

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Abogado de la Generalitat de Cataluña suscrito, en representación y defensa de su Gobierno, en uso de las facultades que le confiere el artículo 82.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y de la designa hecha por el Gobierno de la Generalitat en su reunión de 5 de febrero de 2013, certificado de la cual se acompaña a este escrito, comparece y como mejor en Derecho proceda, **D I C E**:

Que habiéndose cumplido el requisito previo que establece el art. 76.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, dentro del plazo establecido al efecto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, por medio del presente escrito plantea **recurso de inconstitucionalidad** en relación con los artículos 1 al 11 de la **Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses**, por entender que en sus previsiones de aplicación se vulnera el orden constitucionalmente establecido.

El presente recurso se fundamenta en las siguientes,

ALEGACIONES



I. SOBRE EL PLANTEAMIENTO SINGULAR DEL PRESENTE RECURSO.

La Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, publicada en el BOE de 21 de noviembre de 2012, se compone de un preámbulo y un texto articulado organizado en dos títulos netamente diferenciados: el primero está referido a la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social, mientras que el segundo versa sobre la tasa por el alta y la modificación de las fichas toxicológicas en el registro de productos químicos comercializados. Además, contiene dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y siete disposiciones finales.

El objeto del presente recurso se refiere únicamente a la *“tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social”* regulada en los artículos 1 al 11 de la Ley 10/2012, de la que forman su Título I, y, singularmente, responde a que se prevé su aplicación en un supuesto que resulta inconstitucional.

Como se recuerda al inicio del preámbulo de dicha Ley, no se trata de establecer una tasa nueva, puesto que el art. 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ya había recuperado en el ámbito de la Administración de Justicia la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Las tasas judiciales habían sido suprimidas años antes por la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, por la que se estableció la gratuidad en el acceso a la jurisdicción. Ahora, lo que se pretende con la nueva regulación de la Ley 10/2012 es *“profundizar en determinados aspectos de las tasas judiciales”*, en palabras del mismo preámbulo. En efecto, con la nueva regulación se produce una notable expansión de la tasa, tanto en cuanto a los órdenes jurisdiccionales de aplicación, como desde los puntos de vista subjetivo y cuantitativo.

Así pues, la Ley que nos ocupa tiene como uno de sus principales fines sustituir la anterior regulación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, establecida en el



art. 35 de la Ley 53/2002, por otra distinta que viene a reemplazarla, lo que se pone de manifiesto expresamente en la Disposición derogatoria única de la nueva Ley 10/2012.

No es que la nueva configuración de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional suponga una novedad relevante en el panorama jurídico tributario, puesto que esencialmente se mantiene la misma sistemática de la anterior en sus distintos apartados. Lo que resulta novedoso es el nivel de “*profundización*” decidido por el legislador en esta ocasión, que se concreta fundamentalmente en la importante elevación de sus cuantías, en la no exención de las personas físicas y de las personas jurídicas de reducida dimensión, colectivos a los que no se aplicaba la tasa anteriormente, y en su extensión al ámbito de la jurisdicción social, si bien con algunos matices.

Antes de exponer los motivos concretos en que se fundamenta el presente recurso y con el fin de concretar mejor su singular objeto y alcance, parece conveniente comenzar recordando sucintamente el contenido de los artículos 1 al 11 de la Ley 10/2012, a los que el recurso se refiere de manera genérica, si bien, como se verá, la impugnación se ciñe a la aplicación de la tasa y con ello de lo dispuesto en esos artículos, en un supuesto concreto.

El Título I de la ley 10/2012 contiene la regulación característica de una tasa.

El artículo 1 se refiere al nombre de la tasa y a su ámbito de aplicación en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social, establece que la tasa que se crea tiene carácter estatal, de manera que es exigible en todo el territorio del Estado y prevé su compatibilidad con las tasas y tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, con la condición expresa de que “*no podrán gravar los mismos hechos imposables*”.

El artículo 2 se refiere al hecho imponible, constituido por el ejercicio de la potestad jurisdiccional originado como consecuencia de la realización de determinados actos procesales, que se citan.



El artículo 3 establece que el sujeto pasivo de la tasa es toda persona, física o jurídica, que promueva el ejercicio de la potestad jurisdiccional y realice el hecho imponible previsto en el artículo anterior. Se atiende al supuesto de acumulación de acciones y al caso de litigantes no residentes en España.

