

## El actual paradigma de tasas judiciales en el ordenamiento jurídico español (STC 140/2016, de 21 de julio)

**Eduardo Sánchez Álvarez**

*Profesor doctor asociado de Derecho Civil.  
Universidad de Oviedo*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Francisco Monterde Ferrer, don Fernando Calancha Marzana, doña Silvia Díez Sastre, don Julio V. González García, don Luis Medina Alcoz y don José Vicente Morote Sarrión.

---

### EXTRACTO

Con este trabajo, se busca analizar y concluir cuál es el vigente régimen jurídico de la figura de la tasa judicial en nuestro Ordenamiento jurídico. En cuestión de cuatro años, la evolución legislativa que ha experimentado ha resultado meteórica, buen ejemplo de esa tantas veces advertida (y padecida) mala técnica legislativa que nos aboca a una modificabilidad normativa prácticamente estructural. De ahí que la normación introducida en 2012 culmine mediante el enjuiciamiento de su constitucionalidad en la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio. Se propone la exposición valorativa de todo ese *iter* y el análisis crítico de los aspectos supérstites que tras esa resolución se han mantenido de la aludida figura tributaria.

**Palabras clave:** tasa; judicial; constitucional.

---

*Fecha de entrada: 03-05-2017 / Fecha de aceptación: 04-07-2017*

## The current paradigm of judicial taxes in the Spanish legal system (STC 140/2016, of 21 July)

Eduardo Sánchez Álvarez

---

### ABSTRACT

With this work, we seek to analyze and conclude what is the current legal regime of the figure of the judicial tax in the Spanish legal system. In four years, the legislative evolution that it has experienced has proved meteoric. It offers good example of an erroneous legislative technique that is often warned against and that has given a structural nature to legislative modifiability. Hence, this regulation introduced in 2012 was eventually declared unconstitutional by the Constitutional Court (Judgment of the Constitutional Court 140/2016 of 21 July). This paper presents and assesses his development and offers a critical analysis of those aspects of the tax that remain in place after the Constitutional Court judgement.

**Keywords:** taxes; judicial; constitutional.

---

---

## Sumario

1. Introducción
2. La actividad jurisdiccional. El derecho a la tutela judicial efectiva: proyección práctica
3. Las tasas judiciales. Concepto y evolución histórica en España
  - 3.1. Las tasas judiciales hasta 1986
  - 3.2. La parcial reintroducción de tasas judiciales en 2002
  - 3.3. La Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2012, de 16 de febrero
  - 3.4. La Ley de 20 de noviembre de 2012
  - 3.5. Rectificaciones parciales. En especial, el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero
  - 3.6. Un factor más en interacción: tasas judiciales autonómicas. La Sentencia del Tribunal Constitucional 71/2014, de 6 de mayo (NCJ058493)
    - 3.6.1. Breve *prius*: Justicia y competencias autonómicas
    - 3.6.2. Tasas judiciales autonómicas
    - 3.6.3. La Ley 5/2012, de 20 de marzo, de la Comunidad de Cataluña
    - 3.6.4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 71/2014, de 6 de mayo
4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio
5. Conclusiones: El actual paradigma de tasas judiciales

### Referencias bibliográficas

#### Cómo citar este estudio:

Sánchez Álvarez, E. (2018). El actual paradigma de tasas judiciales en el ordenamiento jurídico español (STC 140/2016, de 21 de julio). *Revista Ceflegal*, 206, 51-90.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el periodo comprendido entre el mes de noviembre de 2012 y el mes de julio de 2016, uno de los grandes ejemplos de la tantas veces advertida y sufrida *motorización legislativa*<sup>1</sup> en la que ha devenido nuestro, paradójicamente cada vez más desordenado, Ordenamiento jurídico nos lo ha ofrecido la regulación de las *tasas judiciales*.

La promulgación 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 (LTJ, a partir de ahora), supuso un acontecimiento normativo de relevancia, y despertó inusitados recelos y protestas tanto por parte de la práctica integridad de los operadores y agentes jurídicos (judicatura, abogacía, doctrina...) como por parte de la ciudadanía. En apariencia, aunque luego fue relativamente modulada por el legislador, la normativa aludida podía adolecer razonablemente de vicios de inconstitucionalidad, por lo que una vez impugnada, el Tribunal Constitucional (TC) ha resuelto la cuestión mediante su Sentencia (STC) 140/2016, de 21 de julio (NCJ061472), con sus subsiguientes efectos<sup>2</sup>. Todavía así, aún es factible apreciar ciertos flecos en la materia, así como la pervivencia (parcial, al menos) de la figura en liza. Por tanto, ¿cuál es el paradigma legislativo actual, tras esa STC, de las tasas judiciales en España? Esa es la pregunta básica a la que se pretende responder con estas páginas.

Abordaremos distintos aspectos que nos permitan respaldar unos argumentos conclusivos: la configuración de la actividad judicial del Estado en el marco socioeconómico y sus costes; el concepto genérico de tasa judicial y su proyección al ámbito de la Justicia; sus precedentes normativos en España; la doctrina ya pautada previamente sobre el particular por el TC; la inciden-

<sup>1</sup> Situación prácticamente estructural en los tiempos que corren. Estudiando precisamente esta tasa, Cánovas Ortiz y Martín Queralt apuntan un fenómeno de «desaliño normativo», pues «no se ha respetado la entrada en vigor prevista por la Ley [...] el Ministerio vulnera frontalmente, mediante Orden ministerial, el contenido de un mandato legislativo y los artículos 9.3 CE y 8 a) LGT [...]. Se producen situaciones de doble imposición» (Cánovas Ortiz, I. y Martín Queralt, J. (noviembre-diciembre 2013). La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social». *Tribuna Fiscal*, 269. Madrid.

<sup>2</sup> «Las Sentencias del Tribunal Constitucional [...] tienen en sí mismas y por su propia naturaleza la virtualidad de crear normas, son nomotéticas cuando en ellas el Tribunal se pronuncia sobre la constitucionalidad de la ley [...] cuando declara la inconstitucionalidad de una norma y opera como legislador negativo, según la conocida expresión del Kelsen, la Sentencia en que lo haga tiene el mismo valor, aunque de signo opuesto, que la ley que con ella se expulsa del Ordenamiento». Otto y Pardo, I. de (2010). *Obras Completas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Universidad de Oviedo (pp. 1.285-1.286).

cia del fenómeno autonómico sobre estos tributos con su correlativa interpretación por el TC; y finalmente la regulación contenida en la LTJ y el resultado de su enjuiciamiento constitucional por la referida STC 140/2016, de 21 de julio.

## 2. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA: PROYECCIÓN PRÁCTICA

La proclamación y realización efectiva de un Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 de la Constitución [CE]), apoyado sobre unos poderes públicos obligados a promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, con remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 CE), hace perentoria la implantación de una Administración de Justicia eficaz, eficiente, accesible, transparente, suficientemente dotada y que garantice a los ciudadanos de manera definitiva y ejecutiva el correcto desarrollo de la totalidad de las relaciones sociales, del tráfico jurídico y económico [...] resolviendo mediante la aplicación de las normas jurídicas cuantos conflictos puedan nacer en su seno.

Ha de propiciarse un Sistema judicial que repose sobre la accesibilidad para todas las personas de un valor abrigado en el artículo 1.1 de la CE, la justicia. Igualmente, conviene modular una concepción de la Justicia como mero servicio público para no desvirtuar o desenfocar que nos hallamos ante una estructura directamente inserta en la justificación misma de la existencia estatal: un poder del Estado. La Justicia es Estado y hace Estado<sup>3</sup>. La Justicia cumple un papel primordial en la ordenación social, prestacionalmente orientada a resolver conflictos de variada índole, pero desde su inequívoca condición de parte privilegiada del andamiaje básico del Estado. La rúbrica del título VI de la CE erige argumento bastante para subrayar esta matización<sup>4</sup>.

El instrumento que el Ordenamiento jurídico configura y entrega a las personas para activar, de ser necesario, ese itinerario, impetrando la actuación de la Justicia, es el derecho a una tutela judicial que ha de resultar efectiva, cualificado con condición de derecho fundamental (art. 24.1 CE), proscribiendo que pueda producirse indefensión en ningún caso. Este derecho erige uno de los elementos nucleares del Ordenamiento jurídico español, vista su ubicación sistemática en el

<sup>3</sup> «Invertir en Justicia es invertir en consolidación del Estado». Palomar Olmeda, A. (2003). Los problemas estructurales de la función Justicia en su acepción tradicional. *Revista del Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia*, 2, 29. Madrid: Ministerio de Justicia.

<sup>4</sup> No conviene olvidar que ese sintagma ni siquiera es una creación históricamente asentada. No siempre se ha hablado de él como uno de los clásicos poderes del Estado. Más aún, su surgimiento nominal no implicó dotarle de la misma cristalinidad que, con todas las dudas vigentes, comporta actualmente. Como apunta Rodríguez Padrón, «la concepción actual (y el estado) del Poder Judicial es fruto, más que ninguna otra estructura social, de una lenta evolución, que ha ido a lo largo del tiempo conformándolo». Rodríguez Padrón, C. (2005). *La conformación del Poder Judicial* (p. 12). Madrid: Dijusa.

texto constitucional (sección primera, capítulo segundo, título primero) y sus implicaciones (protección mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad –art. 53.2 CE–, incluyendo en su caso el recurso de amparo ante el TC –art. 161.1 b) CE–, contenido esencial portado *per se* e indisponible al legislador ordinario –art. 53.1 CE– y desarrollo mediante ley orgánica –art. 81.1 CE–); adornándose por las notas de irrenunciabilidad e indisponibilidad.

Siguiendo a Garberí Llobregat, el contenido de ese derecho fundamental es susceptible de descomponerse en estos bloques: el derecho de acceso a la Jurisdicción; el derecho a obtener de los Tribunales un pronunciamiento fundado en el Derecho objetivo, que será de fondo cuando concurren todos los presupuestos procesales y observará los requisitos de motivación y congruencia; el derecho a los recursos que las leyes establezcan contra las resoluciones judiciales; el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales; el derecho a la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes fuera de los cauces legalmente prefijados y el derecho a no sufrir indefensión en el proceso<sup>5</sup>.

Establecido y valorado resumidamente el alcance de este derecho<sup>6</sup>, resulta preciso referirnos a los gastos y costes que el mismo provoca y requiere. Indudablemente, garantizar la tutela judicial en España consume importantes recursos económicos que han de afrontarse primordialmente mediante la carga tributaria<sup>7</sup>. La profunda crisis económica y financiera ha supuesto un descenso de recursos públicos disponibles que lógicamente va a tener un correlativo trasunto en la Administración de Justicia y que, en apariencia, deberían ser paliados con otros mecanismos como pudiera ser la inserción de tasas judiciales<sup>8</sup>.

Ahora bien, ¿un sistema de tasas judiciales va a ser capaz de compensar esas necesidades? La doctrina económica no parece concluir este efecto beneficioso, estimando que introducir las

<sup>5</sup> Garberí Llobregat, J. (2009). Constitución y Derecho Procesal. Los fundamentos constitucionales del Derecho Procesal. *Cuadernos Civitas* (p. 129). Madrid: Thomson-Reuters.

<sup>6</sup> «La configuración de la tutela judicial efectiva de Jueces y Tribunales como derecho fundamental [...] supone la quintaesencia del Estado de derecho: la materialización del derecho por quien tiene en exclusiva la potestad de aplicarlo ejecutoriamente se convierte, a su vez, en un derecho fundamental para los ciudadanos cuya realización puede ser reclamada ante los propios tribunales y, en último término, ante el Tribunal Constitucional». Rodríguez Padrón, C. *La conformación del Poder Judicial* (p. 90), cit.

<sup>7</sup> «La economía distingue y agrupa principalmente dos tipos de bienes: privados y públicos. Los primeros son aquellos a los que se accede mediante un precio, mientras que los públicos son bienes que no son excluyentes ni rivales en el consumo. La Justicia, entendida como el cumplimiento de unas normas que regulan la convivencia entre los ciudadanos con la garantía de su respeto y aplicación, podría considerarse un ejemplo de los segundos. Es decir, la utilización de la Justicia por una persona no reduce la capacidad de otra para poder usarla. Y esto se refleja y desprende en el ejercicio a la tutela judicial efectiva, resultando una necesidad primaria e imprescindible en las relaciones económicas y sociales». Prada Rodríguez, M. de (febrero 2015). El acceso a la Justicia y las tasas judiciales. *Actualidad Civil La Ley*, 2, Madrid.

<sup>8</sup> Vaquero García, A. (8 de mayo de 2013). Los costes de la Justicia en España: una evaluación desde la perspectiva económica. *Diario La Ley*, (8.078).

en un contexto de crisis no supone una buena opción. De aplicarse, deberían respaldarse en una memoria económica que defienda su viabilidad y contraste sus resultados. Se apunta que el legislador corre riesgo de crear un *tributo de capitación*, igual para todos los sujetos pasivos con independencia de la renta que posean, dado que gran parte de estas tasas se apoyan en una suma fija cuando lo conveniente sería establecerlas en distintos tramos, en función de la renta disponible de cada justiciable. En caso contrario, no se asevera el logro de un tributo equitativo<sup>9</sup>.

Aunque la percepción que sugieren todos los datos económicos contrastados y oficializados es que las tasas judiciales no son capaces de refrenar el descenso de recursos públicos destinados a la Justicia, el legislador se decantó claramente por instaurar una regulación en la materia que habría de ser jurídicamente valorada y analizada<sup>10</sup>.

