

UN ENJUICIAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL ACTUAL MODELO DE TASAS JUDICIALES. MOTIVOS PARA SU INCONSTITUCIONALIDAD A PESAR DE LAS SUCEсивAS ATEMPERACIONES LEGISLATIVAS. PROPUESTA DE FUTURO

Eduardo Sánchez Álvarez

*Doctor en Derecho
Profesor asociado de Derecho civil.
Universidad de Oviedo*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Carlos Francisco MOLINA DEL POZO, doña M.^a José ACHÓN BRUÑÉN, don Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, don Jorge BOTELLA CARRETERO, don Javier CREMADES GARCÍA y don Vicente MORET MILLÁS.

EXTRACTO

En pocos casos la promulgación de una norma como la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, suscita una controversia y una oposición tan unánime de ciudadanía y operadores jurídicos. Las reforzadas tasas judiciales suponen un reto de difícil superación en lo que a su armonía constitucional se refiere. El legislador es consciente de ambos aspectos y ha ido limando la regulación inicial mediante sendos decretos-leyes dictados en un corto periodo de tiempo, pero aun así pende al tiempo de redactar estas páginas el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el asunto vistos los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad ante él entablados, fiel reflejo de las dudas de validez de ese régimen jurídico que se anunciaban. En este trabajo, previo análisis de la regulación en la materia a efectos ubicativos, se expondrán los motivos por los que, en consideración particular, el fallo de esos recursos ha de desembocar en la inconstitucionalidad de tal norma y, seguidamente, se propondrá cuál puede ser el sistema aplicable si el legislador estima adecuado el mantenimiento de esa figura tributaria por estos lares del ordenamiento jurídico, con las modulaciones precisas que permitan su viabilidad dentro del irremediable marco trazado por nuestra Constitución.

Palabras claves: tasa, tribunal, Constitución y jurisdicción.

Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015

A CONSTITUTIONAL PROSECUTION OF THE CURRENT MODEL OF JUDICIAL TAXES. MOTIVES FOR UNCONSTITUTIONALITY. OFFER OF FUTURE

Eduardo Sánchez Álvarez

ABSTRACT

Law 10/2012, of November 20, has provoked a controversy and such an unanimous opposition of citizenship and juridical operators. The reinforced judicial rates suppose a challenge of difficult overcoming in what to his constitutional harmony. The legislator is conscious of both aspects and the initial regulation has been smoothing by laws dictated in a short period of time, but nonetheless it hangs to the time to write these pages the pronouncement of the Constitutional Court on the matter seen the resources and questions of unconstitutionality before him panelings, public inspector I reflect of the doubts of validity of this juridical regime that were promising to be. In this work, there will be exposed the motives for which the failure of these resources has to end in the unconstitutionality of such a norm and, immediately afterwards, we will propose which can be the applicable system if the legislator considers suitable the maintenance of this tributary figure, with the precise modulations that allow his viability inside our Constitution.

Keywords: taxes, Constitution, court and jurisdiction.

Sumario

1. Introducción
2. Las tasas judiciales. Una somera comparativa histórica de su régimen jurídico reciente
 - 2.1. Las tasas judiciales en 2002. Su aceptación por el Tribunal Constitucional
 - 2.2. Las tasas judiciales en 2012
 - 2.3. Una rectificación parcial: El Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero
3. Motivos para la inconstitucionalidad de la Ley de Tasas Judiciales
4. Conclusiones. Propuesta de futuro *lege ferenda* a partir de la equivocada experiencia reciente

Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Garantizar la tutela judicial en España consume importantes recursos económicos que han de afrontarse mediante la carga tributaria. Por tanto, la Economía, su pujanza o debilidad, juega un trascendental papel para colmar esa misión¹. Las restricciones presupuestarias que se vienen experimentando desde el arranque de la crisis económica y financiera en curso han supuesto un descenso generalizado de recursos públicos que, lógicamente, van a tener un correlativo trasunto en la Administración de Justicia y que, en apariencia, deberían ser paliados, entre otras maneras, con la inserción de correctivos como las tasas judiciales².

En este contexto, conforme a datos oficiales, el gasto en Justicia ha pasado de 2.718 millones de euros en 2006 a 3.744 millones en 2011, cifra sin embargo inferior a la presupuestada en 2010 que rondaba los 3.900 millones de euros. En 2014, esa partida presupuestaria ha quedado fijada en 3.700 millones, un anémico 1,15% de los Presupuestos Generales del Estado.

La comparación con los países de nuestro entorno será un dato ilustrativo para corroborar ese retroceso económico. La media europea en lo que concierne al porcentaje de gasto por habitante en Justicia asciende a 6,8 euros, mientras en España se queda en 5,2. Ítem más, en España contamos con unos 5.000 jueces sobre una población aproximada a los 46 millones de habitantes, esto es, 10,9 jueces por cada 100.000 habitantes frente a los 21,3 del ámbito europeo. La tasa de litigiosidad es alta, 190 asuntos por cada 100.000 habitantes. Se comprenderá que la inversión en Justicia parece deficiente e insuficiente.

¹ «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» (DE PRADA RODRÍGUEZ, M.: «El acceso a la Justicia y las tasas judiciales», *Actualidad Civil La Ley*, n.º 2, febrero 2015).

² VAQUERO GARCÍA, A.: «Los costes de la Justicia en España: Una evaluación desde la perspectiva económica», *Diario La Ley*, n.º 8.078, de 8 de mayo de 2013.

La cuestión estriba en valorar si la inserción de tasas va a ser capaz de compensar esa reducción presupuestaria. La doctrina económica no parece concluir este efecto beneficioso, estimando más bien que no es momento de introducirlas en un estado de profunda crisis, con caídas del PIB y una tasa de desempleo en un espantoso 26 %. De aplicarse, deberían respaldarse en una memoria económica que defienda su viabilidad y contraste sus resultados. Se apunta que el legislador, en realidad, ha procedido a 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. Tal vez ahora se logra eficiencia, aunque deba demostrarse, pero desde luego se aborta cualquier atisbo de lograr un tributo equitativo³.

Aunque la percepción que sugieren todos estos datos contrastados y oficializados es que las tasas judiciales no son capaces de refrenar el descenso de recursos públicos destinados a la Justicia, lo cierto es que el legislador se ha decantado claramente por instaurar una regulación en la materia que habrá de ser valorada y analizada jurídicamente, desde los indesbordables márgenes de los postulados constitucionales⁴. Con esta acotación preliminar, ese es el objetivo que se busca en estas páginas.

El régimen en materia de tasas judiciales introducido por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre (LTJ, en adelante), ha supuesto un auténtico terremoto que ha sacudido a todos los operadores jurídicos hasta situarlos en una muy poco usual sinergia en contra de sus postulados. El legislador ha sido plenamente consciente de esta circunstancia y ha intentado ir reaccionando frente a ella, amortiguando la contestación social surgida mediante un tangible ejemplo de la que doctrinalmente se ha denominado *motorización legislativa*, procediendo a enmendar en un par de ocasiones esa normación a pesar de su escaso periodo de tiempo en vigor⁵, y siempre al amparo

³ Cfr. VAQUERO GARCÍA, A.: «Los costes de la Justicia, ¿son justos los costes?», *X Jornadas Sociedad y Derecho, Cuestiones Actuales de la Justicia en España*, Orense, 2013, disponible asimismo *on-line*.

⁴ Siempre habrá que tener muy presente lo sensible del terreno que se elige para el ejercicio de este poder tributario, lo que materialmente condiciona y modula una desairada irreflexividad y expansividad del legislador que ha de ponderar las consecuencias de su obrar más allá de un simple gravamen desconexo de otros derechos, desagregado de una garantía fundamental en un Estado de Derecho que no puede herirse o menoscabarse sin más. Como apunta 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», BENTHAM, J.: *Una protesta contra las tasas judiciales*, De La Oliva Santos, A. (ed. y prólogo), Civitas: Madrid, 2013, págs. 65-66.

⁵ Lamentable situación prácticamente estructural en los tiempos que corren. Con detalle, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «Principio de seguridad jurídica y técnica normativa», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 4, 2007. El autor razona que «en un Estado de Derecho las normas jurídicas se confeccionan para que se apliquen. Han de ser claras en lo que atiende a su rúbrica, a su objeto, a sus efectos y a sus destinatarios. Han de ser lo más completas posibles, lo más concretas posibles y lo más concisas que se pueda. Han de estar redactadas según los más elementales cánones de producción de normas. Es decir, han de recoger en la medida de lo posible los patrones, las reglas propias de la mejor técnica normativa. Y la mejor técnica normativa es aquella en la que más resplandece el principio de seguridad jurídica y sus corolarios necesarios: buena fe o confianza legítima entre otros (...). El principio de seguridad jurídica exige

de la formulación jurídica que supone el decreto-ley, esto es, apreciando la concurrencia de una extraordinaria y urgente necesidad para justificar esas modificaciones, aspecto habilitante para obrar así a tenor de las exigencias del artículo 86.1 de nuestra Constitución (CE)⁶.

Así, contamos con el Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, y el 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 apresta 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. Nos interesa resaltar que en ningún caso este retoque implicó un cuestionamiento de la instaurada pujanza de las tasas judiciales, pues como se lee en el apartado segundo de su exposición de motivos, la LTJ «se configura como una premisa básica para el buen funcionamiento de la justicia gratuita, al garantizar la suficiencia de recursos del sistema».

El segundo tiene unos objetivos más ambiciosos, aunque a nuestro entender no subsana defectos y vicios intrínsecos del régimen de la LTJ, y nos detendremos en él más adelante.

A pesar de estas rectificaciones parciales, especialmente de la citada en último lugar dado su mayor calado, lo cierto es que sigue pendiente el pronunciamiento del Tribunal Constitucional (TC) tendente a resolver el enjuiciamiento de armonía constitucional de la LTJ, la cual ha sido objeto de diversos cuestionamientos⁷. El objetivo de este trabajo pasa, tras una necesaria

que las normas sean claras, precisamente para que los ciudadanos sepan a qué atenerse. Cuando se fomenta la confusión, cuando se oscurece el régimen jurídico deliberadamente o se incluyen en la parte final de la norma disposiciones más bien propias del título preliminar o del preámbulo, de alguna manera se está afectando negativamente al criterio jurídico de la seguridad jurídica, medida que nos da la intensidad y autenticidad del Estado de Derecho en cada país, en cada sistema jurídico (...). La seguridad jurídica y la certeza de las normas son dos parámetros básicos del Estado de Derecho (...). La realidad es que el rigor y la calidad de las normas brillan por su ausencia». El régimen de las tasas judiciales es un magnífico exponente de esta nada deseable eventualidad.