El artículo 4 prevé una serie de exenciones de la tasa de carácter objetivo, en razón del tipo de acción o proceso promovido, y de carácter subjetivo. Entre las primeras, a las que se dedica el punto 1, destaca que queda exenta la interposición de la demanda y presentación de posteriores recursos en los procedimientos especiales de protección de los derechos fundamentales, *letra b)*; y, en el ámbito contencioso-administrativo, los supuestos de recursos en casos de silencio administrativo negativo o inactividad de la Administración, *letra f)*. Las exenciones por razón del sujeto se recogen en el punto 2 y se refieren a las personas a quienes se haya reconocido el derecho de asistencia jurídica gratuita, *letra a)*; el Ministerio Fiscal, *letra b)*; las Administraciones estatal, autonómicas y locales, *letra c)*; y las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas, *letra d)*. Además, en el punto 3 de este artículo 4, se establece una exención del 60% de la cuota a los trabajadores que interpongan recursos de suplicación y casación en el orden social.

El artículo 5 fija el momento procesal en que se produce el devengo de la tasa, que en general coinciden con la interposición de la demanda o el recurso en los distintos órdenes jurisdiccionales, civil (*punto 1*), contencioso-administrativo (*punto 2*) y social (*punto 3*).

El artículo 6 se refiere a la base imponible de la tasa, que viene a coincidir con la cuantía del procedimiento judicial o recurso, determinada según las reglas procesales.

En el artículo 7 se fija la cuota tributaria a partir de un doble criterio: una cantidad fija en función de cada clase de proceso, de entre 100 € y 1200 €, y una cantidad variable en relación a la cuantía del proceso judicial, el 0,5 % hasta 1 millón de € y el 0,25 % sobre el resto, con un límite máximo de 10.000 €.



El artículo 8 regula el procedimiento de autoliquidación y pago. En su punto 2 se concreta que si el justificante de pago no acompaña al escrito mediante el que se realiza el hecho imponible, el Secretario judicial no le dará curso hasta que se subsane la omisión.

Según el artículo 9 la gestión de la tasa se atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a quien compete regular los procedimientos y modelos.

El artículo 10 prevé una bonificación del 10 % sobre la tasa en los supuestos en que se utilicen medios telemáticos para presentar los escritos y demás comunicaciones con los juzgados y tribunales.

Y, por último, el artículo 11 establece que la tasa se considerará vinculada al sistema de justicia gratuita, en los términos que determine la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

A la vista de este contenido que ha quedado parcialmente detallado, puede concluirse que los artículos 1 al 11 de la Ley 10/2012 forman un conjunto inescindible, de manera que su análisis no puede hacerse de forma fragmentada. En efecto, para dilucidar sobre la aplicación efectiva de la tasa a un supuesto determinado no bastará con comprobar su incardinación en el hecho imponible de la misma, puesto que en este caso el legislador ha optado por definirlo con una gran amplitud, en el artículo 2, para luego delimitar la aplicación real de la tasa por la vía de establecer una serie de exenciones, unas objetivas (las del art. 4.1) y otras subjetivas (las del art. 4.2), amén de modular la cuantía en base a reglas diversas sobre la determinación de la base imponible y la cuota en los artículos 6, 7 y 8. Por ello, la impugnación en abstracto de la aplicación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en un determinado supuesto, que es de lo que se trata propiamente en el presente recurso, habrá de referirse necesariamente a la aplicación al mismo de ese conjunto normativo al que nos acabamos de referir. Es en este sentido que, en el presente caso, se formula el recurso de manera global en relación con la regulación de la tasa, si bien lo que se



pretende es que no se aplique la tasa en su actual configuración al supuesto que se indicará, por entender que en ese caso la tasa tiene un efecto disuasorio desproporcionado que afecta de forma grave el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en relación con el art. 106 CE. Es cierto que el mismo resultado podría conseguirse contemplando tal supuesto entre las exenciones, de modo que se excluyera la aplicación de la tasa en ese caso, de modo semejante a como el legislador ha establecido para otros. Pero esta eventual alternativa corresponde decidirla, en su momento, al legislador. A juicio de esta representación, no cabiendo en el recurso de inconstitucionalidad la figura de la “impugnación por omisión”, relativa aquí a un supuesto de exención o modulación de la tasa que se considera constitucionalmente exigible en aras de respetar la primacía del texto constitucional, el camino para conseguir que se declare lo irregular e inconstitucional de la situación que el legislador provoca es, lógicamente, la impugnación de la configuración total de la tasa en cuanto que, en su formulación general, afecta e incluye indebida e inconstitucionalmente tal supuesto determinado.

Asimismo, en principio, cabe descartar que el presente recurso responda a una impugnación de índole competencial, en el entendimiento confirmado por la jurisprudencia constitucional de que la actuación del legislador estatal al regular de nuevo la *tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional* en la Ley 10/2012, lo hace en el marco competencial y con el mismo alcance con que lo hizo en su precedente, el art. 35 de la Ley 53/2002, tal y como fue interpretado en las SSTC 162/2012, de 20 de septiembre, y 235/2012, de 13 de diciembre, para dirimir los recursos planteados sobre el citado precepto. A esa conclusión conduce, con naturalidad, el que la redacción de aquella regulación venga a ser, en lo substancial y desde la perspectiva competencial, coincidente con la que aquí nos ocupa.

