno de sus clientes había renunciado al ejercicio de acciones judiciales como consecuencia de la exigencia de las tasas judiciales, *cf. Informe ICAB 2013*, Il·lustre Col·legi d’Advocats de Barcelona, Barcelona, 2013, p. 247, disponible en <http://www.icab.es/files/242-380350-DOCUMENTO/InformeICAB2013b.pdf> (última visita 1 de junio de 2013).

<sup>38</sup> Del total de asuntos ingresados en 2011, el 72,4% correspondió al orden penal, tal y como consta en la Memoria de 2012 del Consejo General del Poder Judicial, disponible electrónicamente en la dirección [http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Consejo\\_General\\_del\\_Poder\\_Judicial/Actividad\\_del\\_CGPJ/Memorias](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Memorias) (última visita 1 de junio de 2013).

cualitativo. Esto es, suponemos, y ojalá podamos en un futuro realizar un estudio empírico al respecto, que no descenderán tanto las acciones judiciales *irracionales*, cuanto aquellas entabladas por sujetos con menor capacidad económica, para los que el efecto de desincentivo de las tasas será especialmente intenso, como expondremos a continuación<sup>39</sup>.

## 2.2 *La posible “aristocratización” del sistema judicial*

En un estudio anterior<sup>40</sup>, acuñamos el neologismo “aristocratización” para referirnos al efecto que podía producir la imposición de tasas en las que no se tuviera en cuenta la capacidad económica de los sujetos pasivos.

En efecto, nos estamos refiriendo a unas tasas cuya cuantificación no tiene en cuenta la capacidad económica del sujeto pasivo sino que, por el contrario, en ellas se aplica un mismo tratamiento a contribuyentes con rentas dispares. Esto es muy claro en lo que tiene que ver con la cuota fija del tributo (por ejemplo, 300 euros en los casos de juicio ordinario en la jurisdicción civil) pero, si se observa con detalle, también es de aplicación a la cuota variable establecida en función de la cuantía del pleito (0,10% de la base imponible con el límite de 2000 euros). De hecho, la cuantía del asunto no es necesariamente un signo revelador de riqueza actual, puesto que puede estar refiriéndose a un signo de manifestación económica futura. Estamos pensando en los casos en los que se trata de obtener una indemnización que resarza los daños causados. Precisamente, en estos supuestos se aprecia que la cuantía no es un signo adecuado para establecer la riqueza del sujeto pasivo, puesto que cuanto mayor sea el daño patrimonial sufrido, mayor será la reclamación solicitada y, en consecuencia, más elevada será la base imponible y la cuota tributaria resultante.

El hecho de que no se tenga en cuenta la capacidad económica del contribuyente a la hora de establecer la cuantía del tributo podría conducir a la generación de una cierta “aristocratización” del sistema judicial. En particular, se ha de llamar la atención sobre el distinto efecto que la implantación de estas tasas produce en los ciudadanos, en función de sus particulares condiciones económicas. Más en concreto, se trata de poner de manifiesto que el uso de estos tributos puede desincentivar en mayor medida el acceso a un servicio público fundamental por parte de los sujetos con menor capacidad económica, de forma que, en los hechos, se esté restringiendo su acceso a los mismos. De ahí que afirmemos que puede existir el peligro de que este servicio público se aristocrate, esto es, que sus usuarios

---

<sup>39</sup> En este sentido, también se ha apuntado que más que racionalizar lo que se pretende es “restringir el acceso a la justicia”, LOZANO SERRANO, C., “Las tasas judiciales”, *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, n.º 158, 2013, pág. 13.

<sup>40</sup> MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., “La conflictiva aplicación del principio de equivalencia en los tributos ecológicos: la posible “aristocratización” de los bienes públicos”, en Fernández Pavés, M.J. (coord.), *La función tributaria local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2012, págs. 673-697.

pasen a ser mayoritariamente, o al menos en mayor medida que en el momento anterior a la implantación de la tasa, ciudadanos con un alto poder adquisitivo.