⁶ Estudiando precisamente esta cuestión, 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 de la CE y 8 a) de la LGT (...). Se producen situaciones de doble imposición» (CÁNOVAS ORTIZ, I. y MARTÍN QUERALT, J.: «La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social», *Tribuna Fiscal*, n.º 269, noviembre-diciembre 2013).

⁷ Sin ánimo exhaustivo, consta la presentación de cuestiones de inconstitucionalidad frente a esta norma estudiada (v. gr. por parte de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional o el Juzgado de

descripción objetiva del régimen jurídico-normativo de las tasas judiciales que permita ubicar con exactitud el camino que se sigue, por extraer motivos argumentales por los que, a nuestro juicio, la regulación de la LTJ es inconstitucional y, por tanto, determinará la resolución en ese sentido del TC.

Ha de hacerse notar desde este instante que tal conclusión no se liga a la institución de la tasa judicial tomada en abstracto, sino únicamente a la reglada por la LTJ. Justamente por esta causa, también se buscará ofrecer, a partir de los errores detectados en este trienio de su vigencia, un nuevo y acotado paradigma *lege ferenda* de tasas judiciales que, al contrario que el presente, no contrarie las previsiones constitucionales.

2. LAS TASAS JUDICIALES. UNA SOMERA COMPARATIVA HISTÓRICA DE SU RÉGIMEN JURÍDICO RECIENTE

En primer término, pues, ha de enmarcarse adecuadamente la obtención de la conclusión de inconstitucionalidad de la LTJ que se ha anunciado. Y para ello es imprescindible observar cuál ha sido su reglamentación en los tiempos recientes en nuestro ordenamiento jurídico con ánimo tanto expositivo como comparativo.

Esta figura tributaria no es extravagante a nuestro sistema jurídico⁸. Se hallaron reguladas por el Decreto 1035/1959, de 18 de junio, modificado a su vez por otro Decreto de 5 de noviembre del mismo año. La Ley de 8 de julio de 1963, sobre percepción de las tasas judiciales, acordó que su producto se ingresara en el Tesoro Público. Sin embargo, la promulgación de la Ley de 25/1986, de 24 de diciembre, provocó la que parecía su supresión definitiva con justificación en dos argumentos principales: el mantenimiento del principio constitucional de igualdad a fin de que la solicitud de tutela judicial de los ciudadanos no se condicionara por su situación económica o posición social y las complejidades que se habían detectado en su gestión.

2.1. LAS TASAS JUDICIALES EN 2002. SU ACEPTACIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El artículo 35 de la Ley de 30 de diciembre de 2002, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, reintrodujo esta figura tributaria con la creación de la denominada *tasa*

Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Torrelavega), cinco recursos de inconstitucionalidad o la formulación de correcciones interpretativas como la efectuada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en un acuerdo de Pleno no jurisdiccional de fecha 5 de junio de 2013 (disponible *on-line* en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo>).

⁸ Cfr. RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R.: «Las tasas judiciales: 1959-2012», *Diario La Ley*, n.º 7.979, de 5 de diciembre de 2012.

por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, inspirada por un espíritu eminentemente recaudatorio que, en contrapartida, implicaba contar de nuevo con esta carga fiscal.

Los rasgos principales de esta normación son sistematizables de la siguiente forma:

1. Carácter nacional

Se aplicaba a todo el territorio estatal, aunque se la hacía 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 financieras y en uso de su poder tributario. En efecto, el artículo 35.2 *in fine* de la mencionada ley dispuso que su determinación legislativa se adoptaba «sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las comunidades autónomas en ejercicio de sus respectivas competencias financieras».

2. Hecho imponible y devengo

El hecho imponible de esta tasa consistía en la solicitud de desarrollo de la función jurisdiccional, solamente en los órdenes civil y contencioso-administrativo y por parte de ciertas entidades.

Su devengo se producía con la interposición de la demanda en cualquier proceso civil declarativo o demanda ejecutiva de títulos extrajudiciales, así como con 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.

3. Sujeto pasivo

Se ceñía a personas jurídicas de entidad considerable en atención a su volumen de facturación (con expresa exclusión de las físicas) que llevaran a término cualesquiera de los actos anteriormente explicitados. Quedaron previstas excepciones, bien objetivas –por razón de la naturaleza de la cuestión litigiosa–, bien subjetivas –por mor de la persona jurídica de la que se tratara–.

4. Base imponible

Dependía 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 fines 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 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 trataba, la variable determinada por la cuantía que se hubiera conferido al procedimiento aplicando las reglas explicitadas, si bien con un determinado límite máximo.

5. Liquidación y abono

La actividad procesal gravada quedaba condicionada a su previo pago por el obligado tributario una vez producido el acto procesal desencadenante del hecho imponible. Apreciada alguna omisión o defecto, se requeriría al sujeto pasivo de subsanación. Faltaría por despejar la incógnita surgida si el sujeto pasivo no cumplía con su obligación tributaria una vez nacida, incluso mediando requerimiento de subsanación ordenado por el órgano judicial. A tenor del artículo 35.7 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, y también 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, este incumplimiento podría actuar impeditivamente, como un presupuesto de admisibilidad del acto procesal al que se engarzara en concreto la tasa no satisfecha.

Entonces, la hipótesis conflictual se centraba en resolver si condicionar el acceso a la Justicia en los supuestos legalmente previstos a la satisfacción de un tributo implicaba la inserción de un factor de admisibilidad de una pretensión radicalmente ajeno al objeto del proceso el cual, naturalmente, incidiría sobre una tutela judicial efectiva que en este punto pasaba a hallarse desconexa de la concreta legitimidad del interés subjetivo que se materializaba con su ejercicio. Una irregularidad fiscal, administrativa, tal vez se convertía en una interferencia perfectamente capaz de lastrar el arranque del artículo 24.1 de la CE. Cualquier limitación a este precepto ha de ceñirse a ser respuesta a otra finalidad constitucionalmente legítima, razonable y proporcionada. Y muy posiblemente esta tasa no encajaba en esas premisas habida cuenta que los fines recaudatorios son obtenibles por otros senderos que no afectan al acceso a la Jurisdicción⁹. La línea de pensamiento que brota de esta figura tributaria quedaba nitidamente pautaada: la tasa judicial no debía desbordar su propia naturaleza de instrumento recaudatorio, y el incumplimiento de la obligación fiscal que constituía no habría de ser capaz de afectar al derecho del artículo 24.1 de la CE en su faz de acceso a la Jurisdicción *–infra–*, dado que se dañaría a un derecho fundamental inaccesible a quedar sujeto a este padecimiento¹⁰. Como se razonaba en el Auto del Tribunal

⁹ «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.: «La problemática constitucional de las tasas judiciales», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n.º 650, 2004).

¹⁰ La doctrina se detuvo en el análisis de las consecuencias «puramente procesales del incumplimiento tributario derivado del impago de la tasa (...) graves efectos procesales que en buena ley deberían desligarse del plano económico-administrativo (...) en las que se rechaza como causa de inadmisibilidad del recurso la falta de acreditación de la exacción para el ejercicio de la potestad jurisdiccional (...). La cuestión nuclear (...) consiste en determinar si las consecuen-

Constitucional (ATC) 197/2010, de 21 de diciembre, «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»¹¹. De ahí que la Sala Segunda del TC elevara mediante esta resolución cuestión interna de inconstitucionalidad respecto del artículo 35, apartado 7.2, de la Ley 53/2002, por oposición al artículo 24.1 de la CE.

El dictado de la Sentencia (STC) 20/2012, de 16 de febrero, dio solución a este problema concluyendo la armonía constitucional de las previsiones expuestas en los términos que enseguida se comentarán. Es medular retener esta doctrina para proyectarla sobre las ulteriores normaciones en materia de tasas judiciales, dado que la misma implantará líneas de conjunción constitucional que el legislador no podrá vadear o contrariar sin resultar lesivos a la de la CE.

La doctrina que asienta esa resolución ha marcado un inequívoco precedente para otras que la han seguido en sentido idéntico (p. ej. SSTC 79/2012, de 17 de abril; 103/2012, de 9 de mayo; 104/2012, de 10 de mayo; 115/2012, de 4 de junio; 116/2012, de 4 de junio; 162/2012, de 20 de setiembre; o 164/2012, de 1 de octubre). Para el TC, no nacen dudas acerca de la legitimidad de la teleología de la tasa judicial, pues se dirige a financiar 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, fundamento jurídico –FJ– octavo). 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», de tal modo que si los justiciables no sufragan el coste de su funcionamiento debe ser financiado mediante impuestos pagados por todos los contribuyentes.

cias derivadas de la falta de acreditación del ingreso de la tasa judicial son de naturaleza procesal o, por el contrario, su incidencia no debe traspasar el umbral del incumplimiento administrativo, resultando por tanto inocuas en lo concerniente a la tutela judicial efectiva (...). El severo efecto procesal del archivo de las actuaciones (...) ¿es también la solución adecuada y pertinente cuando lo que se incumple es la obligación de incorporar al proceso el justificante de pago de la tasa debidamente validado?» (CANCIO FERNÁNDEZ, R. C.: «Consecuencias procesales de la falta de ingreso de las tasas judiciales en el ámbito del recurso de casación», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 8/2012).

¹¹ «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 (...) 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 y principios de distinta clase y naturaleza, merece (...) ser declarada inconstitucional y nula» (TÉLLEZ LAPEIRA, A.: «La tasa judicial y su problemática en el ámbito procesal», *Diario La Ley*, n.º 6.014, 11 de octubre de 2004).

Partiendo de que la opción e implantación del modelo de financiación de la Justicia compete al legislador¹², el TC razona que aunque resulte evidente que la Justicia en su faz de garantía del Estado de Derecho implica beneficios colectivos que trascienden el interés individual del litigante, 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».

La referida STC recalca (FF. JJ. noveno y décimo) que la tasa judicial de 2002 tiene un ámbito material limitado, aderezado con múltiples excepciones, subrayando que «en principio no vulnera la Constitución que una norma de rango legal someta a entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación –subráyese–, al pago 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».

Así las cosas, no es inconstitucional la sujeción a una moderada y proporcionada tasa judicial de las pretensiones de las entidades mercantiles con elevado y acreditado volumen de facturación. En sentido inverso, esa proclamación no puede esgrimirse tal cual si estos tributos se extienden a la totalidad de las personas físicas y jurídicas y si el valor en cuestión es tan elevado que conlleva irrazonables riesgos obstativos para el acceso a la Justicia. Hay que hallar un complicado equilibrio entre la libertad tributaria creativa del legislador en orden a moderar el gasto judicial y el peligro de un elevado nivel tributario que afecte a este sector que ultrajaría un derecho fundamental, considerando que el Estado debe garantizar el acceso a la Justicia¹³.