Pero, si ello no fuera así, es decir, si por la representación estatal en el presente recurso no se compartiera este entendimiento como punto de partida y se pretendiere, por ejemplo, que el elevado incremento de la cuantía de la tasa estatal que nos ocupa se justifica porque responde, no sólo a lo que es el *ejercicio de la potestad jurisdiccional* en el ámbito estricto de la Administración de Justicia, esto es, la función amparada en el título del art.



149.1.5 de la Constitución como una actividad típica e indeclinablemente estatal, según declaró ese Alto Tribunal en las Sentencias mencionadas, sino que abarca también los gastos relativos a los servicios administrativos personales y materiales en materia de justicia, esto es, la llamada administración de la Administración de Justicia, sobre la que la Generalitat de Cataluña ostenta competencias de acuerdo con los artículos 103 a 105 del EAC, en tal caso debería considerarse también impugnada la tasa estatal debido a tan erróneo entendimiento del alcance de la competencia estatal en esta materia.

Esta representación no ignora que el recurso de inconstitucionalidad no puede plantearse frente a hipotéticas interpretaciones de la norma que van más allá del sentido literal de sus propios términos. Tampoco desconoce que, en un proceso abstracto como es el recurso de inconstitucionalidad, resulta necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución (STC 176/1999, FJ 3, y STC 101/2008, FJ 9, entre otras muchas). En consecuencia no presenta ningún reparo en aceptar que la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional de la Ley 10/2012 debe interpretarse en su tenor literal y de acuerdo con lo determinado en las SSTC 162/2012 y 235/2012 antes citadas. No obstante ha querido dejar aquí constancia de su postura, lo que encuentra suficiente causa de justificación en el hecho de que, recientemente, el Presidente del Gobierno del Estado haya planteado el recurso de inconstitucionalidad número 7208/2012 frente al artículo 16 de la Ley catalana 5/2012, de 20 de marzo, que crea la *“tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia”*, cuando el anteriormente citado art. 35 de la Ley 53/2002, al igual que ahora hace el art. 1 de la Ley 10/2010, establecen que la tasa estatal por el ejercicio de la potestad jurisdiccional se crea *“sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras”*. De dicha afirmación se puede colegir la compatibilidad de ambas tasas, y así lo entendió y declaró expresamente ese Tribunal en las mencionadas SSTC 162 y 235/2012. Por ello mismo, esta parte considera que el tema estaba ya zanjado y que no había lugar a que el Estado recurriera contra la tasa catalana en materia de justicia. Pero, al no haber sido entendido de igual modo por el Gobierno estatal, considera adecuado dejar aquí constancia



de su posición, respetuosa con la jurisprudencia constitucional, relativa a que el hecho imponible de la *tasa estatal por el ejercicio de la potestad jurisdiccional* está desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la provisión de los medios personales y materiales necesarios para dar el debido soporte a la función judicial.

En definitiva, el artículo 2 de la Ley 10/2012, relativo al hecho imponible de la “*tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional*” no es objeto de impugnación desde la perspectiva competencial en el presente recurso por entender que no admite otra interpretación constitucionalmente válida que la ya validada por las mencionadas sentencias, es decir, que se refiere al ejercicio de la actividad judicial de Administración de Justicia “*stricto sensu*” y resulta compatible con la existencia de las tasas autonómicas.

Dicho lo cual pasaremos a concretar el objeto y sentido de la presente impugnación, lo que haremos a partir de la consideración de lo establecido en la jurisprudencia constitucional sobre las tasas judiciales que le sirve de marco configurador.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE RECURSO A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

Como quedó anunciado, es objeto del presente recurso un supuesto determinado de aplicación de la tasa en el que, al parecer de esta parte, su exigencia viene a vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE en relación con el art. 106 CE. Se trata de la aplicación de la tasa en la interposición de la demanda en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, según prevé el art. 2 c) de la Ley 10/2012, **cuando la cuota tributaria resultante** de la aplicación de la parte fija y la parte variable, según las reglas de los arts. 6 y 7 de la misma Ley, **resulte equivalente o superior al valor económico de la pretensión** que se formula. En tal supuesto, la exigencia de la tasa supone una carga desproporcionada que se traduce en un evidente efecto disuasorio para el ciudadano en su derecho de acudir a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, ya que lo obstaculiza en



términos carentes de racionalidad y proporcionalidad. De tal situación, en contrapartida y como efecto colateral indeseable, la Administración eventualmente afectada por la demanda obtiene un inconstitucional beneficio, al permitirle prever de modo general que en tal caso no se producirá el control jurisdiccional de su actividad a que se refiere el art. 106 CE.