Ciertamente, el artículo 119 de la CE prevé que la Justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar. Por tanto, la Norma Suprema no ha procedido a imponer en cualquier supuesto la gratuidad del proceso (ATC 171/1986, de 19 de febrero). No hay obligación de que litigar no implique costes al justiciable, a salvo la acreditación de insuficiencia de recursos o los supuestos que legislativamente se consideren oportunos.

De esa manera, con tal salvedad asegurada, queda jurídicamente expedita la vía para que pudiera instaurarse alguna figura tributaria que grave el ámbito de la Administración de Justicia. Y la categoría tributaria en cuestión es una tasa<sup>11</sup>. La concreción tributaria que supone la tasa conlleva la especificidad de repercutir una parte del coste del servicio público que se presta al usuario en su propio beneficio. De ahí que parezca que su inmanente afán recaudatorio se ligue a una concreta finalidad.

Pero en una visión más crítica, bien parece que el legislador pudiera consagrar la claudicante decepción de la insuficiencia de recursos y la convierta en norma jurídica. Posiblemente se nos esté dejando entrever el déficit de recursos suficientes para este pilar estatal. Como afirma Asencio Mellado, «lo que se esconde tras una medida, la eficiencia económica, la falta de recur-

<sup>9</sup> Cfr. Vaquero García, A (2013). Los costes de la Justicia. ¿son justos los costes? En *X Jornadas Sociedad y Derecho, Cuestiones actuales de la Justicia en España*. Orense. Disponible *on line*.

<sup>10</sup> Ahora bien, como razona De la Oliva Santos, «una tasa sobre la Justicia es una tasa sobre todos los bienes necesarios; una tasa sobre la Justicia puede privar a una persona y además en cualquier proporción, de toda suerte de bienes necesarios». De la Oliva Santos, A. (2013). Una protesta contra las tasas judiciales. (pp. 65-66). Madrid: Jeremy Bentham Civitas.

<sup>11</sup> «Puede mantenerse que la existencia de la tasa judicial no encuentra óbice en las previsiones constitucionales sobre la gratuidad de la Justicia y tampoco resulta determinante [...] que se invoque como óbice la problemática de su gestión, pues se deriva razonablemente a la Administración tributaria. No se cuestiona, entonces, la legitimidad del tributo». Lorendo Colunga, M. (2005). Las tasas judiciales: Una controvertida alternativa de financiación de la Justicia. *Indret* (p. 6). Barcelona.

sos suficientes destinados a la Justicia, no puede ser excusa legítima para suprimir un derecho y hacerlo para los más desprotegidos»<sup>12</sup>.

### 3. LAS TASAS JUDICIALES. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN ESPAÑA

Ex artículo 6 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), la tasa es aquel tributo cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado<sup>13</sup>.

Ese concepto es perfectamente transmisible al ámbito de la Justicia, en donde la regulación específica de la materia en nuestro Derecho ha sido dispar en los tiempos históricos más recientes.

#### 3.1. LAS TASAS JUDICIALES HASTA 1986

Como expone Montón Redondo<sup>14</sup>, la existencia de esta figura no resulta desconocida en la particular historia de nuestra Administración de Justicia. Se establecían en forma de tasas ciertas cantidades de dinero que los justiciables debían abonar para utilizar sus servicios, convirtiéndose en sus orígenes en una manera de sufragar los gastos devengados por la participación y colaboración en el proceso de determinados profesionales ligados a la Administración de Justicia, retribuyéndolos<sup>15</sup>.

Se hallaron reguladas por el Decreto 1035/1959, de 18 de junio, modificado a su vez por otro Decreto de 5 de noviembre de 1959. La Ley de 8 de julio de 1963, sobre percepción de las tasas judiciales, acordó que su producto se ingresara en el Tesoro Público.

<sup>12</sup> Asencio Mellado, J. M.<sup>a</sup> (10 de marzo de 2011). Los anteproyectos de Ley de Medidas de Agilización Procesal y de creación de los Tribunales de Instancia. *Diario La Ley*, (7.586).

<sup>13</sup> «Si los impuestos son tributos exigidos sin contraprestación, la tasa está configurada legalmente como un tributo exigido por la utilización privativa, prestación de un servicio o realización de actividades en régimen de servicio público; hay pues una compensación al pago de la misma [...] se paga porque se utiliza un servicio público o se obtiene una licencia de obras, no porque se tenga una mayor o menor capacidad económica». Téllez Lapeira, A. (11 de octubre de 2004). La tasa judicial y su problemática en el ámbito procesal. *Diario La Ley*, (6.014).

<sup>14</sup> Montón Redondo, A. (2004). La reintroducción de las tasas judiciales y sus consecuencias. Madrid. Disponible *online*.

<sup>15</sup> *Vid.* Rodríguez Carbajo, J. R. (5 de diciembre de 2012). Las tasas judiciales: 1959-2012. *Diario La Ley*, (7.979).

Sin embargo, mediante la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, se producía su supresión justificada en dos argumentos principales: de un lado, el mantenimiento del principio constitucional de igualdad tal que la solicitud de tutela judicial de los ciudadanos no se condicionara por su situación económica o posición social; de otro, las complejidades que se habían detectado en su gestión por los secretarios judiciales.

### 3.2. LA PARCIAL REINTRODUCCIÓN DE TASAS JUDICIALES EN 2002

El artículo 35 de la Ley de 30 de diciembre de 2002, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, procedió a su reintroducción bajo la concreta formulación de la denominada *tasa por el ejercicio de la función jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo* sin ninguna justificación o motivación especial a tal giro legislativo, lo que hacía dudar del objetivo que se perseguía<sup>16</sup>.

Esta tasa se configuraba sobre los siguientes rasgos principales<sup>17</sup>:

- a) Aplicabilidad a todo el territorio español al tener *carácter nacional*, haciéndosela compatible con la concurrencia con ella de cualquier otra tasa o tributo que pudieran exigir las comunidades autónomas si así lo fijaran en sus competencias propias en uso de su poder tributario. La Ley 53/2002 crea un tributo de ámbito estatal, pero su artículo 35.2 *in fine* añade que «sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las comunidades autónomas en ejercicio de sus respectivas competencias financieras», por lo que era eventualmente posible una interferencia con el tenor del artículo 149.1.5.º de la CE que consagra la competencia exclusivamente estatal de la Administración de Justicia entendida como ejercicio de la función jurisdiccional (*infra*).
- b) El *hecho imponible* se producía por la solicitud de desarrollo de la función jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo por parte de ciertas entidades.
- c) Su *devengo* surgía a consecuencia de la interposición de la demanda en cualquier proceso civil declarativo (ordinario, especial, reconvencional) o ejecutiva de títulos extrajudiciales y en el planteamiento de recursos de apelación, casación o por infracción procesal. En el ámbito contencioso-administrativo nacía con la interposición del correlativo recurso o el planteamiento de la apelación o casación.

<sup>16</sup> Cfr. Reverón Palenzuela, B. (2003). Gratuidad de la Justicia y tasas judiciales. *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, 20. Tenerife.

<sup>17</sup> Minuciosamente, Aguillo Avilés, A. y Bueno Gallardo, E. (2004). Algunas reflexiones sobre las tasas judiciales a la luz de la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. *Quincena Fiscal Aranzadi*, 13, Pamplona: Aranzadi; también Collado Castaño, I. M.<sup>a</sup> (2004). La tasa judicial. *Quincena Fiscal Aranzadi*, 3. Pamplona: Aranzadi.

- d) Sus *sujetos pasivos* resultaban ser todas las personas jurídicas, con exclusión de las físicas –subráyese debidamente–, que llevaran a término cualesquiera de los actos anteriormente relatados. Quedaron previstas excepciones, objetivas –por razón de la naturaleza de la cuestión litigiosa–, y subjetivas –por razón de la persona jurídica de la que se tratara–.
- e) La *base imponible* se tomaba en función de la cuantía del procedimiento del que se conociera, determinado en aplicación de las normas generales al efecto existentes en las normas procesales. Si la cuantía no fuera así determinable, el procedimiento se cuantificaría a los únicos efectos del módulo de la tasa en 18.000 euros. Si se produjera una acumulación de pretensiones, se consideraría como base imponible la suma de las cuantías correspondientes a cada una de las pretensiones acumuladas. Una vez cuantificada la base imponible, se le aplicaría una cantidad fija y otra variable: la cantidad fija en razón de la actuación procesal de que se trate y la variable determinada por la cuantía que se haya conferido al procedimiento aplicando las reglas transcritas, aunque con un límite máximo.
- f) Respecto a su *liquidación y abono*, producido el acto procesal desencadenante del hecho imponible, el secretario judicial (actualmente, letrado de la Administración de Justicia)<sup>18</sup> se encargaría de controlar su recaudación verificando la correcta cumplimentación por el justiciable/contribuyente del correspondiente impreso de autoliquidación que debía presentar. Apreciado por el secretario algún tipo de omisión o defecto, se requeriría al sujeto pasivo de subsanación. Si el sujeto pasivo no cumplía con su obligación tributaria una vez nacida, tras el requerimiento de subsanación, ese incumplimiento actuaría impeditivamente, como un presupuesto de admisibilidad del acto procesal al que se engarzara en concreto la tasa no satisfecha (art. 35.7 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, y también a tenor de lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Hacienda 661/2003, de 24 de marzo y en la Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 8 de noviembre de 2003).

En fin, la tasa de 2002 solamente afectaba a dos órdenes jurisdiccionales y de manera parcial, en los aspectos indicados.

El aspecto mollar de esta regulación consistía en valorar si la tasa descrita podía chocar con el derecho fundamental del artículo 24.1 de la CE. Condicionar el acceso a la Justicia a la satisfacción de un impuesto implicaba la inserción de un factor de admisión de una pretensión ajeno al objeto del proceso, el cual, naturalmente, incide sobre una tutela judicial efectiva que pasa a hallarse desconexa en este punto de la concreta legitimidad del interés subjetivo que se materializa

<sup>18</sup> Así pasa a denominarse este operador jurídico tras la reforma nominativa y estatutaria operada en la LOPJ por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, con base en dar «respuesta a una demanda histórica [...] que considera que la denominación de Secretarios judiciales conduce a equívocos sobre la función realmente desempeñada», conforme explica el apartado IX de su preámbulo.

con su ejercicio. Una irregularidad fiscal deviene en una interferencia capaz de lastrar el arranque del complejo jurídico que habita en el artículo 24.1 de la CE –*supra*–. Cualquier limitación a este precepto ha de ceñirse a ser respuesta a otra finalidad constitucionalmente legítima, razonable y proporcionada. Y quizás esta tasa no encajaba en esas premisas desde el justo instante en que los fines recaudatorios son obtenibles por otros cauces que no afectan al acceso a la Jurisdicción<sup>19</sup>.

Se producía una disección entre el ámbito tributario y el procesal donde enraíza el artículo 24.1 de la CE, aunque el primeramente citado pretendiera fusionarse con el segundo. Los motivos por los que un acto procesal puede inadmitirse siempre son sumamente limitados, engarzados a la ausencia de presupuestos de validez de las actuaciones, al incumplimiento de requisitos formales intrínsecamente exigibles para la actuación en cuestión, a razones de extemporaneidad... Pero ninguna norma rituaría, la verdaderamente llamada a reglar estos aspectos, contemplaba la satisfacción de una obligación tributaria a modo de presupuesto *procesal* de admisibilidad, ya que una exigencia fiscal no debería ser un presupuesto de validez de actos procesales. Así las cosas, la tasa judicial no habría de rebasar su propia naturaleza de instrumento recaudatorio para la Hacienda Pública, y el incumplimiento de la obligación tributaria que constituye no tendría que ser capaz de afectar al derecho del artículo 24.1 de la CE en su faz de acceso a la Jurisdicción, dado que se daña a un derecho fundamental<sup>20</sup>.

Como se puede leer en el ATC 197/2010, de 21 de diciembre (NFJ042809), era plausible pensar que «la lesión en la misma exigencia legal contenida en el artículo 35, apartado 7.2, de la Ley 53/2002 [...] de condicionar el curso del proceso [...] al pago del tributo, consecuencia que la entidad demandante de amparo considera que impone un sacrificio del derecho a la tutela judicial efectiva que resulta desproporcionado con los fines recaudatorios a los que sirve el establecimiento del tributo [...]. El pago del tributo configurado en ella se torna en un obstáculo insalvable y desproporcionado para la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva»<sup>21</sup>. De

<sup>19</sup> «La no subsanación de la omisión produce como efecto el archivo de las actuaciones que [...] es claramente inconstitucional, por ser exageradamente desproporcionado con la finalidad perseguida: la contribución –no de todos– a los gastos del Estado [...]. El pago de las tasas judiciales, tal y como han sido configuradas, no responde al objeto o finalidad del proceso, salvo la pura y genérica razón económica de financiar los costes de la Justicia». Moreno Fernández, J. I. (2004). La problemática constitucional de las tasas judiciales. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 650. Pamplona.

<sup>20</sup> «Es patente la falta de proporcionalidad entre la mayor eficacia en la recaudación de los tributos y el sacrificio de un derecho fundamental como es la tutela judicial efectiva, existiendo como existen otros medios de salvaguardar la recaudación como lo sería el procedimiento de apremio. Y en este sentido, la previsión que impone el pago de la tasa como condición previa al curso del procedimiento es a nuestro juicio inconstitucional». Algueró Azqueta, L. (2005). A vueltas con la tasa judicial. Recuperado de *Noticiasjuridicas.com*.