Admitida la constitucionalidad de la subordinación de la prestación de la actividad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo al abono de tasa judicial por la interposición de la demanda, el TC estima innecesario efectuar reprobación al legislador respecto a su decisión de que la contribución del justiciable a los gastos que origina esta actividad juris-

¹² «Optar por un modelo de financiación de la Justicia civil mediante impuestos o por otro en el que sean los justiciables quienes deben subvenir a los gastos generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles, o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos (...) es una decisión que (...) corresponde al legislador (...). Lo que queda (...) es procurar una regulación justa y adecuada» (SALAS CARCELLER, A.: «Las tasas judiciales», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 4/2012).

¹³ «Constitucionalmente no son admisibles aquellos obstáculos que puedan estimarse excesivos, que sean producto de un innecesario formalismo y que no se compaginen con el derecho a la justicia, o que no aparezcan como justificados y proporcionados conforme a las finalidades para las que se establecen, que deben, en todo caso, ser adecuados al espíritu constitucional, siendo en definitiva el juicio de razonabilidad y proporcionalidad el que resulta trascendente» (STC 103/2012, de 9 de mayo, FJ cuarto).

dicional se practique mediante esa figura tributaria, «cuyo previo pago es requerido como regla general para obtener el beneficio insito en la prestación pública (...) Es lícito que el legislador adopte medidas para lograr un alto grado espontáneo de la obligación de pagar un tributo legítimo, aun cuando esas medidas incidan en el ejercicio del derecho de acceso a la Jurisdicción» (STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ undécimo). Entiéndase que «desde la perspectiva estrictamente constitucional que ofrece el artículo 24.1 de la CE, resulta determinante la constatación de que la falta de pago de la tasa judicial, antes de presentar el escrito procesal que realiza el hecho imponible, no frustra las finalidades perseguidas por el tributo: la financiación del ejercicio de la potestad jurisdiccional queda plenamente asegurada desde el momento mismo en que el Secretario judicial no dará curso al proceso hasta que no se haya acreditado el pago del tributo» (STC 79/2012, de 17 de abril, FJ octavo).

La clave del asunto, a nuestro entender, radica en el acotamiento material de lo resuelto por el TC, que queda limitado al análisis de la tasa judicial en el orden civil o contencioso-administrativo tal cual se implantó por la Ley 53/2002, dándola por válida siempre y cuando no entre en pugna con otros postulados constitucionales inalcanzables a su interferencia, sin efectos extensivos o expansivos injustificados. Se concluye 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 (*a sensu contrario* no más allá de tal estudio, reténgase) 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 de Sociedades y con una facturación anual elevada –cumulativamente– 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».

2.2. LAS TASAS JUDICIALES EN 2012

Compete ahora analizar cuál es la regulación contenida en la LTJ, siguiendo una sistemática pareja a la expuesta con su precedente legislativo para mejor parangón entre ambas:

1. Ámbito de aplicación

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

Se rubrica que esta tasa tiene carácter estatal, siendo exigible por igual en todo el territorio nacional en los supuestos prevenidos en la LTJ (*infra*). Ahora bien, 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, 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).

2. Hechos imposables

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

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

3. Sujeto pasivo. Exenciones

Como sujeto pasivo de la tasa, el artículo 3 de la LTJ señala 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. De una parte, se instauran exenciones objetivas y, de otra, subjetivas.

Constituyen exenciones objetivas:

- a) 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). No obstante, 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.
- b) 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.
 - c) La solicitud de concurso voluntario por el deudor.
 - d) La interposición de recurso contencioso-administrativo por funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios.
 - e) 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.
 - f) La interposición de recursos contencioso-administrativos cuando se recurra en casos de silencio administrativo negativo o inactividad de la Administración.
 - g) La interposición de la demanda de ejecución de laudos dictados por las Juntas Arbitrales de Consumo.
 - h) Las acciones que, en interés de la masa del concurso y previa autorización del juez de lo Mercantil, se interpongan por los administradores concursales.
 - i) 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 seleccionan como exenciones subjetivas, *ex* artículo 4.2 de la LTJ:

- a) 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).
- b) El Ministerio Fiscal.
- c) La Administración General del Estado, las de las comunidades autónomas, las entidades locales y los organismos públicos dependientes de todas ellas.
- d) 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. Esta previsión tendrá una relevancia suspendida en el tiempo, por cuanto entre tanto no se reformara la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita, parece evidente que los trabajadores gozan de ese derecho dentro del proceso laboral (y también del concursal) a tenor de su artículo 2 d), ya que aunque el espíritu de la LTJ devenga contradictorio con la regulación de esa ley, no procede a derogarla expresamente en este punto¹⁴. Asimismo, en el orden contencioso-administrativo se extiende igual 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.

5. Devengo

En cuanto al instante en que se devenga la tasa judicial, el artículo 5 de la LTJ procede a fijar los diversos momentos procesales en que se produce.

En el orden jurisdiccional civil, preceptúa 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, ese devengo se producirá al concurrir 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.

¹⁴ «La Ley 10/2012 (...) contiene dos preceptos contradictorios entre sí en relación a 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 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 País Vasco, Sala de lo Social, de 19 de febrero de 2013).

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

6. Base imponible y cuota tributaria

A tenor del artículo 6 de la LTJ, la base imponible de la tasa coincide con la cuantía del procedimiento judicial o recurso, determinada con arreglo a las normas procesales. Consecuentemente, se produce en este extremo un evidente reenvío a esas normas rituarías y las prevenciones que sobre este particular contengan (*supra*). Ahora bien, 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 pautas 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.

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

- a) 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.
- b) 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. Si el recurso tuviera por objeto la impugnación de resoluciones sancionadoras, la cuantía de la tasa, cantidad variable a la que luego se mencionará inclusive, no podrá exceder del 50% del importe de la sanción económica impuesta.
- c) 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 oscilantes. *Ex* artículo 7.2 de la LTJ, al lado de las cuantías indicadas tendrá que satisfacerse la cantidad que resulte de aplicar a la base imponible determinada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6 de la LTJ (*supra*) 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. Ceñido solamente a esta parte variable de la tasa, nos encontramos con que si el sujeto pasivo de la tasa

fuera persona física, habrá de satisfacer la cantidad resultante de aplicar a la base imponible un tipo del 0,1 % con el límite de la cuantía variable de 2.000 euros¹⁵. *A contrario sensu*, esta modulación no alcanzará los supuestos en que el sujeto pasivo de la tasa sea una persona jurídica.

7. Autoliquidación y pago

El artículo 8 de la LTJ norma 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 hecho imponible de este tributo. Para el caso de no acompañarse ese justificante, se prevé 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–. Se fija al efecto el plazo de 10 días.

La falta de presentación del justificante de autoliquidación no impedirá la aplicación de los plazos establecidos en la legislación procesal, de manera que la ausencia de subsanación de tal deficiencia, tras el requerimiento relatado, dará 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 convierte en un requisito propiamente procesal, un elemento de procedibilidad sin cuya concurrencia surge el imperativo de abortar la iniciación o prosecución del curso procesal¹⁶. La idea a retener estriba en que la falta de abono del tributo ya no puede conllevar titubeos a los órganos jurisdiccionales en el sentido de dar cuenta a la Administración tributaria

¹⁵ Adelantemos ya que, siguiendo a GIMENO SENDRA, cabe pensar razonablemente que «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 a parecer del autor 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.: «La Ley de tasas en el orden procesal civil», *Diario La Ley*, n.º 8.037, de 6 de marzo de 2013). El problema, pues, «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.: «La tasa judicial en el ámbito del proceso contencioso-administrativo de la Jurisdicción», *La Ley-Práctica de Tribunales*, n.º 102, mayo-junio 2013).

¹⁶ «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.: «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*, n.º 7.988, de 20 de diciembre de 2012).

pero no lastrar la iniciación o consecución del proceso, sino que tendría los efectos procesales legalmente señalados.

8. Gestión y vinculación de la tasa

La gestión de la tasa judicial corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 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 ha efectuado esta regulación y ha permitido su efectiva entrada en vigor práctico ha sido 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 indica 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 prevea la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2.3. UNA RECTIFICACIÓN PARCIAL: EL DECRETO-LEY 1/2015, DE 27 DE FEBRERO

Sin perjuicio de constituir una norma ómnibus o contenedor, que tantas veces en los últimos tiempos se nos brinda pese a suponer una sistemática muy cuestionable por su falta de coherencia y unidad interna que dificulta su aprehensión y un espíritu unívoco, conviene escudriñar la exposición de motivos de esa norma para analizar las justificaciones que el legislador acompasa a su promulgación. En su apartado IV podemos leer que transcurrido un plazo razonable desde la entrada en vigor de la normación de 2012 en materia de tasas judiciales, «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». De manera poco velada, el legislador está reconociendo la desmesura de las tasas judiciales vigentes y su consecuencia práctica: el alejamiento de la Justicia respecto a un buen número de los ciudadanos que no pueden permitirse ese tipo de gastos, máxime en una coyuntura económica como la que llevamos atravesando ya tanto tiempo. Las implicaciones constitucionales de ese reconocimiento son evidentes: por ejemplo se estarían atacando potencialmente postulados específicos como la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la CE, pero también otras columnas vertebrales de la Norma suprema como las que erigen los artículos 9.2 y 14 de la CE. No en vano la igualdad ante la ley exige dotar a la Justicia de elementos aptos para aseverar su condición de última garante y baluarte en que todos tengamos los mismos derechos.

Se justifica profusamente que, una vez más, se utilice el instrumento normativo que supone el decreto-ley para proceder a una nueva reforma de la LTJ, por erigir una técnica que permite acción normativa en un plazo más breve que el requerido por el procedimiento legislativo ordinario o por el de urgencia. Aparte de las razones ya indicadas, el legislador vincula la modificación «a medidas incentivadoras de la economía o de estimulación de los mercados, que permitan llevar a cabo objetivos gubernamentales de política económica general». Dos son las motivaciones que el legislador esgrime, aparentemente para argumentar el uso del decreto-ley pero, en el fondo, para introducir una rectificación parcial suavizando un régimen de tasas a todas luces exorbitante:

- Poner fin a una situación que había generado un enorme rechazo social (enfoque sociológico con evidentes implicaciones electorales subyacentes).
- «Eliminar un elemento de retraimiento en el acceso a los Tribunales» –nótese y reténgase, aspecto importantísimo para valorar la constitucionalidad de la LTJ, *infra*– en un contexto de previsible aumento de movimientos económicos entre los distintos operadores jurídicos. La visión del legislador es sesgada, pues no acierta a admitir que ese retraimiento es objetivo, desagregado de cualquier otro factor concurrente, sino que lo vincula a que resulte previsible que muchos sean los asuntos cuya judicialización decida posponerse a un momento posterior a la aprobación de la norma legal de modificación de la LTJ, lo que causaría una espera hasta su entrada en vigor que, al terminarse, provocaría un eventual efecto aluvión en los órganos jurisdiccionales que se trata de atajar sin ese periodo intermedio de tramitación parlamentaria de la ley reformadora.