Para mejor explicar el sentido y alcance de la impugnación de la aplicación de la tasa a dicho supuesto, conviene situarlo en el marco que la jurisprudencia constitucional más reciente ha establecido sobre las tasas judiciales. En efecto, a raíz de la reintroducción de las tasas judiciales mediante el art. 35 de la Ley 53/2002, ese Tribunal Constitucional ha tenido ocasión pronunciarse en diversas sentencias, desde la STC 20/2012, de 16 de febrero, en el sentido de señalar que la cuantía de las tasas judiciales no ha de impedir ni obstaculizar de manera desproporcionada el acceso a la jurisdicción, ya que ello comportaría una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE. Así lo ha repetido en las posteriores, SSTC 79/2012, 85/2012, 103/2012 y 104/2012, con referencia a la primera.

Si bien la regulación a que se refieren dichas sentencias es la que había establecido el art. 35 de la Ley 53/2002, según el cual las tasas afectaban sólo a las personas jurídicas y eran notablemente más reducidas que las de la Ley 10/2012, en la fundamentación jurídica de dichas sentencias se encuentran suficientes elementos que iluminan la problemática que aquí nos ocupa, sin pretender por ello trasladar de forma automática y descontextualizada las conclusiones de aquellas resoluciones a la regulación actual.

Así, de forma esquemática y siguiendo los razonamientos de la STC 20/2012 (FJ 8), cabe partir de que la exigencia del pago de tasas judiciales es constitucional y que corresponde al legislador decidir el modelo de financiación de la justicia, mediante impuestos, tasas o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos. El legislador puede establecer la regulación que considere más conveniente, teniendo presente que el art. 119 CE remite a su decisión fijar los supuestos de gratuidad de la justicia y sólo le impone como supuesto necesario el de aquellos que acrediten insuficiencia de recursos para litigar. Así pues, el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de las tasas,



dentro de los márgenes constitucionales (STC 185/1995, FJ 6 a), estando el Tribunal Constitucional facultado para determinar si al fijar el régimen legal del tributo el legislador ha sobrepasado o no esos límites constitucionales (STC 214/1994, FJ 5 b).

Entre los límites constitucionales ese Tribunal se ha referido a que la tasa judicial, cuyo impago aboca a la inadmisión de la demanda, afecta de lleno al derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia, declarando en la STC 20/2012, FJ 7:

“Es doctrina reiterada de este Tribunal que el primer contenido del derecho a obtener la tutela de Jueces y Tribunales, en un orden cronológico y lógico, es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso y poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas (SSTC 220/1993, de 30 de junio, FJ 2 y 34/1994, de 31 de enero, FJ 2, entre otras). Asimismo, hemos dicho que el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino que es un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo ejercicio está sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador (SSTC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 4 y 182/2004, de 2 de noviembre, FJ 2.”

“En esta regulación, la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida (...). En principio, pues, **el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad** respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (SSTC 60/1989, de 16 de marzo, FJ 4; 114/1992, de 14 de septiembre, FJ 3; y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5).



Pues bien, es conocido que el carácter principal del artículo 24.1 CE, que reconoce el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y la posibilidad de que pueda ser delimitado por los poderes públicos, con las consiguientes colisiones entre diferentes derechos o bienes jurídicos constitucionales, ha llevado a ese Tribunal Constitucional a acudir a la regla de la proporcionalidad como parámetro de control más adecuado para la resolución de los eventuales conflictos que pudieren producirse.

En este sentido, la citada STC 20/2012, pese a que la cuantía de las tasas no era objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, remarca la necesidad de que se respete el principio relativo a la proporcionalidad de la medida, señalando a su vez que las limitaciones económicas para acceder a los tribunales han de perseguir una finalidad legítima y guardar una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad que se pretende, teniendo presentes las circunstancias propias de cada caso.

En cuanto a la finalidad perseguida por las tasas judiciales, como ya se indicó, en la STC 20/2012 se afirma que es legítima en tanto que pretende que los justiciables que utilizan la Administración de justicia contribuyan más que el resto al gasto público que conlleva, disminuyendo así correlativamente la financiación por vía de impuestos, que pagan todos los ciudadanos. En consecuencia, la exigencia constitucional de que las tasas judiciales respeten el derecho a la tutela judicial del art. 24.1 CE se concreta en su adecuada proporcionalidad, esto es, en la exigencia de que no resulten tan elevadas que impidan en la práctica el acceso a la jurisdicción o la obstaculicen de forma irrazonable o desproporcionada. En palabras del FJ 10 de la mencionada sentencia:

“Esta conclusión general sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas establecidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, son tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o **lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables**, atendiendo a los criterios de la jurisprudencia expuestos en el fundamento jurídico 7”.