<sup>21</sup> «La desproporcionalidad y rigidez de la norma a la hora de hacer prevalecer el legislador su afán recaudatorio, colisionando con los principios informadores de las normas procesales, como contravienen hasta principios procesales que, asimismo, posibilitan aquellos derechos fundamentales y su ejercicio jurídico-procesal [...]. La correcta administración de justicia no puede verse interferida por restricciones financieras, al fin y al cabo son las que dan lugar a la introducción de la figura, que pudieran ir a imponer el objeto recaudatorio implantado con la tasa, pues sin perjuicio de que pudiera haberse establecido, por ejemplo, el pago posterior, no vemos procedente de entrada ese devengo y pago en fase de acceso al procedimiento con restricciones al derecho de acceso a la Justicia [...]. Socava derechos

ahí que la Sala Segunda del TC elevara, a través de la resolución expresada, cuestión interna de inconstitucionalidad respecto al artículo 35, apartado 7.2, de la Ley 53/2002, por potencial oposición al artículo 24.1 de la CE.

### 3.3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 20/2012, DE 16 DE FEBRERO

Con ella se resolvió la posible inconstitucionalidad de la tasa creada por la Ley 53/2002. Su argumentación parte del reconocimiento de que el derecho de acceder a la Jurisdicción es un aspecto medular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24.1 de la CE, que no viene otorgado por la ley sino que dimana de la CE misma (*supra*). En consecuencia, el principio *pro actione* oxigena el derecho de acceso a la Justicia, vista la repercusión que cabe otorgar a los requisitos legales de acceso al proceso si pueden obstaculizar o eliminar el derecho de los ciudadanos a someter un concreto caso al conocimiento y pronunciamiento del juez y, por tanto, causar indefensión.

El TC no alberga dudas acerca de la legitimidad de los fines que persigue la tasa judicial: se dirige a financiar el *servicio público* de la Administración de Justicia con cargo a los justiciables que más se benefician de la actividad jurisdiccional, disminuyendo correlativamente la financiación procedente de los impuestos a cargo de todos los ciudadanos (STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 8.º –NCJ056428–). La Justicia puede ser declarada gratuita como hizo la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, pero «resulta obvio que la Justicia no es gratis», por lo que si los justiciables no sufragan el coste de su funcionamiento, el Poder Judicial debe ser financiado mediante impuestos pagados por los contribuyentes.

Considerando que la opción e implantación del modelo de financiación de la Justicia compete al legislador al socaire de los amplios márgenes de libertad configurativa del sistema tributario, aunque dentro de los límites constitucionales, el TC argumenta que aunque resulte evidente que la Justicia, en su faz de garantía del Estado de derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable individualmente considerado, 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».

El TC también hace hincapié (STC 20/2016, de 16 de febrero, FJ 9.º y 10.º) en que la tasa judicial en vigor desde el 1 de abril de 2003 tiene un ámbito material limitado, rodeado de múltiples excepciones (*supra*), y subraya que «en principio no vulnera la Constitución que una norma de rango legal someta a entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación, al pago

---

y principios de distinta clase y naturaleza, merece [...] ser declarada inconstitucional y nula». Téllez Lapeira, A. La tasa judicial y..., cit.

de unas tasas que sirven para financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que libremente deciden presentar ante los tribunales del orden civil –nótese– para defender sus derechos e intereses legítimos. Esta conclusión general solo podría verse modificada si se demostrase que la cuantía de las tasas establecidas [...] son tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la Jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables» (STC 20/2016, de 16 de febrero, FJ 11.º).

Esta extractada doctrina del TC se ciñe al análisis de la tasa judicial en el orden civil tal cual se implantó por la Ley 53/2002, dándola por válida siempre y cuando no entre en pugna con otros postulados constitucionales inaccesibles a su interferencia. Muy probablemente una interpretación extensiva de esta justificación dirigida a una tasa judicial hiperbolizada (*infra*) no quepa ser practicada automáticamente. Así se deduce del razonamiento del TC, que concluye indicando que «las tasas judiciales establecidas por la Ley 53/2002 como condición para que los tribunales del orden jurisdiccional civil den curso a las demandas presentadas por los justiciables en los términos que han sido examinados por esta sentencia (resáltese) son tributos cuyo hecho imponible no es ajeno a la función jurisdiccional [...]. Es constitucionalmente válida la limitación impuesta por la norma legal enjuiciada, que consiste en condicionar la sustanciación del proceso instado en la demanda civil que pretendan las personas jurídicas con ánimo de lucro, sujetas al impuesto sobre sociedades y con una facturación anual elevada –agregado de requisitos subjetivos y objetivos– a que acrediten que han satisfecho el deber de contribuir al sostenimiento del gasto público que conlleva el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que les beneficia de modo particular».

### 3.4. LA LEY DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2012

Compete ahora analizar cuál es la regulación contenida en la LTJ:

#### a) *Ámbito de aplicación.*

El artículo 1 de la LTJ dispone que la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional comprenderá a los órdenes civil, contencioso-administrativo y social.

Esta tasa tiene carácter estatal, siendo exigible por igual en todo el territorio nacional en los supuestos prevenidos en la LTJ (*infra*). Pero se deja expresamente a salvo la posibilidad de su concurrencia con otras tasas o tributos que puedan exigir las comunidades autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras –*infra*, nuevamente–, con la única excepción consistente en que «no podrán gravar los mismos hechos imposables», *ergo* prohibiéndose incurrir en doble imposición (art. 1 *in fine* LTJ).

#### b) *Hechos imposables.*

El artículo 2 de la LTJ detalla cuáles son los hechos imposables de la tasa, consistiendo en el ejercicio de la potestad jurisdiccional originada por la realización de los siguientes actos procesales:

- Interposición de la demanda en toda clase de procesos declarativos y de ejecución de títulos ejecutivos extrajudiciales en el orden jurisdiccional civil, la formulación de reconvencción y la petición inicial del proceso monitorio y del proceso monitorio europeo.
- La solicitud de concurso necesario y la demanda incidental en los procesos concursales.
- La interposición del recurso contencioso-administrativo.
- La interposición del recurso extraordinario por infracción procesal en el ámbito civil.
- La interposición de recursos de apelación contra sentencias y de casación en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo.
- La interposición de recursos de suplicación y casación en el orden social.
- La oposición a la ejecución de títulos judiciales.

c) *Sujeto pasivo. Exenciones.*

Como sujeto pasivo de la tasa, el artículo 3 de la LTJ designa a quien promueva el ejercicio de la potestad jurisdiccional y realice su hecho imponible. El artículo 4 de la LTJ procede a implantar exenciones al pago de la tasa, que cabe subdividir de dos maneras habida cuenta de que, de una parte, se instauran exenciones objetivas y, de otra, subjetivas.

Erigen exenciones objetivas:

- La interposición de demanda y la presentación de ulteriores recursos en relación con los procesos de capacidad, filiación, matrimonio y menores regulados en el título I del libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). Con todo, estarán sujetos al pago de la tasa los procesos regulados en el capítulo IV del citado título y libro que no se inicien de mutuo acuerdo o por una de las partes con el consentimiento de la otra, aun cuando existan menores, salvo que las medidas solicitadas versen exclusivamente sobre estos.
- La interposición de demanda y la presentación de ulteriores recursos cuando se trate de los procedimientos especialmente establecidos para la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, así como contra la actuación de la Administración electoral.
- La solicitud de concurso voluntario por el deudor.
- La interposición de recurso contencioso-administrativo por funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios.
- La presentación de petición inicial de procedimiento monitorio y la demanda de juicio verbal en reclamación de cantidad cuando la cuantía de las mismas

no supere 2.000 euros, sin que se aplique esta exención en estos procedimientos si la pretensión ejercitada se funda en un documento que tenga el carácter de título ejecutivo extrajudicial según el artículo 517 de la LEC.

- La interposición de recursos contencioso-administrativos cuando se recurra en casos de silencio administrativo negativo o inactividad de la Administración.
- La interposición de la demanda de ejecución de laudos dictados por las Juntas Arbitrales de Consumo.
- Las acciones que, en interés de la masa del concurso y previa autorización del juez de lo Mercantil, se interpongan por los administradores concursales.
- Los procedimientos de división judicial de patrimonios, salvo en lo supuestos en que se formule oposición o se suscite controversia sobre la inclusión o exclusión de los bienes, devengando la tasa por el juicio verbal y por la cuantía que se discuta o la derivada de la impugnación del cuaderno particional a cargo del opositor, y si ambos se opusieren a cargo de cada uno por su respectiva cuantía.

Se tipifican como exenciones subjetivas, *ex* artículo 4.2 de la LTJ:

- Las personas a las que se haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello establecidos en la normativa especial al efecto dictada (art. 119 CE y Ley 1/1996, de 10 de enero).
- El Ministerio Fiscal.
- La Administración General del Estado, las de las comunidades autónomas, las entidades locales y los organismos públicos dependientes de todas ellas.
- Las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

El artículo 4.3 de la LTJ añade una exención parcial *ratione materiae*.

- En el orden social los trabajadores, sean por cuenta ajena o autónomos, contarán con una exención del 60% en la cuantía de la tasa que les corresponda por la interposición de los recursos de suplicación y casación. Ahora bien, entre tanto no se reformara la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, parece obvio que los trabajadores gozan plenamente de ese derecho dentro del proceso laboral (y también del concursal) a la vista de su artículo 2 d)<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> «La Ley 10/2012 [...] contiene dos preceptos contradictorios entre sí en relación con la exigencia del pago de tasa judicial a los trabajadores [...] artículo 4.2 a) [...] artículo 4.3 [...]. La normativa reguladora del derecho a la asistencia jurídica gratuita reconoce a los trabajadores ese derecho cuando litigan en el orden social, a tenor de lo que establece

- En el orden contencioso-administrativo, se extiende ese beneficio a los funcionarios públicos cuando actúen en defensa de sus derechos estatutarios en la cuantía de la tasa que les corresponda por la interposición de los recursos de apelación y casación.

d) *Devengo.*

El artículo 5 de la LTJ procede a fijar los diversos momentos procesales en que se produce.

En el orden jurisdiccional civil, se preceptúan los siguientes: interposición del escrito de demanda, formulación de escrito de reconvencción, presentación de petición inicial de procedimiento monitorio y procedimiento monitorio europeo, presentación de la solicitud de declaración de concurso por el acreedor y demás legitimados, presentación de demanda incidental en procesos concursales, interposición de recurso de apelación, interposición de recurso extraordinario por infracción procesal, interposición de recurso de casación e interposición de la oposición a la ejecución de títulos judiciales.

En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, el devengo se producirá al producirse estos momentos procesales: interposición del recurso contencioso-administrativo (acompañado o no de la formulación de la demanda), interposición del recurso de apelación e interposición del recurso de casación.

Por fin, en el orden jurisdiccional social el devengo de la tasa tendrá lugar en el momento de la interposición del recurso de suplicación o de casación.

e) *Base imponible y cuota tributaria.*

La base imponible de la tasa coincide con la cuantía del procedimiento judicial o recurso, determinada con arreglo a las normas procesales. A los solos efectos de establecer esta base imponible para los procedimientos de cuantía indeterminada o aquellos en los que resulte imposible su determinación siguiendo las directrices de la normativa procesal, se valorarán en 18.000 euros. Cara a la determinación de la base imponible, se considerarán de cuantía indeterminada los procesos regulados en el título I del libro IV de la LEC no exentos de abono de la tasa (art. 6 LTJ).

El artículo 7 de la LTJ procedería a reglar la determinación de la cuota tributaria en lo que a su cuantía fija se refiere.

---

el artículo 2 de la LAJG [...]. Precepto prácticamente interpretado en el sentido de que reconoce a los trabajadores el beneficio de justicia gratuita durante su intervención en los recursos de suplicación y casación (por ejemplo, ATS de 26 de enero de 2000) [...] que la Ley 10/2012 no ha modificado ni ha derogado, tanto expresa como tácitamente [...]. La remisión del artículo 4.2 a) [...] es muy nítida: a quienes se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita de acuerdo con su normativa reguladora [...] lo cual incluye a los trabajadores cuando litigan en el orden social en dicha condición, de manera automática, sin necesidad de acreditar su insuficiencia de recursos [...] ya que no ha modificado esta norma» (ATSJ del País Vasco, Sala de lo Social, de 19 de febrero de 2013).

- En el orden jurisdiccional civil, estas sumas son las siguientes: 150 euros para los juicios verbal y cambiario; 300 euros para el juicio ordinario; 100 euros en los procedimientos monitorio, monitorio europeo y demanda incidental en el proceso concursal; 200 euros si se trata de ejecución extrajudicial y oposición a la ejecución de títulos judiciales; 200 euros en caso de concurso necesario; 800 euros si se interpone un recurso de apelación y 1.200 euros si los recursos a entablar son el de casación o el extraordinario por infracción procesal.
- En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: 200 euros en el supuesto de un recurso contencioso-administrativo abreviado; 350 euros si fuera ordinario; 800 euros para interponer un recurso de apelación y 1.200 euros para hacerlo si se trata de una casación.
- En el orden social, las sumas constantes serían 500 euros por entablar un recurso de suplicación y 750 euros por interponer una casación.

A esas sumas fijas habría que añadir otras variables. *Ex* artículo 7.2 de la LTJ tendrá que satisfacerse también la cantidad que resultaría de aplicar a la base imponible determinada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6 de la LTJ el tipo de gravamen que corresponda según esta escala: de 0 a 1.000.000 euros, el tipo será del 0,5%; en el resto de casos, ascenderá al 0,25% alcanzando la cifra de 10.000 euros como máximo variable. Si el sujeto pasivo de la tasa hubiera sido persona física habría de satisfacer la cantidad resultante de aplicar a la base imponible un tipo del 0,1% con un límite de la cuantía variable de 2.000 euros<sup>23</sup>. *A contrario sensu*, esta modulación no alcanzará los supuestos en que el sujeto pasivo de la tasa sea una persona jurídica.