A fin de entender lo anterior, resulta de capital importancia la teoría del decrecimiento de la utilidad marginal de la renta, que presupone la disminución progresiva de la utilidad de cada unidad monetaria que se incorpora a la renta total de un sujeto<sup>41</sup>. La explicación a lo anterior, en un esfuerzo de simplificación, viene dada por el hecho de que las primeras unidades monetarias de las que dispone un sujeto deberían ir destinadas, siguiendo la lógica de una elección racional, a cubrir sus necesidades básicas, lo que redundaría en un evidente aumento de utilidad; mientras que las sucesivas unidades se aplicarían a las subsiguientes necesidades, las cuales son progresivamente de menor utilidad para el sujeto.

Esta teoría ha sido empleada clásicamente para justificar el carácter progresivo de los impuestos. El razonamiento puede presentarse de forma sencilla y, hechas las salvedades necesarias, convincente. Si exigiésemos la misma cantidad absoluta, en tanto que se han beneficiado igualmente de un mismo servicio público, a sujetos con rentas dispares, la aparente igualdad se desvanecería al apreciar que el mismo número de unidades monetarias, conforme a lo expuesto anteriormente, tendría una mayor utilidad para el contribuyente de renta baja que para el contribuyente de renta alta, lo cual significaría que el contribuyente con menor renta estaría realizando un “sacrificio” mayor. Igualmente, si un tributo exigiese un porcentaje idéntico de renta a sujetos con ingresos diferentes, el sacrificio del contribuyente con menor capacidad económica podría ser igualmente mayor. De ahí que las tasas judiciales que estamos analizando, al exigir cantidades iguales a sujetos con capacidades económicas muy diversas, supongan la imposición de un sacrificio mucho mayor a quienes posean menos recursos. Esto es tanto como decir que estas tasas tendrán un efecto de disuasión que irá decreciendo en función de la capacidad económica del sujeto pasivo, de ahí que previsiblemente el acceso a la justicia se vaya a aristocratizar (aún más).

Frente a lo anterior no cabe oponer que existe una exención para aquellos sujetos pasivos a los que se les haya otorgado el derecho de la justicia gratuita (art. 4.2 Ley 10/2012). No cabe hacerlo puesto que esta exención, aun siendo necesaria, es manifiestamente insuficiente para evitar el efecto que estamos denunciando puesto que, por ejemplo, sitúa en pie de igualdad a todos aquellos sujetos que superen el umbral de ingresos establecido en dos veces el IPREM. Esto es, se otorga un mismo trato al que gana 20.000 euros, al que obtiene 200.000 euros y al que ingresa 2.000.000 euros. Evidentemente, estos tres sujetos imaginarios están en una situación económica muy desigual a la hora de afrontar el pago de las tasas judiciales. Sin embargo, en pleitos semejantes, habrían de satisfacer la misma cuota tributaria.

A pesar de que, tal y como se nos ha solicitado, hemos excluido cualquier tipo de valoración de estas tasas desde el punto de vista de la afectación al derecho fundamental

---

<sup>41</sup> Puede consultarse una síntesis elocuente y a la vez rigurosa de este principio en FRANK, R.H., *Microeconomía y conducta*, McGraw-Hill, Madrid, 1992, págs. 98 y ss.

recogido en el art. 24 CE, no podemos dejar de reseñar, al hilo de lo que estamos exponiendo, que el establecimiento de las tasas judiciales –cuantificadas sin tener en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes– puede suponer una limitación de un derecho fundamental con un marcado sesgo discriminatorio, en tanto que produce un efecto que desincentiva el acceso al sistema judicial para las personas con menos recursos. Dicho efecto, que hemos denominado como “aristocratización de los servicios públicos”, es contrario a la igualdad real de los ciudadanos (art. 9.2 CE) y a la cláusula del Estado social (art. 1 CE).

Así, en tanto que puede constatarse que existen alternativas que cumplen igualmente los objetivos perseguidos por este tipo de tasas, constitucionalmente legítimos, y que estas alternativas, sin embargo, no producen –o al menos lo hacen en menor medida– dicho efecto, se podría llegar a la conclusión de que los referidos tributos resultan inconstitucionales.

### III. CONCLUSIÓN

En las líneas precedentes hemos puesto de manifiesto ciertas objeciones que cabe realizar a las tasas judiciales, tal y como han sido establecidas en la Ley 10/2012 y en su posterior reforma.