Esta misma es la postura adoptada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Como reconoce la STC 20/2012, FJ 10,

“En esta misma línea se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, a partir de la Sentencia Kreuz contra Polonia, de 19 de junio de 2001 (asunto núm. 28249/95), mantiene que el requisito de abonar tasas judiciales en procesos civiles no infringe por sí solo el derecho de acceso a un tribunal protegido por el art. 6.1 del Convenio de Roma. Sin embargo, la cuantía de las tasas no debe ser excesiva, a la luz de las circunstancias propias de cada caso, de tal modo que impida satisfacer el contenido esencial del derecho de acceso efectivo a la justicia (§§ 60 y 66; en el mismo sentido, SSTEDH de 26 de julio de 2005, Kniat c. Polonia, as. 71731/01; 28 de noviembre de 2006, Apostol c. Georgia, as. 40765/02; y 9 de diciembre de 2010, Urbanek c. Austria, as. 35123/05).

Estos criterios son compartidos por la Unión Europea, en virtud del derecho a una tutela judicial efectiva que ha consagrado el art. 47 de la Carta de los derechos fundamentales, tal y como ha expuesto la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de diciembre de 2010 en el asunto DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH (núm. C-279/09) (...) que se encuentra en sintonía con las exigencias que dimanarían del derecho enunciado en el art. 24.1 CE (STC 84/1992, de 28 de mayo, FJ 4)”.

No se nos escapa la dificultad que comporta, desde el punto de vista jurídico, pretender efectuar un juicio de proporcionalidad de una tasa legal en abstracto, puesto que implica la necesidad de comparar sus ventajas y sus inconvenientes, ponderando los beneficios y los daños o pérdidas que su aplicación pudiese provocar, tanto para el interés general como para el de los particulares afectados. Es evidente que el efecto disuasorio de la tasa depende no sólo de su cuantía en abstracto, sino de la situación económica y de la sensibilidad social de cada ciudadano, así como del interés que pudiera merecerle no tolerar una determinada situación o decisión administrativa. De ahí el peligro de caer en un mero subjetivismo valorativo. Tal vez por ello mismo, el Tribunal Europeo de Derechos



Humanos, en la Sentencia *Kreuz c. Polonia* antes citada, en la que utilizó el argumento de que las tasas equivalían al salario anual del interesado, y en la más reciente STEDH de 1 de marzo de 2011, en el caso *Kaba c. Turquía*, en la que también estimó la demanda sobre la base de que las tasas exigidas equivalían a 24.8 veces el salario mínimo anual previsto en dicho país, destacó en su argumentación que la consideración de los salarios no se tomaba como referencia objetiva para determinar a partir de ella la proporcionalidad de las tasas aplicadas, sino como elemento de comparación que venía a evidenciar con alcance general el carácter extremadamente desproporcionado de las mismas.

No obstante y sin desdeñar las dificultades para establecer la proporcionalidad de la tasa en abstracto, esto es, sin tener presente la situación patrimonial del sujeto pasivo, conviene referirnos aquí a otro posible criterio de consideración general, que resulta de especial mención por su plausible aplicación al supuesto a que se refiere el presente recurso. Precisamente, es el criterio seguido en la STEDH de 16 de noviembre de 2010, dictada por la Gran Sala en el caso *Perdigão c. Portugal*, as. 24768/06. En esta resolución el Tribunal Europeo ha confirmado que los Estados disponen de un amplio margen de apreciación para tomar las medidas que consideren necesarias para proteger el interés del equilibrio de los sistemas de financiación de la justicia, margen que encuentra sus límites en el principio de proporcionalidad, el cual, en este caso, se considera vulnerado aplicando una regla distinta a la capacidad económica del sujeto. En efecto, partiendo de la idea de que no es función del Tribunal examinar cuál es el método que se ha utilizado para fijar las tasas, hace notar que, en el supuesto examinado, **la elevada cuantía de las tasas absorbía aquello que el mismo Estado otorgaba en concepto de compensación económica** por la expropiación de una finca, concluyendo que este hecho, **"ha supuesto un obstáculo excesivo** para los demandantes, rompiendo el justo equilibrio entre el interés general de la comunidad y los derechos fundamentales del individuo" (§ 52). Más adelante, retomaremos este argumento.