A nuestro entender, la argumentación mantenida por la exposición de motivos para esgrimir el uso del decreto-ley ha de serlo para justificar no la forma sino el fondo de la reforma; los efectos perniciosos y perversos de la regulación inicial de la LTJ.

El legislador, en su cierto y oblicuamente reconocido arrepentimiento, pauta modificaciones a la LTJ en el artículo 11 del Real Decreto-Ley 1/2015. Sistematizándolas con la metodología ya empleada en estas páginas, resultarían ser las siguientes:

1. Exenciones de la tasa

Se mantienen exenciones de índole objetiva y de carácter subjetivo, ampliándose. El artículo 4.1 de la LTJ pasa a disponer este listado de exenciones objetivas:

- a) 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.

- b) La solicitud de concurso voluntario por el deudor.
- c) 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.
- d) La interposición de recursos contencioso-administrativos cuando se recurra en casos de silencio administrativo negativo o inactividad de la Administración.
- e) La interposición de la demanda de ejecución de laudos dictados por las Juntas Arbitrales de Consumo.
- f) Las acciones que, en interés de la masa del concurso y previa autorización del juez de lo Mercantil, se interpongan por los administradores concursales.
- g) 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 prevé ahora el artículo 4.2 de la LTJ que estén exentos de tasa «en todo caso»:

- a) Las personas físicas.
- b) 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.
- c) El Ministerio Fiscal.
- d) La Administración General del Estado, las de las comunidades autónomas, las entidades locales y los organismos públicos dependientes de todas ellas.
- e) Las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

La novedad más significativa, por tanto, la constituye la exención subjetiva plena eximiendo del pago de tasa a las personas físicas, lo que alivia en este extremo con rotunda soltura el régimen preexistente 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»¹⁷, ni quienes litigan estructuralmente ante ella.

¹⁷ DE PRADA RODRÍGUEZ, M.: «El acceso a la Justicia...», cit.

Ahora bien, se mantiene sin motivación solvente el abono de tasa para otras personificaciones jurídicas que, en sentido análogo a las personas físicas, pueden ser abiertas perjudicadas y víctimas del intenso peaje impuesto por la LTJ. Así sucede, por ejemplo, con las comunidades de propietarios. ¿Qué razón objetiva permite no eximir las del abono de tasas judiciales? Otro tanto podemos considerar respecto a organizaciones no gubernamentales, pequeños empresarios, autónomos... cuya capacidad económica más que probablemente no resulte en los tiempos que corren especialmente boyante aunque, justamente, poder reclamar deudas significativas pueda colaborar definitivamente a su mejoría. Eso sin preterir los daños ya irreversibles (pleitos no entablados en el periodo 2012-2015 por no poder hacer frente a la tasa o porque su abono fuera mayor que el *petitum* que, por el contrario, ahora el legislador ya no grava sin más argumento para este cambio de rumbo que un acto de volición subjetiva).

2. Otras modificaciones

Este real decreto-ley efectúa asimismo otras pequeñas modificaciones en el articulado de la LTJ, concretamente en sus artículos 6.2.II, 7.3 –que se suprimen–, 7.2 y 8.1 –a los cuales se añade un párrafo–.

Nos parece significativo que esta norma no haya procedido a regular ni arbitrar ninguna situación de transitoriedad. Curiosamente, el legislador ha esgrimido para servirse de la formulación jurídica que supone el decreto-ley evitar este tipo de contratiempos (*supra*), pero ha obviado que, aun en un periodo de tiempo corto, surgirían problemas aplicativos que los órganos jurisdiccionales deban resolver sin el abrigo de una urdimbre legislativa a modo de red, luego desde interpretaciones que, válidas, podrán ser diferentes ante supuestos similares o incluso idénticos. Por ejemplo, pensemos qué sucede si en un procedimiento ordinario civil sentenciado, dentro del plazo para entablar recurso de apelación –gravado con tasa–, irrumpe sobrevenidamente la entrada en vigor de este real decreto-ley, sin que entonces se haya agotado el plazo de interposición de ese instrumento impugnatorio, ¿habría que pagar tasa para recurrir? El legislador debería haber sido más cauto y prever estas situaciones, máxime cuando ha dispuesto la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 1/2015 al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Posteriormente, el artículo 10 de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas del orden social, ha corroborado estas modificaciones.

3. MOTIVOS PARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE TASAS JUDICIALES

A pesar de las distintas modificaciones implementadas sobre la LTJ, atemperando en distintos niveles sus contundentes efectos, estimamos que la misma no supera con éxito un enjuicia-

miento de constitucionalidad¹⁸. Las causas argumentales para esta afirmación son particularmente estructurables de la manera siguiente:

1. La distorsión legislativa de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia

El Apartado I del preámbulo de la LTJ proclama que la STC 20/2012 no solo ha venido a confirmar la constitucionalidad de las tasas, sino que además expresamente reconoce la viabilidad de un modelo en que parte del coste de la Administración de Justicia sea soportado por quien más la utiliza. Con base en ello, asumiendo los ciudadanos que recurren a los tribunales parte del coste que ello implica, se apunta que se «pretende racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional», al mismo tiempo que la tasa aportará unos «mayores recursos que permitirán una mejora en la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita». Ahora bien, el razonamiento legislativo nos parece ciertamente interesado, sesgado para la bendición de la medida implementada cuando el sentido de la STC 20/2012 es bien distinto. Se produce una «malversación del contenido, fundamento y razonamiento de esta Sentencia»¹⁹.

Conforme hemos tenido ocasión de apuntar anteriormente, la STC 20/2012 concluye la constitucionalidad de un modelo de tasa judicial en que parte del coste de la Administración de Justicia se soporte por quienes más se benefician de ella, de ahí que los sujetos pasivos del tributo sean claramente acotados en la normativa enjuiciada (personas jurídicas con alto nivel de facturación) y, en ningún caso, erijan un universo indiscriminado. Más aún, se matizan requisitos que restringen el sistema de 2002 y constituyen la *ratio decidendi* del fallo adoptado. Así es, el TC no declara la constitucionalidad de estas tasas judiciales apoyándose solamente en principios de proporcionalidad o razonabilidad, sino que se añade la nota consistente en la sujeción al pago de la tasa de entidades mercantiles con ánimo de lucro que, a la postre, atesoren un elevado volumen de facturación: «lo que el legislador ha decidido, en términos que son constitucionalmente irreprochables, es que las sociedades de grandes dimensiones –a contrario sensu, no personas físicas u otro tipo de personas jurídicas–, según la legislación tributaria, solo puedan obtener la prestación de la actividad jurisdiccional cuando presenten demandas civiles si liquidan y abonan una tasa que permite sufragar parcialmente el coste que implica para la Justicia atender y resolver su demanda» (FJ undécimo).

Ahí está la clave del visto bueno prestado por el TC, resolviendo la validez de esta concreta limitación legalmente impuesta y nada más, no otros paradigmas expansivos. Una cosa es que se

¹⁸ Vid. ASENCIO MELLADO, J. M.ª: «La inconstitucionalidad de la Ley de tasas 10/2012, de 20 de noviembre», *Diario La Ley*, n.º 8.115, de 28 de junio de 2013.

¹⁹ RUIZ GONZÁLEZ, M. A.: «La inconstitucionalidad de las tasas judiciales introducidas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre», *Diario La Ley*, n.º 8.025, de 18 de febrero de 2013.

colabore a financiar los costes judiciales por quien más utiliza la Justicia y otra bien distinta es que tenga que hacerlo todo aquel que la use.

Si la LTJ impone un paradigma sustentado en la universalidad de la tasa, con exenciones puramente anecdóticas, la diferencia entre el régimen de 2002 y el que se halla en vigor es tan radical que invalida la aplicabilidad de la doctrina contenida en la STC 20/2012. El ejercicio justificativo del legislador, pues, resulta falaz y la constitucionalidad de la LTJ queda por este flanco en rotundo entredicho.

Para mayor reforzamiento de esta conclusión, hemos de recordar el valor jurídico de las sentencias del TC, diferente al de la jurisprudencia ordinaria que, *ex* artículo 1.6 del Código Civil, únicamente «complementará el Ordenamiento jurídico con la doctrina que de modo reiterado establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho». En el caso del TC, su doctrina está legalmente dotada de una fuerza notoriamente mayor.

El artículo 164.1 de la CE establece valor y eficacia general de las sentencias de inconstitucionalidad y de las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho. El artículo 38.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del TC (LOTC) ahonda en semejante apreciación al indicar que esas sentencias «vincularán a todos los poderes públicos y a todos los ciudadanos». El artículo 40.2 de la LOTC concede a la jurisprudencia constitucional, «en todo caso», una fuerza correctora de la jurisprudencia no constitucional, es decir, de la emanada del Tribunal Supremo. El artículo 1.1 de la LOTC define a este órgano constitucional como «intérprete supremo de la Constitución». Y, como colofón a este elenco de referencias normativas, el artículo 5.1 de la LOPJ, tras proclamar la supremacía de la CE en el ordenamiento jurídico y su propio valor normativo *per se*, exige que la totalidad de los órganos jurisdiccionales apliquen las leyes y reglamentos según los preceptos y principios constitucionales «conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos», ejecutando así una exégesis de las normas acorde con la Constitución que desemboca en un juicio positivo de acomodo a la Norma Fundamental²⁰. A partir del íntegro carácter vinculante de los derechos fundamentales y libertades públicas para todos los jueces y tribunales (art. 7.1 LOPJ), añade el artículo 7.2 de la LOPJ que «los derechos enunciados en el artículo 53.2 de la Constitución se reconocerán, en todo caso, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado –ergo eventualmente interpretado por el TC–, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido».

Inductivamente, pues, a causa de la supremacía de la CE y a la posición superior que institucionalmente ostenta *ope Constitutione* el TC, su doctrina vincula tanto a los particulares como a los poderes del Estado, incluido al Poder Legislativo, considerando que su cupular colocación

²⁰ Cfr. GARCÍA MANZANO, P.: «Vinculación a la jurisprudencia constitucional», en *La fuerza vinculante de la jurisprudencia*, Madrid: Escuela Judicial, CGPJ, 2001, págs. 261 y ss.

en la creación judicial del Derecho en cuanto guardián de la Constitución, hace que se produzca esa sujeción sin que, como en el supuesto del Tribunal Supremo, le sea dable al legislador abolir su doctrina mediante leyes emanadas del Parlamento. Por ende, se asume pacíficamente que a partir de las previsiones normativas esbozadas, la jurisprudencia del TC constituye fuente del Derecho –teniendo en cuenta que solamente cabe considerar jurisprudencia aquello que sirve de sustento o base a la decisión que se toma, la llamada *ratio decidendi*, y no a los simples *obiter dicta*–²¹.