#### f) *Autoliquidación y pago.*

El artículo 8 de la LTJ prevé que los sujetos pasivos de la tasa deban autoliquidarla conforme al modelo oficial que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, procediendo a su ingreso en el Tesoro Público según lo dispuesto en la legislación tributaria general y en las normas reglamentarias de desarrollo del mencionado precepto. El justificante del pago de la tasa con arreglo al modelo oficial, debidamente validado, acompañará a todo escrito procesal mediante el que se realice el

<sup>23</sup> «La cuota tributaria de la vigente Ley de Tasas [...] puede resultar desproporcionada al patrimonio de su sujeto pasivo y erigirse en un obstáculo para el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, tal y como nuestro Tribunal Constitucional pudo declarar en su doctrina sobre la fianza del acusador particular (SSTC 62/1983, de 11 de julio; 113/1984, de 29 de noviembre; 147/1985, de 29 de octubre; 21/1987, de 19 de febrero, y 79/1999, de 26 de abril), que *mutatis mutandis* podría ser también aquí reclamada», por lo que la LTJ «es perfectamente constitucional, pero la cuota tributaria [...] constituye un requisito fiscal desproporcionado que puede erigirse en un serio e irrazonable obstáculo al ejercicio por parte de los ciudadanos de su derecho a la tutela judicial efectiva». Gimeno Sendra, V. (6 de marzo de 2013). La Ley de tasas en el orden procesal civil. *Diario La Ley*, (8.037). La cuestión nodular «no está tanto en la existencia o mantenimiento de la tasa, sino en las cifras que establece, que pudieran resultar en algunos casos desproporcionadas». Bonachera Villegas, R. (mayo-junio 2013). La tasa judicial en el ámbito del proceso contencioso-administrativo de la Jurisdicción. *La Ley-Práctica de Tribunales*, 102. Madrid.

hecho imponible de este tributo. Para el caso de no acompañarse ese justificante, se dispuso que se «requerirá al sujeto pasivo para que lo aporte, no dando curso al escrito hasta que tal omisión fuese subsanada» –art. 8.2.II LTJ–, en el plazo de 10 días.

La falta de presentación del justificante de autoliquidación no impediría la aplicación de los plazos establecidos en la legislación procesal, de manera que la ausencia de subsanación de tal deficiencia, tras el requerimiento aludido, daría lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según los supuestos. La satisfacción de un tributo se conceptúa como un requisito propiamente procesal, un elemento de procedibilidad sin cuya concurrencia surge el imperativo de abortar la iniciación o prosecución del curso procesal<sup>24</sup>. La falta de abono del tributo ya no podía conllevar titubeos a los órganos jurisdiccionales en el sentido de dar cuenta a la Administración tributaria pero no lastrar la iniciación o consecución del proceso, sino que tendría los tajantes efectos procesales legalmente señalados.

g) *Gestión y vinculación de la tasa.*

La gestión de la tasa judicial corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actualmente, Hacienda y Función Pública, Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre). Por orden del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se regularán los procedimientos y los modelos de autoliquidación de la tasa (art. 9 LTJ). La norma reglamentaria que efectuó esta regulación y permitió su efectiva entrada en vigor práctico fue 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 por solución extrajudicial del litigio y por acumulación de procesos, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social, y se determinan el lugar, forma, plazos y los procedimientos de presentación.

Por su parte, el artículo 11 de la LTJ previno que la tasa judicial se considerará vinculada, en el marco de la Ley 1/1996, de 10 de enero, al sistema de Justicia gratuita en los términos que para cada ejercicio previera la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

### 3.5. RECTIFICACIONES PARCIALES. EN ESPECIAL, EL REAL DECRETO-LEY 1/2015, DE 27 DE FEBRERO

Aliviando esos previsibles excesos de la LTJ, se han promulgado distintas normas. Contamos con los Reales Decretos-leyes 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen

<sup>24</sup> «La Ley [...] configura la nueva tasa no solo como una obligación tributaria, sino también como un requisito procesal con las importantes consecuencias de producir la preclusión de los actos procesales gravados con la tasa e, incluso, la terminación anticipada del proceso sin una resolución de fondo». López Jara, M. y Flores Rodríguez, J. (20 de diciembre de 2012). La tasa judicial para el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social. Comentarios a la Ley 10/2012, de 20 de noviembre. *Diario La Ley*, (7.988).

de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita; y 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

El primero de ellos se orientó a corregir algunos aspectos puntuales de la LTJ: la introducción de una escala específica para las personas naturales, con un tipo variable menor que el general reservado a las personas jurídicas (pero sin eximirse de tasa a las personas físicas); limitación de la tasa en el orden contencioso-administrativo cuando el recurso se interponga contra resoluciones sancionadoras impidiendo que la tasa supere el 50 % de su importe; resolución de problemas apreciados en la praxis sobre procesos de capacidad, filiación, matrimonio y menores, acciones interponibles por los administradores concursales o los de división de patrimonios; y modificaciones en la regulación de la asistencia jurídica gratuita para evitar desfases entre ambos conjuntos normativos. Interesa resaltar que en ningún caso este retoque implicó un cuestionamiento de la viveza de las tasas judiciales, pues como se lee en el apartado segundo de su exposición de motivos, el legislador persevera en su convicción de que la LTJ «se configura como una premisa básica para el buen funcionamiento de la justicia gratuita, al garantizar la suficiencia de recursos del sistema» (*cf.* art. 11 LTJ, *supra*).

El segundo tiene unos objetivos más ambiciosos. En el apartado IV de su exposición de motivos se argumentaba que, transcurrido un plazo razonable desde la entrada en vigor de la norma de 2012, «se ha podido constatar que resulta inaplazable atender a la situación económica desfavorable de un importante número de ciudadanos que, no siendo beneficiarios del derecho de asistencia jurídica gratuita, deben ser objeto de atención en cuanto al impacto que sobre ellos está teniendo el sistema de tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional». Entendemos que el legislador está aceptando la desmesura de las tasas judiciales y el producido efecto de alejamiento de la Justicia respecto de un buen número de los ciudadanos que no pueden permitirse ese tipo de gastos, máxime en una coyuntura económica como la que se venía atravesando.

El legislador vincula la modificación operada «a medidas incentivadoras de la economía o de estimulación de los mercados, que permitan llevar a cabo objetivos gubernamentales de política económica general», concretada entre otras motivaciones en «eliminar un elemento de retraimiento en el acceso a los tribunales» en un contexto de previsible aumento de movimientos económicos entre los distintos operadores.

El artículo 11 del Real Decreto-ley 1/2015 efectuó modificaciones en la LTJ. La más reseñable, a nuestro parecer, tiene que ver con el régimen de exenciones, las cuales son ampliadas tanto en su faz objetiva como subjetiva.

El artículo 4.1 de la LTJ pasa a disponer este listado de exenciones objetivas:

- La interposición de demanda y la presentación de ulteriores recursos cuando se trate de los procedimientos especialmente establecidos para la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, así como contra la actuación de la Administración electoral.

- La solicitud de concurso voluntario por el deudor.
- La presentación de petición inicial del procedimiento monitorio y la demanda de juicio verbal en reclamación de cantidad cuando la cuantía de las mismas no supere 2.000 euros. No se aplicará esta exención cuando en estos procedimientos la pretensión ejercitada se funde en un documento que tenga el carácter de título ejecutivo extrajudicial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 517 de la LEC.
- La interposición de recursos contencioso-administrativos cuando se recurra en casos de silencio administrativo negativo o inactividad de la Administración.
- La interposición de la demanda de ejecución de laudos dictados por las Juntas Arbitrales de Consumo.
- Las acciones que, en interés de la masa del concurso y previa autorización del juez de lo Mercantil, se interpongan por los administradores concursales.
- Los procedimientos de división judicial de patrimonios, salvo en los supuestos en que se formule oposición o se suscite controversia sobre la inclusión o exclusión de bienes, devengando la tasa por el juicio verbal y por la cuantía que se discuta o la derivada de la impugnación del cuaderno particional a cargo del opositor, y si ambos se opusieren a cargo de cada uno por su respectiva cuantía.

En lo que se refiere a las exenciones subjetivas, se dispuso en el artículo 4.2 de la LTJ que estuvieran exentos de tasa *en todo caso*:

- Las personas físicas.
- Las personas jurídicas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora.
- El Ministerio Fiscal.
- La Administración General del Estado, las de las comunidades autónomas, las entidades locales y los organismos públicos dependientes de todas ellas.
- Las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

La novedad más significativa radicó en la plena exención subjetiva del pago de tasa para las personas físicas, valorando muy especialmente que «las personas físicas, individualmente consideradas y no como un todo, no son quienes más se benefician de la Administración de Justicia»<sup>25</sup>, ni quienes litigan estructuralmente ante ella.

---

<sup>25</sup> De Prada Rodríguez, M. El acceso a la Justicia..., cit.

Sin embargo, se mantuvo sin motivación aparente el abono de tasa para otras personificaciones jurídicas que, en sentido análogo a las personas físicas, pueden ser perjudicadas por el peaje impuesto por la LTJ. Así sucede, por ejemplo, con las comunidades de propietarios, organizaciones no gubernamentales, pequeños empresarios, autónomos... cuya capacidad económica podría resultar tan poco boyante como las de las personas naturales<sup>26</sup>.

### 3.6. UN FACTOR MÁS EN INTERACCIÓN: TASAS JUDICIALES AUTÓNOMICAS. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 71/2014, DE 6 DE MAYO (NCJ058493)

Antes de abordar este extremo, se hace preciso ubicarlo mínimamente.

#### 3.6.1. Breve *prilus*: Justicia y competencias autonómicas

La opción constitucional de Poder Judicial que en su momento se acogió descansó sobre el principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5 CE), sin perjuicio de que orgánicamente ese poder se presentara en la praxis descentralizado, capilarmente diseminado por todo el territorio estatal<sup>27</sup>.

Sin embargo, el proceso estatuyente y sus posteriores reformas ampliatorias de los sucesivos techos competenciales invirtieron esa consideración. Los Estatutos de Autonomía procedieron a plasmar la voluntad de las comunidades autónomas de ejercitar potestades en el ámbito de la Administración de Justicia, mediante la introducción en el articulado estatutario de las denominadas *cláusulas subrogatorias*. La redacción de esas normas estatutarias indicaba que la comunidad de turno ejercería las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial (LOPJ) y de su Consejo General reconocieran o atribuyeran al Gobierno del Estado en relación con la Administración de Justicia. Por tanto, lo que las normas estatutarias sentaban era una remisión a la LOPJ.

<sup>26</sup> «Una gran entidad, por su amplitud, extensión y red comercial, que precisamente le hace tener un cierto tamaño y unos elevados ingresos, va a usar la Administración de Justicia en mayor medida que el resto de personas (físicas y jurídicas) [...]. A mayor volumen de relaciones contractuales, mayores ingresos, mayor índice de litigiosidad [...]. Sin embargo, una persona física o jurídica de reducida dimensión no accede a la Jurisdicción de forma cotidiana, masiva o indiscriminada como parte de su actividad negocial, de forma que pueda justificarse la imposición de una tasa con una supuesta finalidad disuasoria». Ruiz González, M. A. (18 de febrero de 2013). La inconstitucionalidad de las tasas judiciales introducidas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre. *Diario La Ley*, (8.025).

<sup>27</sup> «Nuestro modelo constitucional se basa en un Poder Judicial alejado de realidades federales, otorgando un papel preeminente a la legislación estatal». Torres Muro, I. y Álvarez Rodríguez, I. (2011). *El Poder Judicial en Cataluña en la STC 31/2010, de 28 de junio*. En *Teoría y Realidad Constitucional* (p. 346). Madrid: UNED. «Por ello carecen [...] de sentido constitucional las continuas apelaciones [...] a una necesaria adaptación autonómica del Poder Judicial. El Poder Judicial constitucional fue pensado por los constituyentes bajo un molde unitario con una estructura jerarquizada de órganos judiciales estatales». Virgala Foruria, E. (2006). En *El Poder Judicial en las Comunidades autónomas. Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado autonómico* (p. 405). Madrid: CGPJ.

La única forma de salvar esa aparente contradicción entre la CE y los Estatutos de Autonomía, diferente a una aplicación literal del principio de primacía jerárquica constitucional con la subsiguiente desactivación de las cláusulas subrogatorias, exigía formular una disociación en el tenor del artículo 149.1.5.º de la CE consistente en escindir un concepto estricto de Administración de Justicia y otro amplio, de tal modo que en el primero no cupiera que las comunidades autónomas pudieran tener ninguna intervención mientras que en el segundo sí. Así procedió el TC instaurando una jurídicamente vinculante línea doctrinal muy estable de la que suponen jalones claros, por ejemplo, las SSTC 56/1990, de 29 de marzo (NCJ047889); 62/1990, de 30 de marzo (NCJ046260); 158/1992, de 26 de octubre; 105/2000, de 13 de abril (NSJ007693); 294/2006, de 11 de octubre (NSJ022164), o 31/2010, de 28 de junio.

Se consagró así la diferencia entre *Administración de Justicia* y *administración de la Administración de Justicia*<sup>28</sup>, sin vulnerar el principio constitucional de unidad orgánica y funcional del Poder Judicial<sup>29</sup>. En el ámbito conceptual de la administración de la Administración de Justicia, situado fuera del núcleo duro de la Administración de Justicia identificada con la previsión del artículo 149.1.5.º de la CE, las comunidades autónomas podrían ejercitar competencias, siempre con el matiz de que desarrollen esos poderes en los límites marcados por las cláusulas subrogatorias, esto es, en los ámbitos que la LOPJ reserva al Gobierno.