En este punto, cabe afirmar que la consideración de la doctrina establecida en dicha STEDH de 16 de noviembre de 2010, que figura entre las citadas en la STC 20/2012, FJ 4, al referirse a las tasas que gravan el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa,



lleva a descartar que la única manera en que las tasas pueden vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, por razón de su cuantía, sea sólo la falta de capacidad económica de la persona obligada a satisfacerlas, sino que, a su vez, cabe entender que **unas tasas de cuantía equivalente o superior al valor de la pretensión también pueden, en general y de manera objetiva, suponer un elemento disuasorio del planteamiento de una reclamación judicial**, hasta el punto de comportar una efectiva lesión del derecho a la tutela judicial del art. 24.1 CE. Y tal planteamiento puede sostenerse con carácter abstracto, es decir, con independencia de la capacidad económica de los sujetos eventualmente afectados y de si se trata de personas físicas o jurídicas, puesto que en tal supuesto, el derecho a la tutela judicial efectiva que protege tanto a las personas físicas como a las jurídicas (SSTC 53/1985, FJ 1, y 137/1985, FJ 3) se ve desmotivado en su ejercicio de manera semejante para todas ellas. No estamos aquí en el terreno de la gratuidad de la justicia, sino en el de la más sencilla ponderación entre costes y beneficios lógica en cualquier actuación humana.

Es más, las consecuencias de la exigencia de la tasa en ese supuesto, en el que resulta equivalente la tasa y la pretensión, no resultan negativas sólo para el individuo sino también para el sistema judicial en su conjunto, en el sentido de que la Administración de Justicia es la esencia del mismo Estado de Derecho y su actuación implica unos beneficios colectivos que van más allá de los propios de los particulares directamente interesados en el proceso de que se trate. Así lo recoge la tantas veces citada STC 20/2012, cuando afirma en el FJ 8, que "... resulta evidente que la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente". En efecto, los tribunales constituyen la vía adecuada para la resolución pacífica de todo tipo de controversias, de manera que una carga tributaria relativamente excesiva que opere como una invitación a desistir de acudir a ellos, por resultar materialmente más gravosa que el beneficio que se pudiera obtener, necesariamente producirá efectos adversos en el tejido social, entre los que no son de desdeñar el que se busque hacer justicia por medios no legítimos. Además, dentro de los beneficios colectivos cabe situar el efecto preventivo que, para otros casos parecidos, tiene el que esté abierta la



posibilidad efectiva de acudir a la vía judicial, posibilidad que se vería muy mermada en el supuesto en que la tasa absorbiera ya de entrada el eventual beneficio a conseguir.

La anterior consideración encuentra un lugar y sentido de especial aplicación en el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo acceso también ofrece peculiaridades desde el punto de vista constitucional, consecuencia del mandato contenido en el art. 106.1 CE que ordena y garantiza el control jurisdiccional de la Administración por parte de los Tribunales (SSTC 294/1994, FJ 3, y 177/2011, FJ 3), a lo que también se refiere la STC 20/2012, FJ 4.

Precisamente, en relación con los rasgos definitorios de la jurisdicción contencioso-administrativa, la STC 294/1994, ya había equiparado el derecho a acceder con el derecho a controlar los actos de la Administración, afirmando que "... se trata de la efectividad del derecho de los administrados a que el Juez enjuicie los actos administrativos que les afectan (art. 24.1 CE), controlando la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 CE), ésto es, su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE)" (FJ 3). A partir de lo cual, el Tribunal afirma que de acuerdo con el principio de legalidad administrativa, la Administración ha de actuar por imperativo constitucional con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, concluyendo: "El efectivo cumplimiento de dicho principio reside en la garantía del control por los Tribunales de la legalidad de la actuación administrativa (106.1 CE). Y, en último término, ni el mandato constitucional ni la garantía jurisdiccional serían nada sin el derecho de los ciudadanos a obtener la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (art. 24.1 CE)" (FJ 3).

Así pues, el ámbito de lo contencioso-administrativo presenta, sin duda, una especial exigencia en la protección del derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que, por una parte, existe una expresa previsión constitucional en orden al control jurisdiccional de la actividad administrativa, y, por otra, si la Administración utilizara su poder tributario para impedir o dificultar irrazonablemente el citado control, incurriría en una clara desviación de poder.



Es en este sentido que cabe referirnos nuevamente a la STEDH de 16 de noviembre de 2010, caso *Perdigão c. Portugal*, dictada para resolver una cuestión relativa a un caso en el que los demandantes discutían con el Estado portugués la indemnización que les correspondía por una expropiación forzosa llevada a cabo por dicho Estado en ejercicio de su autoridad pública. En dicha Sentencia, se afirma que, en cuanto al examen de la proporcionalidad, no se puede aplicar el mismo rasero cuando las tasas judiciales afectan disputas de derecho privado que cuando recaen sobre las de derecho público, y acaba concluyendo que: "... puede resultar **paradójico que el Estado pueda obtener con una mano (mediante tasas judiciales) más de aquello que concede con la otra**. En una situación así, la diferente naturaleza jurídica de la obligación del Estado de compensar la expropiación y la obligación de los litigantes de abonar las tasas judiciales no constituye un obstáculo para el examen global de la proporcionalidad de la medida impugnada" (§ 72). En este caso, finalmente, se declaró vulnerado el art. 1 del Protocolo adicional primero, en relación con el derecho de propiedad.