Traído al caso que se estudia, este argumento implica indefectiblemente que la LTJ, contrariando la STC 20/2012, es antitética con la doctrina del TC que, como se ha justificado, tiene valor de fuente del Derecho, luego resulta plenamente vinculante y condicionante para el legislador ordinario.

2. Las tasas judiciales suponen el establecimiento de una estructura de precios por un pretendido servicio público que no es plenamente tal

Aun cuando la ley y la doctrina del TC zanjen el tema estimando que este terreno es susceptible de ser objeto de tasas, un problema nuclear en todo el asunto que se trata radica en la consideración del pretendido servicio público que se está gravando con esta modalidad tributaria²².

Siguiendo a LÓPEZ AGUILAR²³, el concepto «justicia» implica polisemia, una pluralidad semántica, sistematizando sus referencias constitucionales en cuatro acepciones fundamentales:

- a) Como *valor superior* del ordenamiento jurídico, donde se equipara a libertad e igualdad, deviniendo su mención superflua.
- b) Como *función del Estado*, dado que este se realiza a través de ella, por lo cual constituye una de sus encarnaciones. Así es, el Estado se exterioriza al producir normas (potestad legislativa), al aplicarlas coactivamente (potestad ejecutiva) y en esa labor

²¹ Lógicamente, el núcleo gravitatorio del fallo jurisdiccional estriba en lo concreto y no en la reglamentación *in genere*, por lo que el valor de la jurisprudencia, su fuerza, no depende tanto de la forma de expresión de su doctrina en una u otra tipología de resolución, sino que se ubica en el hecho de la decisión del caso concreto sometido a su consideración. De ahí que su autoridad sea mayor dentro del ámbito de la *ratio decidendi*, porque solo la resolución del caso concreto puede tener valor de precedente jurisdiccional, capaz de producir jurisprudencia en sentido estricto. Con todo, de cualquier declaración expresada por un órgano jurisdiccional cabe inferir criterios relativamente abstractos o abstraíbles del supuesto específico sujeto a su examen, apto para interpretar, aclarar, armonizar... el sentido de una norma jurídica (a mayor abundamiento, *vid.* PUIG BRUTAU, J.: *La jurisprudencia como fuente del Derecho*, Barcelona: Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, 2006).

²² Cfr. PALOMAR OLMEDA, A.: «Los problemas estructurales de la función Justicia en su acepción tradicional», *Revista del CEJAJ*, n.º 2, Ministerio de Justicia, 2003.

²³ LÓPEZ AGUILAR, J. F.: *La Justicia y sus problemas en la Constitución*, Madrid: Tecnos, 1996.

jurisdiccional que ostenta el monopolio juridificado de suturar en Derecho los conflictos surgidos, esto es, en el seno de la Jurisdicción.

- c) Como *organización* de una determinada expresión potestativa de la autoridad estatal, léase el entramado preciso para desarrollar la función jurisdiccional, la Administración instrumental de Justicia. A su vez, el autor referido escinde esta agrupación de menciones constitucionales en dos vertientes: de una parte, la unida a los órganos (juzgados y tribunales) servidos por jueces y magistrados en donde se residencia el ejercicio de esta función estatal –cfr. arts. 117.3 o 122.1 CE–; de otra, la que se constriñe a otros elementos personales y mediales al servicio de aquellos (personal no jurisdicente, medios materiales, bienes muebles e inmuebles afectos, tecnología...) –vid. arts. 119, 122.1 *in fine*, 149.1.5.º CE–²⁴.
- d) Como *servicio público*. El autor citado razona que el Estado social acarrea que la Justicia se configure como un servicio público. Se trata de una Administración que presta esa labor ya no entendida como un fin, sino como un medio para conseguir otras metas sociales con su actividad. En esta faceta, se produce una frontal conexión con el artículo 24.1 de la CE, el cual exige *efectividad* en la tutela judicial a la que todas las personas tienen derecho en la defensa de sus derechos e intereses, constituyendo una palpable prestación estatal. Se resalta así que el correcto funcionamiento de la Justicia como servicio público incide directamente en la realidad social de la que surge.

VAQUERO GARCÍA, en óptica económica, considera que es el *mercado* quien garantiza que la Justicia sea un bien con elementos de naturaleza pública. La tutela judicial es una necesidad primaria para todas las personas, imprescindible en las relaciones económicas y sociales, por lo que el Sistema Justicia genera efectos positivos en cuanto garantiza «la protección de los derechos a las personas y reducir los costes de transacción»²⁵. De ese modo, la Justicia también trasciende el interés particular del justiciable.

No resulta cuestionable que la Justicia es uno de los tres poderes del Estado a quien, a mayor abundamiento, reconoce expresamente como tal el articulado de la CE. Su Título VI se rubrica justamente así, Poder Judicial, cosa que no sucede en relación con los otros dos tradicionalmente conocidos, el Ejecutivo y el Legislativo que en la CE se diluyen, al menos nominalmente, en otro tipo de expresiones perifrásticas («Gobierno y Administración», «Elaboración de las Leyes»,

²⁴ «Difícilmente puede hablarse de Justicia sin que existan unos órganos que, rodeados de determinadas garantías, lleven a cabo la excelsa tarea de impartirla (...). La Constitución ha convertido a los Tribunales en la última garantía del propio Estado de Derecho a que hace referencia en su artículo 1, no solo en los conflictos entre particulares, sino también como controladores de la legalidad administrativa y, por tanto, como última garantía de los conflictos que puedan surgir entre los particulares y la Administración (art. 106 CE)» (GONZÁLEZ MONTES, J. L.: «Constitución y Justicia, veinticinco años de la Constitución española de 1978», *Revista del CEJAJ*, n.º 3, Ministerio de Justicia, 2003, pág. 6).

²⁵ VAQUERO GARCÍA, A.: «Los costes de la Justicia...», cit.

respectivamente)²⁶. No se puede considerar que administrar justicia, en tanto en cuanto constituye la principal manifestación de la actividad del Poder Judicial, sea una actividad equiparable a la labor realizada por los restantes entes administrativos del Estado.

Aun reconociendo el alcance prestacional material de la función jurisdiccional para las pretensiones de las partes que acuden a esa sede, este «servicio» tiene una naturaleza radicalmente *sui generis* desde el momento en que no es prestado por una instancia ejecutiva, sino por un poder diferente del Estado. Como expresa DE HOYOS SANCHO²⁷, «equiparar la función de administrar Justicia con una actividad de servicio público conlleva además de una imprecisión conceptual numerosos riesgos que pueden hacer peligrar el propio Estado de Derecho. La potestad jurisdiccional (...) no es ni podrá ser nunca una parte de la Administración Pública». No en vano, nos encontramos ante el ejercicio de una potestad por parte de los poderes del Estado, algo sustancialmente distinto a la prestación de un servicio público al uso.

Únicamente parte de la actividad que desarrolla el Poder Judicial tiene naturaleza de servicio público²⁸, es decir, no todo el cometido desplegado por esta parte del Estado queda equiparado a un servicio público, pero materialmente su proyección externa se envuelve en ese rol en un buen número de ocasiones.

El Poder Judicial debe pasar por el filtro del artículo 24.1 de la CE. La tutela judicial ha de ser efectiva. La gestión y respuesta de la estructura judicial tiene que establecerse y percibirse ágil y eficaz. La tutela judicial efectiva es un derecho con rango fundamental, pero también abriga una visión como prestación estatal cualitativamente acorde al nivel de ese derecho²⁹. El Juez aparece configurado como un servidor público, es decir, un comisionado por la CE para que sirva al bien común expresado mediante la voluntad popular normativizada democráticamente

²⁶ La CE «no eleva la separación de poderes a la categoría formal de los principios conformadores de nuestro sistema político, aun cuando evidentemente se funda en la misma (...). La separación de poderes es, en fin, principio estructural básico de nuestro sistema de gobierno» (ARNALDO ALCUBILLA, E.: «El tercer poder treinta años después», *Diario La Ley*, n.º 7.072, de 9 de diciembre de 2008).

²⁷ DE HOYOS SANCHO, M.: «Nuevo diseño de la secretaría judicial y agilización de la Justicia», *Revista del Poder Judicial*, n.º 50, CGPJ, 1998, pág. 22.

²⁸ «Lo que le confiere a la Jurisdicción un verdadero sentido político y una relevancia social es la tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos, satisfaciendo las pretensiones que se le plantean (...). La Jurisdicción debe considerarse por encima de otras consideraciones como un servicio público, que encuentra su justificación más en esta vertiente de servicio que en la tradicional consideración de Poder Judicial como Poder del Estado, aunque es obvio que no por eso pierde esta última condición» (MORENO CATENA, V. y CORTÉS DOMÍNGUEZ, V.: «Introducción al Derecho Procesal», Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, pág. 43).

²⁹ «La única idea de Justicia que concierne al jurista en el Estado Constitucional de Derecho (del que la Constitución es Norma fundamental) es la que destila de la propia Norma constitucional: no es un preconcepto de Justicia ni un a priori dogmático carente de apoyaturas constitucionales positivas: la única Justicia constitucional relevante es la conjunción integrada, unitaria e inteligente, de las varias acepciones relevantes de la Justicia en la CE» (LÓPEZ AGUILAR, J. F.: *La Justicia y sus problemas en la Constitución*, cit. pág. 30).

en los elementos integrantes del ordenamiento jurídico, con singular relevancia en las leyes. Sin embargo, no es un servidor *del* público, del «agregado de individuos que para el Ordenamiento solo pueden ser considerados como destinatarios de sus normas», por lo que el jurisdicente no se debe «al público, sino a lo público; al ciudadano y no al consumidor»³⁰.

En resumen, la Justicia continúa constituyendo un poder: no es posible adoptar otro enfoque sin contrariar a la diáfana catalogación constitucional. Ahora bien, otras interacciones detectables en la Norma Fundamental, practicando la imprescindible interpretación sistemática de su articulado, modulan relativamente una adopción integral o radical de ese prisma conceptual. La Justicia será un poder pero al servicio de los ciudadanos, de quienes nace y a quienes dirige en última instancia su acción, convirtiéndose en su final *ratio*. En este estado de cosas, tal vez conviene rodear a este poder así entendido de algunos de los rasgos propios de los servicios públicos sin desnaturalizar sus esencias: organización adecuada (impregnada por lo *sui generis* de su carácter), atinada y suficiente asignación presupuestaria, gestión eficaz y eficiente, capacidad adaptativa a las cambiantes circunstancias socioeconómicas... de tal modo que desarrolle su función jurisdiccional en los cánones constitucionalmente erigidos, incluyendo que se realice eficientemente, esto es, con la cantidad (funcional-resolutiva) y la calidad razonablemente precisas³¹.