El Poder Judicial es único, ya que «una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la Jurisdicción» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 42.º –NCJ052475–). Ahora bien, frente a «ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia existe un conjunto de medios personales y materiales –reténgase esta crucial acotación– que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el artículo 122.1 de la CE al referirse al personal, al servicio de la Administración de Justicia, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las comunidades autónomas asuman competen-

<sup>28</sup> «A la vista del proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía y de la propia Constitución, puede afirmarse que la distinción entre un sentido amplio y un sentido estricto en el concepto de Administración de Justicia no es algo irrelevante jurídicamente. Esa diferencia presente en toda la organización y regulación de la función jurisdiccional [...] tiene, al menos, valor para distinguir entre función jurisdiccional propiamente dicha y ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse, por un lado, y otros aspectos que, más o menos unidos a lo anterior, le sirven de sustento material o personal, por otro [...]. No se cuestiona la unidad material de la Administración de Justicia del artículo 149.1.5.º; lo que se cuestiona es si la llamada administración de la Administración de Justicia se integra o no en el citado precepto o sí, por el contrario, se trata de otra materia independiente y, por tanto, situada fuera del ámbito de la Administración de Justicia» (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 7.º).

<sup>29</sup> «Unidad orgánica y funcional del Poder Judicial que se asegura en su sustancia con la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, la cual es perfectamente compatible con el reconocimiento a las comunidades autónomas de determinadas competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 42.º *in fine*)» –STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5.º (NCJ057407)–.

cias sobre esos medios personales y materiales» (STC 162/2012, de 20 de setiembre, FJ 5.º). En consecuencia, dentro de esa idea o concepto «administración de la Administración de Justicia», los campos sobre los que las potestades autonómicas van a poder proyectarse son principalmente dos: el personal no juzgador adscrito al engranaje del Poder Judicial y los medios materiales precisos para el recto desenvolvimiento de la actividad jurisdiccional. Con la locución administración de la Administración de Justicia hacemos alusión a la vertiente puramente administrativa al servicio de la privativa función jurisdiccional del Estado.

### 3.6.2. Tasas judiciales autonómicas

Recordemos que del ya transcrito artículo 1 de la LTJ se desprende que queda expresamente a salvo la posibilidad de la concurrencia de las tasas judiciales estatales con otras tasas o tributos que puedan exigir las comunidades autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras, con la única excepción consistente en que «no podrán gravar los mismos hechos imposables» –no siendo factible incurrir en doble imposición (art. 1 *in fine* LTJ)–. Se habilita permisividad para unas tasas autonómicas, en sus espectros competenciales propios conexos a la Justicia, con esas dos limitaciones: amoldarse a su ámbito de capacidades y no incurrir en doble imposición, es decir, no poder marcar como hechos imposables los que ya selecciona como tales el Estado –límite seguramente redundante, pues el tenor del artículo 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de setiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA) reza que «los tributos que establezcan las Comunidades autónomas no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado»<sup>30</sup>.

Por supuesto, «la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes» (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 3.º –NFJ013319–). La capacidad para la creación y regulación de esos tributos queda vinculada a la existencia de una previa competencia material: «la tasa sigue al servicio», ergo «la distribución de competencias en una materia determina la posibilidad de establecer tasas sobre la misma, así como su configuración», artículo 7.1 de la LOFCA (STC 136/2012, de 19 de junio, FJ 8.º –NCJ057094–).

La función jurisdiccional *stricto sensu* junto a la ordenación de los elementos intrínsecamente ligados a la independencia con la cual debe desarrollarse (art. 117.1 CE) conduce al TC a concluir que esta cuestión ha de incardinarse a la competencia exclusiva estatal referida por el

<sup>30</sup> Los límites contenidos en la LOFCA «reflejan que la competencia autonómica para establecer tributos *ex novo* no se configura constitucionalmente en términos absolutos, sino que se encuentra sujeta a los límites establecidos en las leyes del Estado a que se refieren los artículos 133.2 y 157.3 de la CE [...]. El poder tributario de las comunidades autónomas puede así ser delimitado por el Estado, salvaguardando en todo caso su propia existencia de manera que no se produzca un vaciamiento de la competencia, pues [...] ninguno de los límites constitucionales que condicionan dicho poder [...] puede ser interpretado de tal manera que haga inviable el ejercicio de aquella potestad tributaria» (STC 201/2012, de 12 de noviembre, FJ 4.º –NCJ059457–).

artículo 149.1.5.º de la CE, es decir, a la Administración de Justicia en sentido restringido (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5.º –NCJ057407–, *supra*). Las tasas judiciales «son tributos cuyo hecho imponible no es ajeno a la función jurisdiccional –campo vedado a las competencias autonómicas, *supra*– y que imponen una carga económica que persigue un fin vinculado al proceso mismo» –igualmente ajeno al hecho autonómico visto que enhebra instrumentalmente al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva– (STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 12.º –NCJ056428–).

Los hechos imponderables indeclinablemente *procesales* –Administración de Justicia– que contempla el artículo 2 de la LTJ no son susceptibles de ser escogidos por las comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de administración de la Administración de Justicia por la simple razón de no recaer sobre el servicio público de la Justicia –administración de la Administración de Justicia–, apto para ser gestionado en parte por esas corporaciones, sino sobre la intransferible actividad estatal que constituye el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Por ello, «la consecuencia es 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 competencia para establecerla así como su gestión y recaudación», lo cual trae como colofón que «no puede aceptarse aquí la invocación de la competencia autonómica [...] pues solamente en el sentido amplio de la noción de Administración de Justicia tienen cabida las competencias autonómicas y [...] nos encontramos aquí en el ámbito estricto de la Administración de Justicia» (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5.º –NCJ057407–).

La duda a despejar se traslada a especificar qué hechos imponderables son susceptibles de ser gravados por tasas autonómicas.

### 3.6.3. La Ley 5/2012, de 20 de marzo, de la Comunidad de Cataluña

La Ley 5/2012, de 20 de marzo, de la Comunidad de Cataluña, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos instaura una tasa autonómica para el justiciable y otra tasa para la utilización o el aprovechamiento de los bienes y derechos afectos al servicio de la Administración de Justicia. El artículo 3 bis 1-1 de la norma desgana los hechos imponderables seleccionados<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> «Constituye el hecho imponible de la tasa la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia de competencia de la Generalidad (nótese), a instancia de parte, en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, en los órganos judiciales con sede en Cataluña. La producción del hecho imponible se manifiesta mediante la realización de los siguientes actos:

- a) En el orden jurisdiccional civil, con independencia de la cuantía: la interposición de la demanda de juicio ordinario, la formulación de reconvencción en el juicio ordinario y la presentación de la solicitud de declaración de concurso.
- b) En el orden jurisdiccional civil, en los casos de cuantía superior a 3.000 euros: la interposición de demanda de juicio verbal, la formulación de reconvencción en el juicio verbal, la interposición de demanda de procesos de ejecución de títulos extrajudiciales, la interposición de demanda de juicio cambiario y la presentación de la petición inicial del procedimiento monitorio y del proceso monitorio europeo.

Esta regulación dio lugar a un recurso de inconstitucionalidad resuelto por el TC mediante la Sentencia de 6 de mayo de 2014.

### 3.6.4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 71/2014, de 6 de mayo

En esta resolución, el TC concluye la constitucionalidad de la tasa creada por la Generalidad en el ámbito de la Justicia. Los argumentos de quienes se sirve para alcanzar tal determinación son estructurables de la siguiente manera:

#### A) Enfoque competencial

Ostentadas por las entidades autonómicas capacidades de diversa índole y profundidad sobre medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, para el TC «es posible la imposición de tasas autonómicas sobre dicha administración de la Administración de Justicia [...] sentado que en las tasas la competencia para su creación y regulación se encuentra estrechamente ligada a la competencia material» (STC 71/2014 de 6 de mayo, FJ 4.º –NCJ058493–). El TC concluye la viabilidad de la concurrencia de las dos tasas en cuestión por constituir realidades escindibles.

La tasa estatal por el ejercicio de la potestad jurisdiccional queda encuadrada en el estricto espectro del artículo 149.1.5.º de la CE; y «se vincula directamente con el acceso a la Jurisdicción civil o contencioso-administrativa, así como con la continuación de procesos judiciales ya iniciados en esos órdenes jurisdiccionales, y persigue financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que determinados justiciables deciden libremente interponer en defensa de sus derechos e intereses legítimos, disminuyendo así correlativamente la financiación procedente de los impuestos con cargo a la generalidad de los ciudadanos» (STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 4.º –NCJ058493–). La regulación de la tasa estatal selecciona como hecho imponible el ejercicio mismo de la potestad jurisdiccional y no el servicio público de la Administración de Justicia que resulta asignable a las capacidades gestoras de las comunidades autónomas –*supra*–.

Existe la facultad autonómica de implantar tasas sobre su competencia propia, la administración de la Administración de Justicia, sin que decaiga el brocardo «la tasa sigue al servicio». Este tributo no incide en la función jurisdiccional sobre la que las autonomías adolecen de cualquier competen-

- c) En el orden jurisdiccional civil, en los casos de cuantía superior a 6.000 euros: la interposición de la demanda en los procesos de ejecución de títulos judiciales.
- d) La interposición de recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal y de casación en el orden civil.
- e) La interposición de recurso contencioso-administrativo de cuantía superior a 3.000 euros.
- f) La interposición de recursos de apelación y casación en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

A los efectos de lo establecido por la presente ley, los procedimientos de cuantía indeterminada o aquellos en los que sea imposible efectuar su determinación de acuerdo con las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se consideran de cuantía superior a 6.000 euros».

cia: «Al disponer la Comunidad Autónoma de Cataluña de la obligada competencia material, puede instaurar una tasa que financie su ejercicio [...]. Y así lo confirma además expresamente el artículo 1 de la [...] Ley estatal 10/2012, al reconocer que la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional se aplicará sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras, los cuales no podrán gravar los mismos hechos imponibles. No cabe por tanto cuestionar la constitucionalidad de un hecho imponible que coincide con el reparto de competencias en la materia» (STC 71/2014, de 6 mayo, FJ 5.º).

## B) Enfoque relativo a la inexistencia de doble imposición

Vistos los hechos imponibles elegidos, y parangonados con los fijados por el artículo 2 de la LTJ, no puede negarse la más que evidente cercanía cuando no aparente identidad entre ellos. En ese caso, nos hallaríamos ante un supuesto de doble imposición que, de inmediato, quedaría proscrito *ope* artículo 6.2 de la LOFCA (*supra*).

El TC salva esta eventualidad razonando que «es cierto que [...] la tasa autonómica se debe [...] con ocasión del inicio de los procesos allí definidos. Sin embargo, la redacción [...] no permite alcanzar conclusiones precipitadas [...]. En este supuesto [...] tal inexcusable operación interpretativa debe partir de la premisa de que la proximidad parcial entre hechos imponibles deriva de la propia cercanía de las competencias» (STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 5.º) –dualidad Administración de Justicia (función jurisdiccional; Estado)/administración de la Administración de Justicia (respaldo a la función jurisdiccional sin entrar en su recinto, simplemente a su servicio; comunidades autónomas)–. Por ello, «el mero dato de que la tasa se defina o conecte en el aspecto temporal de su devengo con determinadas actuaciones procesales no puede determinar automáticamente que la competencia estatal quede afectada» (STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 5.º).

Para el TC «es pues incuestionable que los actos procesales generan también un coste administrativo. Y asimismo innegable que el coste de dicha competencia administrativa se justifica por y para la competencia propiamente jurisdiccional, hasta el punto de que sin el ejercicio de esta última no existe la primera –nótese–. En otras palabras, los servicios administrativos constituyen precisamente un apoyo de la potestad jurisdiccional, que a su vez se erige en su *prius* lógico. Por tanto, el coste de dichos servicios administrativos está directamente asociado al número de asuntos que franquean su entrada en los órganos jurisdiccionales» (STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 5.º).

## C) Diferenciación entre la tasa estatal y la autonómica

Razona el TC que la tasa autonómica enjuiciada «no está enlazada con el acceso a la Jurisdicción o a los recursos, ya que el pago de la misma no constituye condición de admisibilidad de los actos procesales cuya vertiente administrativa pretende financiar. Mientras que la conexión de las tasas estatales con la potestad jurisdiccional es directa y resulta patente [...] siendo así *conditio sine qua non* para el propio ejercicio de la tutela judicial efectiva, el abono de la tasa autonómica carece, como no puede ser constitucionalmente de otro modo, de toda consecuencia impeditiva o retardaría del acceso a la Jurisdicción» (STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 5.º). Ergo en su opinión

la configuración del hecho imponible y el devengo de la tasa en juego resultan compatibles con la financiación de los medios personales y materiales, competencia autonómica que se pretende sufragar por esa vía. «Se evidencia así que la tasa autonómica constituye el exacto reverso de la tasa estatal», recayendo la primera sobre la administración de la Administración de Justicia y la segunda sobre la potestad jurisdiccional indeclinablemente estatal.

#### D) Voto particular formulado

Contra el criterio mayoritario adoptado por el Pleno del TC, esta opinión discrepante indica que la entrada en vigor de la tasa autonómica estudiada hace repercutir sobre el ciudadano la doble imposición de un mismo hecho imponible, pues «la respuesta a la actuación jurisdiccional que genera el ciudadano recurrente está constituida, de modo simultáneo e inescindible, por tareas de contenido procesal y realización de funciones administrativas vinculadas a las anteriores». Lo determinante es que el justiciable que aspira a ejercer su derecho fundamental a una tutela judicial efectiva «ha de pagar por partida doble para verlo satisfecho».