Así, al analizar la finalidad fiscal de estos tributos, hemos criticado la ausencia de un informe técnico en el que se cuantificaran tanto los costes a cubrir, como los ingresos esperados. Asimismo, hemos puesto de manifiesto la divergencia que existe entre el ente impositor, que obtendrá el rendimiento íntegro, y el reparto de los costes que se da entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales, sobre todo en lo que se refiere a la justicia gratuita, cargan con la mayoría de los gastos. Igualmente, hemos llamado la atención acerca de la no afectación a fines concretos de las cantidades que vayan a recaudarse como consecuencia de la imposición de las tasas judiciales.

Por otro lado, en lo que se refiere a la finalidad extrafiscal de estas tasas, se ha puesto de relieve la ausencia de estudios empíricos que analicen el impacto efectivo de medidas como esta. En particular, se ha denunciado el diferente efecto de disuasión que estas tasas –cuantificadas sin tener en cuenta la capacidad económica de los llamados al pago– pueden tener sobre ciudadanos con mayores o menores recursos, en el sentido de que se va a exigir un mayor esfuerzo a los usuarios menos acaudalados.

En definitiva, no nos cabe la menor duda acerca de lo necesario que resulta mejorar el sistema judicial español. Sin embargo, sí que nos cuestionamos la idoneidad de la medida adoptada y, en particular, el procedimiento que se ha seguido para su instauración. Un análisis más transparente y profundo de los costes que implica la Administración de Justicia, así como de los efectos que pueden producir este tipo de tasas sobre los usuarios, no hará sino redundar en una mejora del sistema judicial, pieza imprescindible de un Estado de Derecho.



#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ARRAZOLA, M, HEVIA, J., MAULEÓN, I. y SÁNCHEZ, R., “La economía sumergida en España”, en AA.VV., *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*, Fundación de las Cajas de Ahorro, Madrid, 2011.
- BÁEZ MORENO, A., “Las tasas y los criterios de justicia en los ingresos públicos. Una depuración adicional del ámbito de aplicación del principio de capacidad contributiva”, *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, nº 144, 2009, págs. 953-969.
- DUFF, D.G., “Benefit taxes and user fees in theory and practice”, *University of Toronto Law Journal*, Vol. LIV, nº 4, 2004, págs. 391-447.
- FRANK, R.H., *Microeconomía y conducta*, McGraw-Hill, Madrid, 1992.
- GIL RODRÍGUEZ, I., “Legalidad, equivalencia de costes y capacidad económica en las tasas”, *Tributos Locales*, nº 50, abril 2005, págs. 13-51.
- LOREDO COLUNGA, M., “Las tasas judiciales: una controvertida alternativa de financiación de la Justicia”, *InDret*, 1/2005, disponible en [www.indret.com](http://www.indret.com)
- LOZANO SERRANO, C., “Las tasas judiciales”, *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, nº 158, 2013, págs. 11-22.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., “La conflictiva aplicación del principio de equivalencia en los tributos ecológicos: la posible “aristocratización” de los bienes públicos”, en Fernández Pavés, M.J. (coord.), *La función tributaria local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2012, págs. 673-697.
- MARTÍNEZ ZATO, J.J., “La astilla”, *Diario El País* de 5 de octubre de 1980, disponible en [http://elpais.com/diario/1980/10/05/sociedad/339548401\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1980/10/05/sociedad/339548401_850215.html)
- MENÉNDEZ MORENO, A. (dir.), *Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Lecciones de Cátedra*, Lex Nova, Valladolid, 11ª edición, 2010.
- PASTOR PRIETO, S. Y VARGAS PÉREZ, C., “El coste de la justicia: datos y un poco de análisis”, en Pastor Prieto, S. y Moreno Catena, V. (dirs.), *El coste de la justicia*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2002.
- PELÁEZ MARTOS, J.M., “El fraude fiscal en España. Situación y propuestas para combatirlo”, en VV.AA., *Implicaciones de la economía sumergida en España*, XXVI Edición del Libro Marrón, Círculo de Empresario, Madrid, 2010.
- SÁINZ DE BUJANDA, F., *Lecciones de Derecho Financiero*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, décima edición, Madrid, 1993.
- SHAVELL, S., “The Fundamental Divergence Between the Private and the Social Motive to Use the Legal System”, *Journal of Legal Studies*, Vol. 24, No. 4, 1997.
- VASQUES, S., *O principio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributaria*, Almedina, Coimbra, 2008.