Si, en atención a lo expuesto, la naturaleza de servicio público apegada a la actividad jurisdiccional es solamente parcial, la justificación legislativa tributaria también quedará en entredicho, igualmente parcelada. La tasa judicial no estaría gravando un servicio público *in toto* pese a la argumentación que sustenta el legislador. El trazo de divisorias conceptuales, objetivamente arduo y difícil de hilar con la cirugía precisa, se tornaría un elemento crucial para delimitar hasta dónde y qué podrían gravar esas tasas. Pero el legislador no ha efectuado minuciosamente esta operación a tenor de lo que se ha podido exponer más arriba, sino que ha entrado, sin cautelas, con estos peajes fiscales, en la plena jurisdiccionalidad situada *ultra vires* de la mera actividad administrativa que su despliegue genera.

3. El importe de las tasas judiciales es excesivo, sin que exista correlación con el gasto del importe generado por su hecho imponible. Su desproporcionalidad

La universalización de la tasa judicial, aun modulada ahora con las exenciones subjetivas expresadas, se solapa con el indudable incremento de las sumas que se exigen a sus resultados. Co-

³⁰ REQUEJO PAGÉS, J. L.: «Dependencias y servidumbres del Juez independiente», en *Poder Judicial y servicio público*, n.º 109, Madrid: CGPJ, Estudios de Derecho Judicial, 2006, pág. 107.

³¹ Suscribimos que la Justicia no puede ser un servicio público común o tradicional, pues constituye manifestación de un poder constitucional del Estado. De ahí, se colige que no es correcto gravar con tasas el ejercicio de la potestad jurisdiccional, actividad en sí misma inmaterial y no susceptible de consideración económica. Lo que verazmente se grava no es la actividad de la judicatura en el ejercicio de su privativa función jurisdiccional sino el conjunto de medios materiales y personales que, a su servicio, le acompaña para poder llevarla a cabo.

mentábamos más arriba que ese importe ha de ir parejo al coste del pretendido servicio que se presta y que el tributo coadyuva a satisfacer. Pero lo cierto es que, como generalizadamente ha apuntado la doctrina, se está procediendo a cobrar tasas que rebasan sobradamente el valor económico del objeto de los procedimientos, convirtiéndolas en inviábiles.

Pensemos, *v. gr.*, en exigir una tasa fija de 800 euros por entablar un recurso de apelación u otra de 1.200 euros por entablar una casación. La lógica legislativa no existe: ¿cómo se entiende que la parte fija de la tasa por presentación de una demanda de procedimiento ordinario civil ascienda a 300 euros y su eventual recurso, en que en tantas ocasiones no hay recibimiento a prueba ni vista, agregue a esa suma otros 500 euros? ¿Verdaderamente el legislador ha sido capaz de analizar los costes que generan las distintas etapas que vertebran cada modalidad procesal o ha legalizado unos montos desde una radical arbitrariedad, en un acto exclusivamente volitivo sin base previa? Manteniendo el mismo ejemplo, ¿cómo es posible que se cobre lo mismo por una apelación sin prueba ni vista que por otra que sí las comprenda?

La conclusión parece obvia: esta estructura de precios es artificial, sin vínculo alguno demostrable con los costes generados caso a caso que, naturalmente, serían extremadamente dificultosos de cuantificar con asepsia y objetividad. Conforme realza atinadamente DE PRADA RODRÍGUEZ, simplemente nos hallamos con la legalización de una tarificación carente de «nexo causal antecedente con la determinación de la cuantía y solamente implica una consecuencia de su fijación»³². Realmente, el ejercicio de la potestad jurisdiccional que resulta gravado por la tasa se perfecciona por la sentencia, no con el inicio del procedimiento como se configura en la LTJ, por lo que lo que se pauta es un *pago anticipado* por un presunto servicio que, en puridad, aún no se ha recibido. Evidentemente, pues, el costo de la tasa no se apega al del servicio que se presta sino al que se demanda³³.

De paso, la desproporcionalidad observada da pábulo a un sistema absolutamente injusto en función de los ingresos de cada ciudadano, sobre los cuales podrá o no defender sus derechos ejercitando la tutela judicial efectiva, lo cual es opuesto a la CE³⁴.

4. No es admisible apegar a las tasas judiciales una finalidad disuasoria en el ejercicio de un derecho fundamental, máxime en la coyuntura en curso. Su utilización como medio de agilizar la justicia

Este puede ser, a nuestro parecer, el eje que haga preciso demoler por inconstitucional el régimen dibujado por la LTJ. El legislador la ha sustentado en un principio realmente extravagante

³² DE PRADA RODRÍGUEZ, M.: «El acceso a la Justicia y las tasas judiciales», cit.

³³ *Vid.* QUÍLEZ MORENO, J. M.: «Tasas judiciales y proceso monitorio: Reflexiones», *La Ley-Práctica de Tribunales*, n.º 103, 2013.

³⁴ «Si la tasa es un tributo –y lo es– en la determinación de su quantum tiene que encontrar acogida, por imperativo constitucional, la capacidad económica» (CÁNOVAS ORTIZ, I. y MARTÍN QUERALT, J.: «La tasa por el ejercicio...», cit.).

y perverso: una indisimulada –y reconocida en la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, *supra*– meta disuasoria que pretende trazar un vicioso círculo virtuoso que concluya con una mejora significativa del sistema. Al reducir el volumen de litigiosidad mediante la inserción de esta onerosa carga-peaje, sin tener que invertir en grandes retoques del sistema judicial, este será capaz de tramitar y resolver los pleitos que se le planteen precisando menor tiempo, con mucha mayor agilidad. Este objetivo solamente sería viable, a nuestro entender, si existiera una promoción adecuada de vías alternativas de resolución de supuestos conflictuales (conciliaciones, arbitrajes, mediaciones) dotadas de verdadera eficacia, lo que, sin embargo, es una carencia histórica de nuestro ordenamiento jurídico mantenida a pesar de los intentos que últimamente se vienen abordando para subsanarla.

La finalidad de la LTJ no es pura y simplemente recaudatoria, sino que se orienta primordialmente a conseguir que el justiciable no acuda a los tribunales, a disuadirlo con estos obstáculos del ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. Esa diferencia es absoluta respecto a la normación de 2002, que sí se ceñía a una teleología rigurosamente recaudatoria y traza una diferenciación insalvable con aquella. Una norma que lesiona el ejercicio de un derecho fundamental es radicalmente inconstitucional, al violentar el «contenido esencial» indisponible en todo caso al legislador ordinario que a aquellos se le apareja (art. 53.1 CE). Que las cuantías decididas sean claramente desproporcionadas es solamente un dato anecdótico en comparación con esta realidad. De ahí que, aun rebajadas o más acotadas, la inconstitucionalidad de la ley enjuiciada permanecería incólume, porque la opción ejercitada de instaurar *tasas disuasorias* sobre la Administración de Justicia no es acorde a la CE por sí misma, en abstracto.

Este derecho fundamental en liza es para los poderes públicos una obligación cuando los derechos subjetivos de los ciudadanos han sido eventualmente lesionados. De ahí que antes se defendiera que el Poder Judicial como tal no es sin más un servicio público al uso, sino el receptor del ejercicio de un derecho fundamental que ha de prestar efectivamente, luego con plena preferencia frente a los demás, sujeto a la ley precisamente como garantía de su supremacía. Y la suprema de las leyes es la CE misma (art. 9.1).

La volición legislativa es otra radicalmente dispar, engarzada en esta cadena de pretendidas causas-efectos: (1) Reducción presupuestaria sobre la Administración de Justicia ante la crisis imperante –y, seamos realistas, por no ser históricamente considerada una gran prioridad estatal, más bien al contrario, un problema perpetuamente pendiente de modernizar, resolver...–. (2) Una mayor litigiosidad con menores recursos genera un incremento del atasco y pendencia de asuntos jurisdiccionalizados. (3) Inserción de estas expandidas tasas. (4) Con estos obstáculos desciende de manera significativa el número de litigios, con mejora de la economía de la Justicia, que precisará progresivamente de menores medios para atenderlos. (5) Obtención de una creciente agilización procesal: a menor litigiosidad manteniendo incólumes las estructuras se responderá con mayor rapidez en la resolución de pleitos y causas.

Se olvida que el derecho de acceso a la Jurisdicción es parte integrante del núcleo duro del Estado de Derecho y que su ausencia o rebaja es capaz de cuestionar la plena viveza de

ese marco, proclamaciones meramente formales aparte. Se trata de un deber intrínsecamente fundido a la existencia de un Estado que no puede bendecir en ningún caso la abdicación al ejercicio de los derechos subjetivos, algunos esencialmente irrenunciables como la propia tutela judicial efectiva.

De ahí que la visión prestacional de este derecho fundamental no sea, en nuestro parecer, integralmente válida cuando de acudir a la Justicia se trata. La imparte un poder del Estado, así rotulado constitucionalmente, de una manera inequivalente a la de cualquier servicio prestado por el Poder Ejecutivo, dado que en aquel habita un mecanismo de garantía inevitable del Estado de Derecho. El artículo 24.1 de la CE no exterioriza un servicio público convencional, sino que ampara derechos, las leyes que los reconocen y crean y, en fin, al propio ordenamiento jurídico del Estado. La extravagancia del *animus* de la LTJ sobre el conjunto del ordenamiento es total: obstaculiza la garantía jurisdiccional de los derechos.

Si la tasa tiene por objetivo la financiación y pago de servicios públicos, pero la Justicia lo es de manera *sui generis* y, además, aquí su objetivo es disuasorio, obstativo al ingreso en el curso judicial de una pretensión legítima, supeditando esa garantía a la obtención de una reducción forzosa de la litigiosidad que, en realidad, es disminución de la protección a la ciudadanía, su constitucionalidad ha de resultar inexistente. Los fines económicos apegados al oportunismo de la coyuntura no pueden doblegar la vinculación de los derechos fundamentales. Si la Justicia ha de responder a criterios de dispensación economicistas, ¿no deja de serlo para transformarse en algo dispar?

5. La añadidura de las tasas judiciales autonómicas sobre un criterio competencial formalmente válido pero materialmente inviable

Asegurada la existencia de algunos reductos relacionados con la Justicia sobre los que las comunidades autónomas pueden ejercitar competencias en la denominada *administración de la Administración de Justicia*³⁵, surge la posibilidad de que estas entidades de Derecho público tengan capacidad de implantar tasas que graven esos terrenos que les son propios.