Subyacentemente, «la distribución de competencias, obligada en un Estado compuesto, no debe razonablemente abocar al pago por partida doble del servicio público instrumentado al respecto [...]. La Administración de Justicia funciona a solicitud del sujeto pasivo, siendo su interposición de la demanda y la solicitud del servicio inescindibles». La tasa autonómica grava actos procesales, luego jurisdiccionales y estatales, y no meras actuaciones administrativas, con lo que no se limita a los supuestos que le parecerían connaturalmente propios, ajustados a actividades estrictamente administrativas y desagregadas del desarrollo del proceso (v. gr. petición de copias o certificaciones). Al contrario, el voto particular formulado a la STC 71/2014, de 6 de mayo, estima que esta tasa entra de lleno en *lo procesal*.

Corolario inevitable de este diseño de la tasa autonómica analizada resulta ser que se produce una situación de desigualdad en el acceso a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos de una determinada comunidad autónoma en parangón con los de las restantes. Un derecho fundamental se dispensará de manera dispar, como mínimo en lo que a costes se refiere, en función de la parte del Estado en que el ciudadano litigue impetrando justicia.

## 4. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 140/2016, DE 21 DE JULIO

Haremos la siguiente estructuración de su fundamentación, que concluye con la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad interpuesto<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Cfr. Mayor Gómez, R. (septiembre 2016). Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio [...]: nulidad de las tasas judiciales. *Gabilex*, 7, 313 y ss. Toledo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## A) Ámbito de enjuiciamiento

Ante todo, el TC no enjuicia la potencial inconstitucionalidad de los artículos 2, 5, 6 y 11 de la LTJ, pues aprecia que existe una limitación procesal para entrar en su valoración en atención a la demanda que origina el recurso, considerando que la tarea de reconstrucción de oficio de aquella le está vedada (STC 160/2013, de 26 de septiembre –NCJ058016–), aceptando en este punto lo alegado a modo de excepciones y óbices procesales por la Abogacía del Estado. Por tanto, su análisis se centra en los artículos 1, 3.1 y 7 de la LTJ; preceptos estos dos reseñados en último lugar que quedarían afectados por la reforma operada por el Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, y también por el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero (*supra*), en los extremos que se relatan en el FJ 1.º de esta STC 140/2016, de 21 de julio (NCJ061472). En concreto, «la principal novedad de estas normas que afecta al objeto del presente recurso es la exención de pago de la tasa judicial para la totalidad de las personas físicas [...] –que– conduce a declarar la pérdida sobrevenida parcial del objeto del recurso en cuanto concierne a la imposición» de la LTJ «a las personas físicas».

## B) Viabilidad constitucional de la institución de la tasa judicial

El TC proclama como auténtico principio rector la corroboración de que «resulta incuestionable la decisión del legislador de instrumentar la financiación del servicio público de la Justicia no solamente a través de impuestos, sino también mediante tasas, siempre y cuando [...] no se viole con ello ninguna previsión constitucional» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 3.º –NCJ061472–).

## C) Finalidad constitucionalmente válida de la tasa judicial

La constitucionalidad de la tasa de 2002 no solamente se debía a que su cuantía no resultaba desproporcionada en función de la alta capacidad económica que se atribuía a las entidades que quedaban sujetas a su pago; sino también considerando que con ella se perseguía una «finalidad legítima» que consistía en «financiar el servicio público de la Administración de Justicia con cargo a los justiciables que más se benefician de la actividad jurisdiccional, disminuyendo correlativamente la financiación procedente de los impuestos» (STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 8.º –NCJ056428–). Pues bien, el TC estima que «esa misma finalidad legítima está presente también en la ley aquí impugnada», en la LTJ (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 3.º –NCJ061472–).

Esta argumentación hace perfectamente factible, a juicio del TC, la extensión de la tasa al orden jurisdiccional social, con independencia de sus reconocidas y consagradas especiales características que protegen el acceso a la Justicia a su través vehiculada, sin exigencias formales excesivas y salvaguardando su rol de instrumento corrector de desigualdades materiales entre trabajador y empresario (STC 3/1983, de 25 de enero), sin que pueda quedar entonces comprometido por la exigencia de un esfuerzo económico excesivo en la satisfacción de un tributo para tal ingreso.

Admitida la abstracta constitucionalidad de recurrir al mecanismo de las tasas judiciales para sufragar los gastos que origina la Administración de Justicia, el TC pasa a analizar si las cuan-

tías inicialmente pautadas por la LTJ resultan o no adecuadas, excesivas (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 5.º –NCJ061472–).

## D) Análisis de la concurrencia de límites constitucionales concretos a las tasas judiciales

### a) *Acotación de obstáculos en el acceso a la Justicia*

El derecho a la tutela judicial efectiva «puede verse conculcado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras –del acceso a la Jurisdicción– siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador en el marco de la Constitución» (STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 5.º –NCJ056428–), por lo que el aspecto clave a evaluar radica en despejar «la posible contradicción de su exigencia con el derecho fundamental de acceso a la Jurisdicción», la cual «solo se produciría si dichas tasas resultaran tan elevadas que impidan en la práctica el acceso a la Jurisdicción o lo obstaculicen en un caso concreto en términos irrazonables» (STC 79/2012, de 17 de abril, FJ 5.º –NCJ056847– –en relación al derecho de acceso al recurso– y STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 5.º –NCJ061472–).

Así es, «en el escenario de aplicación generalizada de la tasa judicial que plantea la Ley 10/2012 [...] se hace obligado determinar si esta última adopta, en su propio articulado o por remisión a otras leyes, las medidas necesarias para evitar que la exigencia de su pago pueda traducirse en un obstáculo real de acceso a la Justicia (art. 24.1 CE), por causa de insuficiencia económica del sujeto obligado a satisfacerla», extremo que «se refuerza por la exigencia del mismo tipo emanada de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos –TEDH– en materia de vulneración del derecho de acceso a los tribunales (derecho a que su causa sea oída por un Tribunal) del artículo 6.1 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales [...], causada por la imposición de una tasa o timbre fiscal del Estado en asuntos civiles» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 5.º –NCJ061472–).

En la doctrina del TEDH, se expone que «el derecho de acceso a un Tribunal no es un derecho absoluto, sino que puede comportar restricciones proporcionadas que persigan un objetivo legítimo y no menoscaban dicho derecho en su esencia, inclusive las ligadas al pago de tasas judiciales» (STEDH de 22 de diciembre de 2010), especialmente considerando que «las tasas judiciales contribuyen, en principio, al buen funcionamiento del sistema jurisdiccional, en la medida en que constituyen una fuente de financiación de la actividad judicial de los Estados miembros» (STEDH de 6 de octubre de 2016). En suma, el TEDH «reconoce de manera reiterada que el derecho de acceso no es absoluto, que los Estados pueden introducir limitaciones a su ejercicio incluso de orden financiero siempre que, con tales medidas, se persiga un fin legítimo y exista una relación de razonable proporcionalidad entre los medios empleados y dicho fin», pero aprecia lesividad al derecho en juego «si la norma reguladora del tributo de que se trate no contempla medidas de flexibilización, incluyendo la exención de su importe, en situaciones de insuficiencia económica del obligado, debiendo implementar el Estado un procedimiento dirigido a resolver este tipo de solicitudes». Asimismo, «también señala que la obligación del pago de la tasa tiene como límite la

satisfacción de las necesidades básicas del solicitante y, en su caso, y si fuere una unidad familiar, también la cobertura de las necesidades básicas de sus parientes dependientes» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 5.º –NCJ061472–). Gravar a las personas jurídicas con este tributo supone que «el legislador opera selectivamente dentro de su libertad de configuración, atendiendo a la escasez de los recursos públicos disponibles» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 6.º –NCJ061472–).

Como ya se intuirá, el TC razona que, habida cuenta de la existencia de supuestos de exención y de pago flexible de la tasa judicial a que pueden acogerse las personas jurídicas obligadas a su abono, «no cabe concluir que el artículo 7 o los demás preceptos de la Ley 10/2012 [...] conculquen el derecho de acceso (a la Jurisdicción o al recurso) del artículo 24.1 de la CE, en virtud de una supuesta desprotección ante situaciones de insuficiencia económica del obligado a su pago» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 6.º –NCJ061472–).

#### *b) Límites constitucionalmente admisibles (e inadmisibles)*

Desde esta perspectiva, el TC toma como criterios a examinar en una norma con rango de ley que resulte limitadora de un derecho fundamental dos requisitos: la persecución de una finalidad constitucionalmente legítima y el cumplimiento del principio de proporcionalidad, el cual a su vez aglomera otros tres aspectos idoneidad o adecuación de la medida para la consecución de los fines que persigue, lo necesario de la medida –que no resulte evidente la existencia de otras menos restrictivas para los principios y derechos constitucionales que resultan interferidos– y, por fin, proporcionalidad en sentido riguroso, esto es, que no concurra un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre el alcance de los principios y derechos constitucionales afectados y el grado de satisfacción de los fines perseguidos con ella por el legislador (STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 9.º –NCJ052846–).

Proyectando este esquema genérico hacia la LTJ, resulta que el fin que proclama perseguir esa norma estriba en la *racionalización* del ejercicio de la potestad jurisdiccional. En su memoria de análisis de impacto normativo se explicaba que «es preciso racionalizar el uso de los medios y buscar la máxima eficacia de los mismos, evitando situaciones de abuso contrastables generadas por aquellos que litigan, no buscando una justa tutela de sus derechos, sino ventajas indebidas e ilegítimas al abrigo de nuestra normativa procesal, retrasando la respuesta de los tribunales [...]. Con el reforzamiento de la tasa judicial se logra que una parte de tales costes sea soportada por la persona que utiliza la vía judicial, y no por el resto de ciudadanos, especialmente cuando no ha lugar a estimar su pretensión o cuando no se conforme con un primer pronunciamiento judicial». De otra forma, «la racionalización de la Justicia va referida a evitar la imposición de recursos infundados [...] para dilatar el cumplimiento de resoluciones judiciales de condena. El fin perseguido es, por tanto, atajar una patología concreta, la del abuso del derecho al recurso al ser utilizado este como táctica dilatoria. Bajo esa perspectiva, ha de decirse que este específico fin, asignado a la tasa creada por la Ley 10/2012, resulta constitucionalmente legítimo» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 7.º –NCJ061472–).

El TC estima que «entre las finalidades atendibles de esos obstáculos cabe incluir la de prevenir los resultados distorsionadores del entero sistema judicial que se derivarían de una excesiva

litigiosidad» y, por tanto, «acepta que uno de los fines limitativos del derecho de acceso, tanto a la jurisdicción como al recurso, sea el de la prevención o disuasión de comportamientos abusivos en su ejercicio. Por ende, resulta constitucionalmente legítimo en relación con la ley aquí impugnada» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 7.º –NCJ061472–).

Ahora bien, se esboza una cierta modulación al abordar la cuestión relativa a la financiación de la Justicia mediante tasas, léase de modo mixto dado que parte de los costes de su funcionamiento seguirán cubiertos mediante la carga impositiva soportada por la totalidad de los contribuyentes. El TC recuerda que las tasas de la LTJ gravan como hecho imponible el ejercicio de la potestad jurisdiccional, típica e indeclinablemente estatal en cuanto manifestación de uno de los poderes del Estado (*supra*) ante quien se ha puesto en marcha un proceso –acción– o instado su continuación –recurso– (STC 162/2012, de 20 de septiembre –NCJ057407–); y no sobre el servicio administrativo susceptible de ser traspasado a la gestión por las comunidades autónomas en lo que a dotación de medios personales y materiales se refiere. El objetivo de financiación mixta de la Justicia a cargo de estas tasas «si bien en sí mismo legítimo [...] no deviene prioritario ni puede traer consigo, mediante la implantación de unas tasas excesivas, la imposibilidad de ejercicio de un derecho fundamental (art. 24.1 CE), con la consiguiente inacción de la propia función atribuida a juzgados y tribunales por la Constitución. Valga esta consideración para lo que ha de tratarse [...] en torno al control del presupuesto de la proporcionalidad del impuesto impugnado» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 7.º –NCJ061472–).

Entonces, la racionalización de la Justicia parece equivaler a la gestación de un efecto preventivo o disuasorio «frente a recursos infundados» y se articula, entre otros medios, mediante las tasas contempladas por el artículo 7 de la LTJ «para la interposición de recursos», tal que «su pago se impone de manera igual para la universalidad de justiciables que pretenden impugnar sentencias en los tres órdenes jurisdiccionales gravados» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 8.º –NCJ061472–). Lógicamente, «en este marco de indiferenciación, en el que todos abonan el mismo importe por la tasa indicada, el efecto preventivo o disuasorio se diluye para todo aquel que dispone de medios económicos suficientes, sin que pueda sentirse concernido por admonición alguna si su intención fuera la de interponer un recurso infundado, toda vez que se le exige exactamente el mismo esfuerzo económico que a los demás. Tal situación perjudica a su vez al justiciable que ejercita correctamente su derecho a recurrir; es decir, todo aquel cuya intención no es dilatar el cumplimiento de una sentencia dictada en su contra sino impugnarla porque la considera disconforme a Derecho, pero a quien, entonces, se le obliga a pagar esa misma tasa cuya cuantía elevada se ha fijado por la norma, precisamente, para erradicar un comportamiento procesal indebido que en realidad le resulta ajeno» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 8.º –NCJ061472–).

Resulta pues evidente y palmaria «la imposibilidad de implementar un control *ex ante* para determinar cuándo un recurso puede reputarse objetivamente infundado, control que [...] no puede justificar la imposición indiscriminada de esta tasa, bajo el sustento de un propósito disuasorio frente a una patología a fin de cuentas minoritaria», singularmente cuando a esta inidoneidad se le agrega que «nuestro ordenamiento jurídico ya preveía con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 10/2012 un instrumento disuasorio de recursos infundados como es el depósito para

recurrir» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 8.º –NCJ061472–) que se regula específicamente en la disposición adicional decimoquinta de la LOPJ y de quien se predicaba expresamente su finalidad de «disuadir a quienes recurran sin fundamento jurídico alguno (nótese la matización) para que no prolonguen indebidamente el tiempo de resolución del proceso en perjuicio del derecho a la tutela judicial efectiva de las otras partes personadas en el proceso» (apartado V del preámbulo de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que introduce esta disposición).