La aplicación de tales criterios al enjuiciamiento de la norma a que se refiere el presente recurso debe conducir a considerar inconstitucional el supuesto en que para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa, componente medular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que nace del art. 24.1 CE (SSTC 20/2012, FJ 5, y 79/2012, FJ 4), se exija a los particulares el abono de una tasa en cuantía equivalente o superior a la de la pretensión que plantean frente a la Administración Pública.

III. INCONSTITUCIONALIDAD DEL SUPUESTO DE APLICACIÓN DE LA LEY 10/2012 A QUE SE REFIERE EL PRESENTE RECURSO.

No puede decirse que el legislador de la Ley 10/2012 no era consciente de la problemática que podían suponer las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en su eventual afectación al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24. 1 CE. Así se muestra en el propio preámbulo de la Ley, cuando en su párrafo cuarto se afirma:



“La Ley pone todo el cuidado en que la regulación de la «tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social» no afecte al derecho a acceder a la justicia como componente básico del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24 de la Constitución, de acuerdo con la jurisprudencia a este respecto del Tribunal Constitucional”.

Este cuidado de no afectar el derecho a la tutela judicial efectiva, en general y al margen del derecho a la justicia gratuita, con el que no debe ser confundido, el legislador lo ha concretado a través de un complejo sistema de exenciones objetivas y subjetivas a la tasa, consciente de que el nuevo régimen efectúa una ampliación sustancial tanto de los hechos imposables como de los sujetos pasivos, que ahora alcanzan no sólo a las personas jurídicas, sino también a las personas físicas. Cabe recordar que tan sólo se exceptiona del ámbito de la tasa el orden penal y que la Ley amplía su aplicación al orden social, pero sólo en lo que a los recursos de suplicación y casación se refiere y de una manera proporcionada, pues se prevé una tasa de menor cuantía cuando el demandante que los presente sea el trabajador tanto por cuenta ajena como autónomo.

Ya quedó apuntado que la cuantía de la tasa se determina a partir de una parte fija y de una parte variable. En el orden de lo contencioso-administrativo que aquí nos ocupa, el art. 7 dispone que la parte fija de la cuota sea de 200 € en el procedimiento abreviado, 350 € en el ordinario, 800 € en el recurso de apelación y 1.200 € en el de casación. A su vez, la parte variable incrementará estas cuantías aplicando a la base imponible el 0'5 % hasta 1 millón de €, y el 0'25 % para el resto, con un tope máximo de 10.000 €. A estos efectos, a los procedimientos de cuantía indeterminada o de imposible determinación, se les asigna una base imponible de 18.000 €. No nos corresponde entrar a valorar aquí el criterio adoptado por el legislador, pues cae dentro del amplio margen de libertad de que dispone en la configuración del sistema tributario, como ya se vio (STC 20/2012, FJ 8).



De lo que se trata, así pues, es de determinar si las tasas, atendiendo a las cuantías resultantes del sistema de cálculo para determinar la cuota tributaria que se acaba de exponer, superan el juicio específico de proporcionalidad a que se ha referido reiteradamente la jurisprudencia constitucional, de modo que no supongan un mecanismo impeditivo en el acceso a la tutela judicial, sea en un momento inicial como componente básico del derecho, sea en un momento posterior cuando el legislador lo haya previsto en el oportuno sistema de recursos. Pero además, en general, la valoración de la constitucionalidad de las tasas no puede hacerse teniendo en cuenta aisladamente la cuantía resultante de las reglas de cálculo de los arts. 6 y 7, sino que su razonabilidad, desde la óptica de la disposición general que las regula, exige contemplar el sistema de exenciones a la tasa a que se refiere el art. 4. Por ello, en definitiva, serán los tribunales ordinarios y, en último término, el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo, los llamados a dar una respuesta a cada situación.

Como se dijo, los elementos a considerar en un hipotético juicio de proporcionalidad pueden ser de naturaleza muy diversa, desde la capacidad económica del afectado hasta la naturaleza de los derechos objeto del litigio concreto. Ahora bien, como también quedó recogido, **existe un elemento objetivo cuya consideración en abstracto por el legislador resulta exigible: la relación de equivalencia entre la tasa y el valor económico de la prestación** objeto del proceso, de manera que aquélla no puede ser superior a ésta. De no respetarse dicha relación, sea en la determinación de la cuota, sea mediante el sistema de exenciones, se quiebra el principio de proporcionalidad con las inevitables consecuencias disuasorias en el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que se propicia una excesiva inhibición de los ciudadanos sobre la tutela judicial de sus pretensiones

Para su mejor explicación, resulta útil acudir a considerar el sistema las exenciones establecido por el legislador en la Ley 10/2012 y así poder valorar cómo el nuevo régimen de la tasa aplicado a dicho supuesto, que no ha sido contemplado como exención, viene a suponer un obstáculo para el acceso a la tutela judicial, debido a que la cuantía de las tasas en tal caso no respeta objetivamente el principio de proporcionalidad al que nos hemos referido siguiendo lo declarado por la jurisprudencia que ha quedado citada.