Recordemos que ya se ha comentado que el tenor del artículo 1 de la LTJ predica que estas tasas tienen carácter nacional, siendo exigibles por igual en todo el territorio estatal cuando se

³⁵ Frente a «ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia existe un conjunto de medios personales y materiales 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 competencias sobre esos medios personales y materiales» (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ quinto).

produzcan los hechos imponibles legalmente erigidos por el artículo 2 de la LTJ. Ahora bien, queda 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 –nótese–, con la única excepción consistente en que «no podrán gravar los mismos hechos imponibles», esto es, no siendo factible incurrir en doble imposición (art. 1 *in fine* LTJ).

Así, se habilita la permisividad de las tasas autonómicas en sus espectros competenciales propios conexos a la Justicia con dos limitaciones: ceñirse a su ámbito de capacidades y no incurrir en doble imposición, es decir, no poder elegir como hechos imponibles los que ya elija para este fin el Estado.

El ejercicio de la potestad jurisdiccional a la que se refiere genéricamente la LTJ como ámbito aplicativo de estos tributos no constituye *per se* el pretendido servicio público de la Justicia, habida cuenta que hay que contar con un concepto amplio en el que se integran elementos personales y materiales que le sirven de sustento a la mismísima función jurisdiccional que, caso de haberse efectuado traspaso competencial, son aportados por las comunidades autónomas. No en vano, «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 tercero), de tal forma que «la distribución de competencias en una materia determina la posibilidad de establecer tasas sobre la misma, así como su configuración» (STC 136/2012, de 19 de junio, FJ octavo).

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, instauró 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 extenso tenor de su artículo 3 bis 1-1 listó sus hechos imponibles³⁶.

³⁶ «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.
- 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.

Suscitado recurso de inconstitucionalidad contra la norma referida de la comunidad autónoma catalana, el TC lo zanjó mediante la Sentencia 71/2014, de 6 de mayo, concluyendo la constitucionalidad de la tasa creada por la Generalidad en el ámbito de la 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» (FJ cuarto).

La tasa estatal por el ejercicio de la potestad jurisdiccional queda encuadrada en el sentido riguroso apegado al artículo 149.1.5 de la CE, «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» (FJ cuarto de nuevo). En sentido inverso, el TC entiende que existe la facultad autonómica de implantar tasas sobre su competencia propia, es decir, la administración de la Administración de Justicia. Este tributo afecta a una dimensión distinta que el estatal, no incide en la función jurisdiccional sobre la que las autonomías adolecen de cualquier competencia³⁷.

Igualmente, el TC concluye que no concurre doble imposición en el supuesto que se enjuicia, pues «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 impositivos deriva de la propia cercanía de las competencias».

Aunque conceptualmente la 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) no parezca engendrar mayores dificultades, la praxis denota una proximidad tal entre ambas propinquinas esferas que resulta apta para eclipsar el dibujo de unas precisas líneas fronterizas. El TC entiende que «es pues incuestionable que los actos procesales generan también un coste administrativo. Y es asimismo

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».

³⁷ «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 impositivos. No cabe por tanto cuestionar la constitucionalidad de un hecho imponible que coincide con el reparto de competencias en la materia» (FJ quinto).

innegable que el coste de dicha competencia administrativa se justifica por y para la competencia propiamente jurisdiccional, hasta el punto que sin el ejercicio de esta última no existe la primera –subráyese–. 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».

La dispar configuración de los respectivos hechos imponible no puede relegar la íntima vinculación entre los dos ámbitos competenciales en concurrencia, estatal y autonómico, razón por la cual «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» (FJ quinto, nuevamente).

La STC 71/2014, de 6 de mayo, cuenta con un voto particular que se aparta de esta solución mayoritariamente adoptada a quien, subjetivamente, estimamos más adecuado y correcto. Y es que esta tasa autonómica sobre la Justicia aboca inapelablemente al pago por partida doble del servicio público que se instrumenta (*re pago*), esto es, incurre en doble imposición. Ya que la Administración de Justicia en los órdenes jurisdiccionales sujetos a gravamen funciona a solicitud de quien se convierte en sujeto pasivo de la tasa, la interposición de la demanda y la solicitud del servicio, que incluye los medios materiales y personales precisos apegados a la función jurisdiccional sin los cuales su funcionamiento es imposible, resultan absolutamente inescindibles, denotando la cierta artificiosidad que rezuma el concepto *administración de la Administración de Justicia*³⁸.

La tasa autonómica grava actos procesales, luego jurisdiccionales y estatales, y no meras actuaciones administrativas, ergo no se limita a los supuestos que le parecerían connaturalmente propios, ajustados a actividades estrictamente administrativas, desconectadas del desarrollo del proceso (*v. gr.* petición de copias o certificaciones). Al contrario, esta tasa entra de lleno en *lo procesal* que es competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.6.º de la CE.

La creación de la categoría jurídica «administración de la Administración de Justicia», ciertamente forzada a nuestro entender, acaba trasladándose al justiciable con unos costes mayores por ejercer un derecho fundamental, máxime cuando el mismo Estado también grava con generosas tasas su reducto competencial, el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Lógicamente, desde un prisma eminente y aisladamente competencial, nada puede oponerse a su inserción: si las co-

³⁸ «El Poder Judicial es Poder del Estado llamado a administrar justicia; sin embargo, necesita de todo ese conglomerado de medios, ese entramado personal y material a su servicio, indispensable para el ejercicio de la función que le es propia. Y es que para que el Poder Judicial sea realmente independiente no solo es preciso que los miembros de la carrera judicial puedan dictar sus resoluciones sin influencias ajenas del tipo que sean, sino que deben encontrarse asistidos de todos aquellos medios precisos para poder tramitar los procesos y ejecutar de forma eficaz las resoluciones que se dicten» (LESMES SERRANO, C.: *Principios generales que inciden en la reforma de la Oficina judicial. Configuración orgánica del Secretario judicial*, Madrid: Centro de Estudios Jurídicos, Ministerio de Justicia, disponible *on-line*, pág. 5484).

municipalidades autónomas prestan los servicios correspondientes a la administración de la Administración de Justicia podrán crear estas tasas.

Otra cosa es analizar qué se esconde tras esa categoría jurídica que habilita gravar con tasas al justiciable, o valorar si verdaderamente el academicismo del concepto relatado debería diluirlo en su sede natural, la potestad jurisdiccional, abortando *ipso facto* que pudiera ser germen de tasas autónomas, desagregadas de su tronco. Se entiende por contenido jurídico encadenable a la idea *administración de la Administración de Justicia* a los medios materiales y humanos al servicio y apoyo de la función jurisdiccional no integrados en el núcleo duro de esta. Justamente ese espectro vago, amplio y difuso dificulta qué se puede pautar como hecho imponible de una tasa que grave al Poder Judicial instrumental: ¿papel utilizado, copias, tinta, tiempo de los funcionarios que tramiten los procedimientos judiciales?, ¿no forma parte todo ese elenco de la función jurisdiccional, dado que sin ellos no puede llevarse a cabo (el papel que requiera una sentencia, sin ir más lejos, o el sistema informático de gestión procesal)?

La norma autonómica estudiada ahora esquivada estos problemas a cambio de precipitarse de lleno en la prohibida doble imposición. De los hechos imponibles a quienes selecciona, se desprende tajantemente que se han elegido como los que han de gravar a su irremediable ámbito propio (administración de la Administración de Justicia) los que en realidad son dominio del Estado (Administración de Justicia). Absolutamente *todos ellos son actos procesales*, siendo el proceso conducción instrumental que vertebra la función jurisdiccional y el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Por tanto, no es factible que sean objeto de erigir hecho imponible de una tasa autonómica, sobre todo una vez el Estado los ha elegido en la LTJ para su campo propio, con una expansividad prácticamente integral. No es que la tasa autonómica constituya el reverso de la estatal, es que es exactamente la misma; como lo son sus hechos imponibles al margen de las diferencias de matiz en orden a coartar o no la prosecución procesal que su impago pueda acarrear, desde el instante en que *lo procesal* es absolutamente ajeno al hecho autonómico por ser apercero de la función jurisdiccional.

Pero nótese, justamente en atención a la naturaleza de las labores que realizan los funcionarios nominalmente adscritos a la administración de la Administración de Justicia, radicalmente procesales y, si son administrativas, fusionadas inescindiblemente con aquellas, los hechos imponibles seleccionados no son aptos de serlo por una comunidad autónoma. Y argumento análogo puede predicarse en relación con los medios materiales (papel, informática, edificios... son elementos precisos para que la función jurisdiccional sea capaz de llegar a puerto). Esta tasa lesiona al derecho fundamental del artículo 24.1 de la CE y su error de diseño es tangible, dejando aparte el irrelevante aspecto, visto el daño infligido, de que deje a salvo un pretendido equilibrio en lo que al reparto competencial Estado-comunidad autónoma atañe. La tasa judicial del Estado es discutible por sí³⁹, pero la autonómica tal cual se ha formulado en el caso catalán es, en nuestra opinión, inadmisibile.

³⁹ Leemos en la STSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de enero de 2014, que «una cosa es el supuesto de hecho que se prevé en materia tributaria y otra cosa las consecuencias procesales que se pretenden

En fin, el núcleo de la cuestión anida en que esa determinación incide tanto sobre la legislación procesal exclusiva competencia estatal (art. 149.1.6.º CE) cuanto, lo que es cualitativamente peor e inaceptable, obstaculiza decisiva y notablemente al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que se sirve del proceso para su encauzamiento y dispensación.

4. CONCLUSIONES. PROPUESTA DE FUTURO *LEGE FERENDA* A PARTIR DE LA EQUIVOCADA EXPERIENCIA RECIENTE

A tenor de lo expuesto, en nuestro parecer el pronunciamiento que el TC practique al enjuiciar la LTJ no va a poder desembocar en otra cosa que en su inconstitucionalidad. Las conclusiones que rubrican esta afirmación se pueden agrupar en una recapitulación final en dos aspectos o núcleos esenciales de lesión a principios constitucionales:

1. Aspectos de regulación de la tasa directamente normados

- a) Se ha implantado una *estructura de precios* sobre un pretendido servicio público. Estos precios no se corresponden mínimamente con el coste de ese servicio, sino que en su mayor parte consisten en un monto fijo por cada acto procesal seleccionado como hecho imponible gravado por este tributo. A la sazón, esos montos son abiertamente excesivos, irracionales, arbitrarios, consecuencia de un ejercicio de pura volición legislativa ayuna de cualquier respaldo justificativo solvente.
- b) A pesar de las exenciones subjetivas, aun valorando especialmente que se haya dejado fuera de su radio de acción a las personas físicas, el principio general a quien se opone ese tipo de excepciones es que se aplican *universalmente*, sin valorar circunstancias particulares, ninguneando ya no solo el coste del servicio aludido, sino tam-

derivar, que ponen en riesgo el mismo derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (...) que (...) determina la imposibilidad de que el impago total o parcial de cualquier tasa pueda impedir por sí solo el acceso del interesado a aquella tutela a través de la promoción del correspondiente proceso o recurso, o al trámite y resolución de cualesquiera escritos presentados en su seno, siempre sin perjuicio de que la falta de presentación de la correspondiente autoliquidación, siendo exigible, pudiera ser comunicada, a los efectos procedentes, al organismo administrativo encargado de la gestión de la indicada tasa (...). Existe (...) una falta de proporcionalidad entre el objetivo que se persigue –la recaudación– y el modo en que se opera (...) se establece una medida que (...) interfiere en el ejercicio del derecho fundamental, obstaculizando el derecho a la acción que forma parte del contenido esencial del mismo y (...) que desnaturaliza el ejercicio de la función jurisdiccional, haciendo tomar parte activa al órgano judicial en la gestión de la obligación tributaria pendiente y atribuyendo a dicha gestión un carácter preferente (...) obstáculo reduplicado (...) con la conclusión de resultar inconstitucional la limitación de los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución Española».

bién la capacidad económica del sujeto pasivo de la tasa, es decir, el justiciable que ejerce un derecho fundamental. Su falta de equidad, por tanto, es palmaria al no distinguir, póngase por caso, una persona jurídica con un inmenso patrimonio de otra de pequeño tamaño y con limitaciones o penurias patrimoniales. Aun cuando se lograra una más que dudosa eficiencia con su aplicación, la ausencia del requisito de equidad las cuestionaría tal cual están formuladas.