### *c) Efecto disuasorio y proporcionalidad de la tasa judicial*

Llegamos a un punto clave en la ponderación de esta tasa judicial, claramente distintivo en relación con la precedente regulación de 2002, cuya teleología era exclusivamente recaudatoria (STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 8.º –NCJ056428–). La aplicación de la tasa como un instrumento disuasorio, a añadir al ya existente personificado en la figura del depósito, «no solo no resulta idónea a este fin [...] sino que vendría a servir a un objetivo ya cubierto por la exigencia de dichos depósitos, sin que se aporten razones objetivas que permitan justificar la introducción de la tasa debido a una supuesta falta o insuficiencia de esa misma eficacia disuasoria al respecto, se insiste, de los distintos depósitos regulados por el Ordenamiento jurídico; cuestión que la memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de la Ley 10/2012 no explica ni acompaña con datos». Todavía más, «a diferencia de los depósitos, la ley impugnada no permite la devolución de la tasa judicial si se llega a estimar el recurso, pese a ser tal hecho claramente indicativo de que el así interpuesto no devenía infundado» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 8.º –NCJ061472–).

Por consiguiente, siendo constitucionalmente factible el mantenimiento de un sistema mixto de financiación de la Justicia (carga tributaria general y abono de tasas por quien litigue), no lo es la finalidad de la LTJ de disuadir mediante la imposición de tasas «de la interposición abusiva de recursos» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 8.º –NCJ061472–).

Sobre esta afirmación, el enfoque con que observar la regulación de la LTJ queda rigurosamente ceñido a su constitucionalidad en orden a aseverar que en ella, como instrumento únicamente recaudatorio, «concurren los atributos de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 9.º –NCJ061472–).

En lo que atañe a la necesidad, el TC arguye que si la finalidad constitucionalmente posible por la que se implementa esta tasa es «fijar una corresponsabilidad económica por parte de todo aquel que genera la actividad procesal cuya realización produce un coste para el Estado, no hay –ni se alega por los recurrentes– una medida alternativa que sirva a su eficaz consecución» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 9.º).

Por lo que respecta a la proporcionalidad de las tasas impugnadas, el TC aprecia mayores dificultades. El juicio de proporcionalidad en sentido estricto debe ser fijado «en atención a las circunstancias de cada caso», constituyendo su límite objetivo «la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos», si bien «no cualquier desproporción o falta de equilibrio habrá de ser [...]

constitucionalmente relevante, sino que solo lo será aquella en la que el exceso resulte verdaderamente manifiesto o evidente» (STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 16.º –NCJ052846–).

En su doctrina, el TC ha hecho uso del efecto disuasorio a modo de canon de ponderación del principio de proporcionalidad en sentido estricto, «casi siempre en relación con medidas restrictivas al ejercicio de derechos fundamentales sustantivos» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 10.º –NCJ061472–). Entre ellos, se halla el derecho a la tutela judicial efectiva, en cuya específica concreción se ha establecido que su afectación por un efecto de esta índole puede constituir una violación del mismo si se provoca «la imposición de requisitos o consecuencias [...] meramente limitativas o disuasorias del ejercicio de las acciones y recursos legalmente habilitados para la defensa jurisdiccional de derechos e intereses legítimos [...]. Tal violación constitucional solo es pensable si los requisitos o consecuencias legales del ejercicio de la acción o recurso fueran irrazonables o desproporcionados o el resultado limitativo o disuasorio que de ellos deriva supusiera un impedimento real a dicho ejercicio» (STC 189/1993, de 14 de junio, FJ 5.º –NSJ000515–). Así las cosas, en el enjuiciamiento de constitucionalidad a llevar a cabo, es posible servirse como canon de ponderación de la falta de proporcionalidad *stricto sensu* del efecto disuasorio al ejercicio del derecho de acceso a la Jurisdicción insertado en el *complexus* jurídico del artículo 24.1 de la CE.

El legislador no ha justificado en qué criterios se ha basado para la fijación de los importes de las correlativas cuotas, pero evidentemente el análisis de estas es un aspecto extremadamente relevante y ligado a ese eventual alcance disuasorio que previsiblemente no se podrá atravesar sin implicación lesiva constitucional.

#### d) *Cuantías y proporcionalidad. especial referencia a los recursos*

Se trata ahora de distinguir esa concreta situación disuasoria, *ex ante*, de la consistente en que las leyes establezcan consecuencias para quien abuse de su derecho de acceso a la Jurisdicción o al recurso (*ex post facto*), por mala fe o temeridad, que conllevará otras repercusiones (condena en costas, multas –v. gr. arts. 247 y 395 LEC–).

El TC también se detiene en analizar ese efecto disuasorio o inhibitorio de la tasa fija en el momento en que grava la interposición de recursos contra sentencias, concretamente la potencial desproporción del importe de la misma. A su juicio, «la respuesta a esta cuestión, esto es, la utilización del canon de la proporcionalidad, ha de ser negativa» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 12.º –NCJ061472–). La base de esta afirmación conecta con la dispar relevancia cualitativa que la doctrina constitucional ha venido manteniendo, aun dentro del derecho a la tutela judicial efectiva, entre el acceso a la Jurisdicción y el derecho al recurso, gradados de forma diferente. Mientras en el acceso a la Justicia funciona en toda su intensidad el principio *pro actione*, con naturaleza constitucional por nacer de la CE, en los subsiguientes grados procesales en que legalmente –nótese– cabe configurarse puede modularse, debilitarse y eventualmente agotarse en sí mismo, por ser un derecho que queda determinado no constitucionalmente, sino por las leyes (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 12.º –NCJ061472–).

En el concreto caso que se analiza, no se observa una regla general de admisión de un recurso introducida por una norma procesal, sino que «ante la previsión de un tributo regulado en una ley específica [...] cuya exigencia de pago obligatorio para poder impetrar el ejercicio jurisdiccional de segunda instancia, casación o suplicación, se dice que puede obstaculizar el acceso a tales recursos». Para el TC, «el problema no radica en examinar el efecto de cierre del proceso, sino en si la propia cuantía de la demanda determina la restricción en el ejercicio del derecho al recurso», debiendo ser aplicable «el canon antes derivado de la STC 37/1995, adaptado al ámbito de control de la norma, entendido como la verificación de que el legislador ha justificado los criterios conforme a los cuales fija el importe de cada una de las tasas para recurrir», los cuales no aparecen en el Preámbulo de la LTJ ni en la memoria del análisis de impacto normativo. Y tampoco la justificación referida «puede extraerse de la consideración de las circunstancias concurrentes en la actualidad [...] sea en comparación con el importe y destinatarios de la anterior tasa judicial de la Ley 53/2002, sea en cuanto a las condiciones subjetivas de los actuales destinatarios (personas jurídicas) y la naturaleza de los recursos judiciales gravados con ella» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 12.º –NCJ061472–).

Pues bien, en la regulación de 2002 la persona jurídica afecta al pago de la tasa judicial debía contar con un importe neto de la cifra de negocios habida en el periodo impositivo inmediato anterior no inferior a los 5 millones de euros. Además, ese tributo cada vez fue aplicándose a menos empresas, por cuanto lo que dispuso el legislador fue una paulatina elevación del umbral delimitador del concepto de entidades de reducida dimensión. Por el contrario, la LTJ, pretiriendo de manera ostentosa que la mayor parte de sus destinatarios –personas jurídicas– adolecía de una capacidad económica ni tan siquiera remotamente próxima a la de aquellas grandes empresas, ha fijado un incremento de tasas enorme: «un 166,66% tratándose de la apelación [...] un 100% los de casación [...] y extraordinario por infracción procesal [...] aparte de gravar ex novo los recursos devolutivos del proceso laboral en cuantías también altas» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 12.º –NCJ061472–).

El TC concluye tajante que «la justificación dada por la memoria del análisis normativo del proyecto de ley, para la cuantificación de estas tasas, no puede reputarse suficiente», pues se justifica en la legitimidad de su establecimiento por encima de las exigibles en primera instancia (que el TC entiende que no es el problema a resolver), y no se acompañan esas cifras de un estudio económico que permita comprender el porqué de la cuantía de la tasa asignada a cada uno de los distintos recursos. En suma, lo que se constata es que «la cuantía de las tasas para recurrir resoluciones judiciales [...] no atiende a la realidad económica de una mayoría significativa de sus destinatarios, para los cuales resulta excesiva», exigiéndose a estas personas jurídicas un esfuerzo económico «desproporcionado» en cualquiera de los órdenes jurisdiccionales afectados: «no se aprecia razón y justificación alguna que acredite que se haya tenido en cuenta que las cuantías establecidas [...] se adecuen a una capacidad económica que no exceda de la que pueda poseer una persona jurídica; razón por la cual esas tasas resultan contrarias al artículo 24.1 CE» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 12.º –NCJ061472–).

Otro aspecto que aborda la resolución que se estudia estriba en el análisis de la potencial falta de proporcionalidad de la cuota variable prevista, tanto para procesos en primera o única instancia

como respecto a la interposición de recursos, referida a personas jurídicas (art. 7.2 LTJ). El TC entiende que la regulación de la cuota variable «eleva innecesariamente la carga económica de la entidad actora o recurrente en todos los grados de la Jurisdicción en los que satisface su pago, sin que sea posible discernir a qué criterio responde su exigencia, puesto que la memoria del análisis del impacto normativo nada aclara sobre el particular» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 13.º –NCJ061472–). La riqueza patrimonial no se presume por la mera solicitud de una tutela judicial concreta, sobre todo si lo que se insta de la Jurisdicción es la reparación de una pérdida patrimonial ya sufrida. Además, el criterio del valor del litigio no guarda relación con el coste del ejercicio de la función jurisdiccional, pues pueden seguramente producirse desigualdades en una misma modalidad procedimental, dando lugar a una «desigualdad de trato entre justiciables carente de justificación objetiva y razonable, operando un efecto inhibitor o disuasorio –nótese, *supra*– del derecho a la interposición de la demanda o recurso correspondiente» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 13.º –NCJ061472–).

Indudablemente, se declara que las cuotas variables previstas en el artículo 7.2 de la LTJ resultan «inconstitucionales por infringir el derecho fundamental de acceso a la Jurisdicción y al recurso (subráyese, en ambas facetas), para personas jurídicas, sin necesidad de entrar a valorar los porcentajes y límite de la escala variable vigente para estas últimas» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 13.º –NCJ061472–).

#### E) Alcance de las declaraciones de inconstitucionalidad formuladas, en especial su virtual retroactividad

La declaración del TC supone, en primer lugar, la nulidad del apartado 1 del artículo 7 de la LTJ, en los distintos incisos que prevén, separadamente, cuotas fijas de tasas judiciales para personas jurídicas. En segundo lugar, se declara la nulidad de la cuota variable para las personas jurídicas recogida en el apartado 2 del artículo 7 de la LTJ.

El TC se pronuncia también sobre la eventual retroactividad de la determinación que adopta, precisando el alcance en el tiempo de la misma, es decir, si podría surgir un derecho de los justiciables a reclamar la devolución de las tasas abonadas que ahora son declaradas inconstitucionales. Se indica que su argumentación reposa en una pluralidad de valores constitucionales que han de traerse a colación. Considera el principio de cosa juzgada, en cuya ponderación puntualizada en el artículo 40.1 LOTC no se permitirá revisar procesos fenecidos mediante sentencia con tal fuerza en los que se haya hecho aplicación de leyes inconstitucionales. Igualmente, se estima el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que «reclama que en el asunto que nos ocupa esta declaración de inconstitucionalidad solo sea eficaz pro futuro, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 15.º –NCJ061472–).

Tajantemente, el TC aborta que quepa ordenar la devolución de las cantidades ya pagadas por los justiciables en relación con las tasas declaradas nulas, en procedimientos administrativos o judiciales concluidos por resolución firme, o en los no finalizados en los que la persona obligada al pago los satisfizo sin impugnarla con base en su efecto impeditivo de acceso a la Jurisdicción

o al recurso, por lo que habría devenido firme la liquidación del tributo. Y es que «sin prescindir del perjuicio que tal devolución reportaría a la Hacienda Pública, resulta relevante tener en cuenta a estos efectos que la tasa no se declara inconstitucional simplemente por su cuantía, tomada esta en abstracto». Al contrario, la declaración de inconstitucionalidad dimana de que la elevación de la cuantía legislativamente fijada «acarrea [...] un impedimento injustificado para el acceso a la Justicia en sus distintos niveles», y tal situación no puede predicarse de quienes «han pagado la tasa logrando impetrar la potestad jurisdiccional que solicitaban, es decir, no se ha producido una lesión del derecho fundamental [...] que deba repararse mediante la devolución del importe pagado» (STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 15.º).

## 5. CONCLUSIONES: EL ACTUAL PARADIGMA DE TASAS JUDICIALES

Tras todos esos condicionantes, vista una evolución legislativa realmente meteórica en tan corto espacio de tiempo que tiene por colofón la STC 140/2016, de 21 de julio (NCJ061472), y su efecto sobre la LTJ, cabe preguntarse conclusivamente cuál es el paradigma vigente en nuestro Ordenamiento jurídico en materia de tasas judiciales.