- c) La creación de tasas autonómicas incidiendo sobre este campo, aunque pueda hallarse justificada competencialmente en sus potestades sobre la denominada «administración de la Administración de Justicia», acaba convirtiéndose en pura *dobles imposición*, dado que es imposible escindir con precisión quirúrgica la función jurisdiccional de los medios materiales y personales que precisa para llevarse a cabo: una sin los otros no existe y viceversa. 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, en suma, su derecho fundamental a una tutela judicial efectiva.

2. Aspectos de regulación de la tasa extraíbles inductivamente de su regulación

- a) No cumplen una *finalidad* recaudatoria (de hecho es más que dudoso que cubran las carencias presupuestarias que orbitan a la Justicia), sino que su verdadero objetivo es agilizar el sistema judicial sirviéndose del efecto obturación que conllevan quien, en consecuencia, disuadirá con este peaje al justiciable de ejercitar un derecho fundamental. Objetivos economicistas se antepone a las esencias y garantías ínsitas al Estado de Derecho. De esa manera, el Estado se ahorra recursos que invertir en Justicia a cambio de abdicar en su tarea monopolística de protección de los derechos ciudadanos. En ningún caso la STC 20/2012 ha bendecido que las tasas judiciales puedan desempeñar esta labor, por lo cual no se tiene la necesaria cobertura jurídica que el legislador anuncia con garrafal error.
- b) Atacan al artículo 9.2 de la CE, pues los poderes públicos proceden a imponer dificultades que *impiden la igualdad efectiva* de los ciudadanos titulares del derecho fundamental a la tutela judicial. Únicamente aquellos que gocen de mayor capacidad económica podrán litigar sin dificultades. Pero las pretensiones legítimas de todos los ciudadanos, recursos financieros aparte, han de tener igual salvaguarda y protección. La conculcación de la tutela judicial efectiva no se produce en relación de causalidad por la exigencia de abono de una tasa, pero sí por las consecuencias de orden tanto procesal como material que se derivan de la ausencia de su pago. De otro modo, es constitucional el establecimiento de una tasa, con cautelas y en ciertos márgenes irrebables; pero no lo es que su pago condicione con efecto

impeditivo en caso contrario, de un lado, la posibilidad de acceso a la Jurisdicción y, de otro, la ulterior obtención de una tutela judicial efectiva. Ambos ítems parecen no evitables si no se paga esta tasa, ergo la misma es un obstáculo que se adorna de inconstitucionalidad. Estas tasas tienen por característica la desproporcionalidad –cuantitativa y subjetiva, a pesar de quedar ahora exentas las personas físicas de su pago– y la irrazonabilidad –desde el momento en que el valor justicia informa el ordenamiento jurídico español *ex art. 1.1 de la CE* y el Estado parece querer desistir de su obtención generalizada y sistémica, pese a que ostente esa función en monopolio–.

Saldada la cuestión de la constitucionalidad de la LTJ, con resultado negativo en nuestra opinión, el siguiente paso que hay que dar pasa por proponer una regulación válida del modelo de tasas judiciales, si es que el legislador, en uso de sus atribuciones y bajo el imperio del principio de oportunidad que le corresponde en exclusiva apreciar y ejercer, decide acogerse a la constitucionalmente posible existencia de estos tributos. La experiencia histórica de este trienio 2012-2015, como tantas veces, debe servirnos para aprender de los errores normativos y superarlos con éxito evitando que sigan reiterándose. Se comprenderá que se crea que las tasas judiciales constituyen una cuestión que exige perentoriamente un celoso cuidado en su regulación, pues la viabilidad genérica de este instituto tributario no es incondicional ya que de incurrir en excesos de inmediato se activará la posible inconstitucionalidad de la regulación por impedir de manera irrazonable el acceso a la Justicia.

Obviamente, tenemos un marco claro que hay que seguir de forma indeclinable, constituido por las coordenadas constitucionales debidamente explicadas y razonadas en la STC 20/2012. Reiteramos que, por supuesto, la institución de tasas sobre la función jurisdiccional es armónica con la CE, pero siempre y cuando respete ciertos límites inexpugnables e indisponibles a la acción del legislador.

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 un basamento del Estado de Derecho, 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. Y eso es así porque su disolución implica la fragilidad del Estado mismo.

Derogada la regulación de 2012, si el legislador sigue estimando 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.

Los problemas de constitucionalidad, si se adoptara esta medida, 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. Esta solución subjetivamente defendida no solamente es la más sencilla de articular técnica y conceptualmente, sino que tiene asegurada concordancia con la CE lo que permite superar de manera adecuada y sensata el terrible escollo que el legislador ha tenido a bien crear con su compulsión normativa. En nuestra opinión, he ahí la fácil y final solución a esta desasosegante encrucijada.

Bibliografía

- ARNALDO ALCUBILLA, E. [2008]: «El tercer poder treinta años después», *Diario La Ley*, n.º 7.072, de 9 de diciembre.
- ASENCIO MELLADO, J. M.^a [2013]: «La inconstitucionalidad de la Ley de tasas 10/2012, de 20 de noviembre», *Diario La Ley*, n.º 8.115, de 28 de junio.
- BENTHAM, J. [2013]: *Una protesta contra las tasas judiciales*, De la Oliva Santos, A. (ed. y prólogo), Madrid: Civitas.
- BONACHERA VILLEGAS, R. [2013]: «La tasa judicial en el ámbito del proceso contencioso-administrativo de la Jurisdicción», *La Ley-Práctica de Tribunales*, n.º 102, mayo-junio.
- CANCIO FERNÁNDEZ, R. C. [2012]: «Consecuencias procesales de la falta de ingreso de las tasas judiciales en el ámbito del recurso de casación», *Revista Aranzadi Doctrinal*, 8.
- CÁNOVAS ORTIZ, I. y MARTÍN QUERALT, J. [2013]: «La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social», *Tribuna Fiscal*, n.º 269, noviembre-diciembre.
- DE HOYOS SANCHO, M. [1998]: «Nuevo diseño de la secretaría judicial y agilización de la Justicia», *Revista del Poder Judicial*, n.º 50, CGPJ.
- DE PRADA RODRÍGUEZ, M. [2015]: «El acceso a la Justicia y las tasas judiciales», *Actualidad Civil La Ley*, n.º 2, febrero.
- GARCÍA MANZANO, P. [2001]: «Vinculación a la jurisprudencia constitucional», en la obra colectiva *La fuerza vinculante de la jurisprudencia*, Madrid: Escuela judicial, CGPJ.
- GIMENO SENDRA, V. [2013]: «La ley de tasas en el orden procesal civil», *Diario La Ley*, n.º 8.037, de 6 de marzo.
- GONZÁLEZ MONTES, J. L. [2003]: «Constitución y Justicia, veinticinco años de la Constitución española de 1978», *Revista del CEJAJ*, n.º 3, Ministerio de Justicia.
- LESMES SERRANO, C.: *Principios generales que inciden en la reforma de la Oficina judicial. Configuración orgánica del Secretario judicial*, Madrid: CEJ, Ministerio de Justicia, disponible *on-line*.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. [2006]: *La Justicia y sus problemas en la Constitución*, Madrid: Tecnos.
- LÓPEZ JARA, M. y FLORES RODRÍGUEZ, J. [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*, n.º 7.988, de 20 de diciembre.
- MORENO CATENA, V. y CORTÉS DOMÍNGUEZ, V. [2008]: *Introducción al Derecho Procesal*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- MORENO FERNÁNDEZ, J. I. [2004]: «La problemática constitucional de las tasas judiciales», *Actualidad jurídica Aranzadi*, n.º 650.
- PALOMAR OLMEDA, A. [2003]: «Los problemas estructurales de la función Justicia en su acepción tradicional», *Revista del CEJAJ*, n.º 2, Ministerio de Justicia.
- PUIG BRUTAU, J. [2006]: *La jurisprudencia como fuente del Derecho*, Barcelona: Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña.

- QUÍLEZ MORENO, J. M. [2013]: «Tasas judiciales y proceso monitorio: Reflexiones», *La Ley-Práctica de Tribunales*, n.º 103.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. [2006]: «Dependencias y servidumbres del Juez independiente», en *Poder Judicial y servicio público*, Madrid: Estudios de Derecho judicial, CGPJ.
- RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R. [2012]: «Las tasas judiciales: 1959-2012», *Diario La Ley*, n.º 7.979, de 5 de diciembre.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. [2007]: «Principio de seguridad jurídica y técnica normativa», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 4.
- RUIZ GONZÁLEZ, M. A. [2013]: «La inconstitucionalidad de las tasas judiciales introducidas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre», *Diario La Ley*, n.º 8.025, de 18 de febrero.
- SALAS CARCELLER, A. [2012]: «Las tasas judiciales», *Revista Aranzadi doctrinal*, n.º 4.
- TÉLLEZ LAPEIRA, A. [2004]: «La tasa judicial y su problemática en el ámbito procesal», *Diario La Ley*, n.º 6.014, de 11 de octubre.
- VAQUERO GARCÍA, A.: «Los costes de la Justicia en España, ¿son justos los costes?», *X Jornadas Sociedad y Derecho, Cuestiones Actuales de la Justicia en España*, Orense, disponible *on-line*.
- [2013]: «Los costes de la Justicia en España: una evaluación desde la perspectiva económica», *Diario La Ley*, n.º 8.078, de 8 de mayo.