Ante todo, ha de resaltarse que la figura tributaria en cuestión, constitucionalmente legítima tal cual la moldea e interpreta el TC, sigue existiendo. Pero, lógicamente, las acotaciones legislativas y del TC la han moderado sensiblemente. Establecer un sistema de tasas judiciales no es *per se* opuesto a la CE siempre que se respeten los postulados del artículo 24 de la CE. Sin embargo, contraría a la CE la cuantía injustificada en relación con el coste del hecho imponible de las tasas implementadas, aun reducidas a las personas jurídicas.

En óptica del sujeto pasivo, únicamente va a poder gravar el ejercicio de la potestad jurisdiccional impetrada por las personas jurídicas, y no por todas ellas vistas las exenciones y bonificaciones que se prevén de manera no precisamente sistemática. Los hechos imponibles siguen siendo los mismos que en su momento se introdujeron. Por su parte, queda declarado inconstitucional y sin efecto, por las razones de desproporción ya apuntadas, el apartado 2 del artículo 7 de la LTJ, aunque únicamente con efectos *ex nunc* desde la STC 140/2016, de 21 de julio (NCJ061472): el TC anula el artículo 7.1 de la LTJ en lo relativo a las personas jurídicas y la cuota variable para las personas jurídicas (art. 7.2 LTJ). De otra forma, se suprime la parte variable de todas las tasas, las tasas en los órdenes contencioso y social; y se mantienen parcialmente en el orden civil con exclusión de la persona física.

Por consiguiente, lo que queda subsistente es la cuota fija de la tasa para las personas jurídicas en el orden civil: 300 euros por juicio ordinario; 150 euros por juicio verbal y cambiario; 100 euros por monitorio, monitorio europeo y demanda incidental concursal; 200 euros por ejecución extrajudicial y oposición a la ejecución de títulos judiciales; y 200 euros por concurso necesario.

Curiosamente, en el FJ 13.º de la STC 140/2016, de 21 de julio (NCJ061472), leemos literalmente que «en nuestro Estado social y democrático de derecho, el cual propugna entre otros

valores superiores de su Ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad (art. 1.1 CE), el pago de un tributo no puede obstaculizar el ejercicio de un derecho fundamental». Bien, ¿realmente el TC ha atajado ese riesgo de manera plena con su sentencia o, de algún modo, deja resquicios abiertos por los que no se cumplimenta su misma proclamación?

*Prima facie*, cabe incluso cuestionar que el TC no haya efectuado una valoración de la totalidad del recurso que se interpone, dejando fuera de su análisis los artículos 2, 5, 6 y 11 de la LTI con base en considerar que existe una indeterminación justificativa de la demanda. A nuestro entender, el TC no incurriría en ningún vicio por haber extendido su enjuiciamiento a la integridad de preceptos impugnados habida cuenta de que, sin apartarse de la *causa petendi*, «acudiendo a fundamentos de hecho o de Derecho distintos de los que las partes hayan querido hacer valer, resolverá conforme a las normas aplicables al caso, aunque no hayan sido acertadamente citadas o alegadas por los litigantes» (art. 218 LEC, aplicable al ámbito estudiado *ope art.* 80 LOTC). Seguramente el recurso habría sido resuelto con mayor solidez y profundidad de haberse decantado el TC por esta vía interpretativa que primara la expansiva resolución en Derecho, con apoyo y sustento legal evidentemente, frente a la plausible falta de pleno atino de la demanda rectora. Ítem más, la resolución mediante recurso de inconstitucionalidad sería la vía más adecuada para zanjar la cuestión de lleno, dado su efecto constitucionalmente aseverado *erga omnes* (art. 164 CE).

Por otra parte, la proporcionalidad de las tasas supérstitas tampoco queda, a nuestro juicio, indeclinablemente asegurada. No haberse trazado un distingo entre las personas jurídicas, tal cual existía en el sistema de tasas implantado en 2002, constituye un error. Se asume una suerte de presunción de capacidad económica en todas las personas jurídicas que, obviamente, no es cierta. Si las grandes empresas, por su volumen de valoración y negocios, son quienes más litigan, serían quienes en su caso podrían hipotéticamente colapsar el Sistema Judicial, argumento que a su vez consideramos peligroso y endeble, pues litigar es un derecho fundamental. En realidad, es razonable entender que la litigiosidad, el ejercicio de tal derecho constitucionalizado, es un buen índice que prueba la madurez democrática de nuestra sociedad, su raciocinio a la hora de hacer valer pretensiones y suturar conflictos surgidos. Por eso, cobrar tributos que graven este mecanismo habría de tener carácter especial y excepcional.

Se opta por la tributación de personas jurídicas. Pero una persona jurídica en quien no concurren las circunstancias apuntadas ya contribuye al sostenimiento de los gastos públicos a través del sistema fiscal, exactamente igual que las personas físicas. ¿Qué motivo objetivo entonces permite trazar la distinción entre personas físicas (exentas) y jurídicas (no exentas)? ¿No es apreciable sobre ellas una suerte de doble imposición, probablemente desahogada?

En otro orden de cosas, el TC, tras anular los preceptos indicados, se apresta a justificar que no se produzca ningún efecto retroactivo al fallo, y que entonces no surja ningún derecho a reembolsar las tasas judiciales previamente abonadas por los sujetos pasivos que ulteriormente han sido declaradas inconstitucionales. La argumentación para la adopción de esta determinación pasa, tras una invocación genérica a la seguridad jurídica, por el «perjuicio que tal devolución reportaría a la Hacienda Pública» y por no poder predicar de quienes «han pagado la tasa logrando

impetrar la potestad jurisdiccional que solicitaban, es decir, –que– no se ha producido una lesión del derecho fundamental mencionado que deba repararse mediante la devolución del importe pagado», deduciendo esa sobrada capacidad económica en los litigantes. A nuestro entender, esas justificaciones pueden pecar de ajuridicidad y orillar el esfuerzo extra (desproporcionado, declarado expresamente inconstitucional) que los justiciables han venido desarrollando durante todo este tiempo, incluso con eventual imposibilidad de haber ejercitado este derecho fundamental si no llegan a quedar cubiertos por el abrigo protector de la asistencia jurídica gratuita. Lo que resulta palpable, en opinión particular, es que el TC ataja cualquier posible restitución reparadora de un daño causado por una normativa nula e inconstitucional, agregando quizás un perjuicio añadido al ya provocado por la LTJ, un doble daño.

Más aún, constituyendo estas tasas tributos y hallándose pues sujetas a la legislación tributaria, el obligado tributario tiene un derecho subjetivo para solicitar la rectificación de autoliquidación si considera que de algún modo se han perjudicado sus intereses legítimos, originando la devolución de ingresos indebidos. El plazo al efecto prevenido es de cuatro años desde la presentación –art. 66 c) LGT–, y cabe entender entonces que hasta ese instante el abono de la tasa no devendría firme por completo, desarmando la proclamación del TC.

A estas tasas habría que añadir las potenciales tasas autonómicas coexistentes, en los términos y límites interactivos reseñados en estas páginas. A nuestro entender, esa situación acarrea un supuesto de proscrita doble imposición ya que, como argumenta el voto particular de la STC 71/2014, de 6 de mayo, los hechos imposables elegidos, logomaquias aparte, son exactamente idénticos. Las aspiraciones gestoras de cada entidad administrativa en concurrencia sobre el ámbito de la Justicia en sentido amplio han de ceder sin duda a este derecho irrenunciable y, por supuesto, no han de habilitar desigualdad entre la ciudadanía por razón del lugar geográfico del Estado en que ejercite sus acciones judiciales y, por ende, su derecho fundamental a una tutela judicial efectiva.

En fin, pese a lo que el TC ha extirpado de la LTJ, siguen apareciendo en ella aspectos de constitucionalidad cuando menos dudosa. Por eso, convendría que el legislador recompusiera el panorama y adoptara un modelo sistemático más acorde y sensato, huyendo de desproporcionalidades y disuaciones difícilmente aceptables (en este punto, ya existen depósitos, multas por mala fe procesal, condenas en costas, etc.). La experiencia histórica entre 2012 y 2016 ha de servirnos para aprender de los errores normativos cometidos y superarlos evitando que sigan reiterándose. La viabilidad genérica de este instituto tributario no es incondicional *ratione materiae*, y de incurrir en excesos de inmediato se activará la posible inconstitucionalidad de la regulación por impedir de manera irrazonable el acceso a la Justicia. Las tasas judiciales han de ser proporcionadas y contenidas; no universales; tributarias y no procesales; no han de producir fenómenos de doble imposición; deben prever exenciones que atiendan a las circunstancias que la casuística pueda deparar... por el simple hecho de interactuar con el Estado de derecho, con la suprema garantía jurisdiccional de los derechos que por sí misma constituye un derecho fundamental. Esta bóveda jurídica no puede ser rebasada por aspectos puramente financieros apegados a la coyunturalidad política o a las aperturas presupuestarias.

Si el legislador estima conveniente el mantenimiento de esta figura tributaria, el mejor paradigma a implementar, a nuestro entender, ha de implicar el retorno al esquema de 2002, puramente recaudatorio y donde aparezcan como sujetos pasivos determinados justiciables con sobrada capacidad económica y reiteración en el ejercicio jurisdiccional de acciones. Estos dos aspectos deben ser garantizados, evitando efectos perversos distantes a una figura tributaria y en ningún caso procesal/jurisdiccional.

Desde ese ponderado enfoque, los problemas de constitucionalidad que aun parcialmente parecen poder subsistir estarían abortados *a limine*, pues el TC ya se habría pronunciado sobre la validez constitucional de la regulación propugnada con resultado positivo y habría marcado pautas hermenéuticas para solventar cualesquiera dificultades que surgieran. En nuestra opinión, un entorno normativo sistemático, no parcial, con ambigüedades y parcheado, debe ser la final solución a esta encrucijada.

---

## Referencias bibliográficas

- Aguallo Avilés, A. y Bueno Gallardo, E. (2004). Algunas reflexiones sobre las tasas judiciales a la luz de la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. *Quincena Fiscal Aranzadi*, 13, Pamplona: Aranzadi.
- Algueró Azqueta, L. (2005). A vueltas con la tasa judicial. Recuperado de *Noticiasjurídicas.com*.
- Asencio Mellado, J. M.<sup>a</sup> (10 de marzo de 2011). Los anteproyectos de Ley de Medidas de Agilización Procesal y de creación de los Tribunales de Instancia. *Diario La Ley*, (7.586).
- Bonachera Villegas, R. (mayo-junio 2013). La tasa judicial en el ámbito del proceso contencioso-administrativo de la Jurisdicción. *La Ley-Práctica de Tribunales*, 102. Madrid.
- Cánovas Ortiz, I. y Martín Queralt, J. (noviembre-diciembre 2013). La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social. *Tribuna Fiscal*, 269. Madrid.
- Collado Castaño, I. M.<sup>a</sup> (2004). La tasa judicial. *Quincena Fiscal Aranzadi*, 3. Pamplona: Aranzadi.
- Garberí Llobregat, J. (2009). Constitución y Derecho Procesal. Los fundamentos constitucionales del Derecho Procesal. *Cuadernos Civitas*. Madrid: Thomson-Reuters.
- Gimeno Sendra, V. (6 de marzo de 2013). La Ley de tasas en el orden procesal civil. *Diario La Ley*, (8.037).
- López Jara, M. y Flores Rodríguez, J. (20 de diciembre de 2012). La tasa judicial para el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social. Comentarios a la Ley 10/2012, de 20 de noviembre. *Diario La Ley*, (7.988).
- Lorendo Colunga, M. (2005). Las tasas judiciales: una controvertida alternativa de financiación de la Justicia. *Indret*. Barcelona.
- Mayor Gómez, R. (septiembre 2016). Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio [...]: nulidad de las tasas judiciales. *Gabilex*, 7. Toledo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Montón Redondo, A. (2004). *La reintroducción de las tasas judiciales y sus consecuencias*. Madrid. Disponible *online*.
- Moreno Fernández, J. I. (2004). La problemática constitucional de las tasas judiciales. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 650. Pamplona.
- Oliva Santos, A. de la (2013). Una protesta contra las tasas judiciales. *Jeremy Bentham*. Madrid: Civitas.
- Otto y Pardo, I. de (2010). *Obras Completas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Universidad de Oviedo.
- Palomar Olmeda, A. (2003). Los problemas estructurales de la función Justicia en su acepción tradicional. *Revista del Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia*, 2. Madrid: Ministerio de Justicia.
- Prada Rodríguez, M. de (febrero 2015). El acceso a la Justicia y las tasas judiciales. *Actualidad Civil*, 2. Madrid: La Ley.
- Reverón Palenzuela, B. (2003). Gratuidad de la Justicia y tasas judiciales. *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, 20. Tenerife.
- Rodríguez Carbajo, J. R. (5 de diciembre de 2012). Las tasas judiciales: 1959-2012. *Diario La Ley*, (7.979).
- Rodríguez Padrón, C. (2005). *La conformación del Poder Judicial*. Madrid: Dijusa.
- Ruiz González, M. A. (18 de febrero de 2013). La inconstitucionalidad de las tasas judiciales introducidas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre. *Diario La Ley*, (8.025).
- Téllez Lapeira, A. (11 de octubre de 2004). La tasa judicial y su problemática en el ámbito procesal. *Diario La Ley*, (6.014).
- Torres Muro, I. y Álvarez Rodríguez, I. (2011). El Poder Judicial en Cataluña en la STC 31/2010, de 28 de junio. En *Teoría y Realidad Constitucional*. Madrid: UNED.
- Vaquero García, A. (8 de mayo de 2013). Los costes de la Justicia en España: Una evaluación desde la perspectiva económica. *Diario La Ley*, (8.078).
- Vírgala Foruria, E. (2006). El Poder Judicial en las Comunidades autónomas. En *Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado autonómico*. Madrid: CGPJ.