Pues bien, cabe comenzar recordando que el art. 4.2 de la Ley 10/2012 prevé la exención subjetiva de aquellos a quienes se reconozca el derecho a la asistencia jurídica gratuita, del Ministerio Fiscal, las Administraciones Públicas y las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Por lo que aquí interesa, conviene resaltar que la *letra c)* exime expresamente de la tasa *“La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos públicos dependientes de todas ellas”*, de manera que en los procedimientos que se sigan ante la jurisdicción contencioso-administrativa, normalmente, la tasa sólo afectará a una de las partes litigantes, al ciudadano, sea persona física o jurídica, pues las Administraciones Públicas que constituyen ordinariamente la otra parte, están exentas de modo general. En consecuencia con esta desigualdad de trato, la exigencia de la tasa en dicha jurisdicción sólo podrá afectar al derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares.

Por lo que se refiere a las exenciones objetivas, resulta en este caso de especial mención las de las *letras e) y f)* del mismo art. 4.1 de la Ley 10/2012. Comenzando por esta última, en la *letra f)* se exime de la tasa en el ámbito de la jurisdicción a que nos venimos refiriendo *“la interposición de recursos contencioso-administrativos cuando se recurra en casos de silencio administrativo negativo o inactividad de la Administración”*. Parece obvio que el sentido de esta exención es que los ciudadanos no hayan de soportar un sacrificio patrimonial que sólo es imputable al hecho de que la Administración de que se trate no haya cumplido con su deber de resolver y notificar dentro de plazo. Pero, al margen de este caso, el régimen general de las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional se aplica ampliamente a la impugnación del resto de actos administrativos, disposiciones normativas, contratos y responsabilidad patrimonial en que interviene alguna Administración pública u organismo público de ella dependiente, ya que el legislador no ha contemplado otros posibles supuestos de exención.

En este punto resulta de especial alerta que el legislador no haya atendido, de alguna manera, los frecuentes supuestos relativos a actuaciones administrativas de escasa cuantía,



como es el caso de muchas de las sanciones, en los que el importe de la tasa supera o resulta prácticamente equivalente al de la pretensión discutida, con las consecuencias inherentes a tal hecho, evidentemente desmotivadoras de acudir a la tutela judicial y, por lo mismo, favorecedoras de una actuación administrativa poco cuidadosa al poderse presumir que quedará al margen del oportuno control jurisdiccional, según dispone el art. 106 CE.

Como ya se dijo, la jurisdicción contencioso-administrativa presenta unas características diferenciadas del resto de órdenes jurisdiccionales, en atención a su función revisora o de control de la legalidad de la actuación administrativa por expreso mandato constitucional. En este sentido, como también se apuntó, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, precisamente en materia de tasas, ha puesto de relieve que teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, en orden a examinar su proporcionalidad no puede aplicarse el mismo parámetro cuando las tasas afectan a discrepancias sometidas al derecho privado que cuando se refieren a discrepancias de derecho público, frente a órganos administrativos. Así, en el ámbito de lo contencioso, consideró irrazonable que el Estado cobrara en concepto de tasas una cantidad superior a la que estaba obligado judicialmente a pagar en concepto de indemnización por la expropiación objeto del litigio que generaba las tasas, y que esto vulneraba el art. 1 del Protocolo adicional primero del Convenio Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 16 de noviembre de 2010, caso *Perdigão c. Portugal*). En otras palabras, el TEDH ha entendido que cuando las tasas judiciales, por su elevada cuantía, absorben el valor económico de la pretensión objeto del proceso a que se refieren, constituyen un obstáculo excesivo para los demandantes que vulnera su derecho.

De todo ello cabe extraer el principio general de que ha de existir una relación razonable de proporcionalidad entre el coste de los medios empleados y el objetivo perseguido. Sin negar el margen de apreciación que corresponde al legislador, es preciso convenir que dicha proporcionalidad se rompe cuando se impone a los interesados en el proceso una carga excesiva, no ya por la cuantía de la tasa en abstracto, sino también en el supuesto en que la tasa afecta a pretensiones cuyo valor económico se acerca o equipara a dicha cuantía, hasta el punto de volver económicamente inútil su defensa.



En tales casos, piénsese por ejemplo en los numerosos supuestos relativos a la actuación administrativa sancionadora en general o a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas de cuantía menor, la tasa provoca un efecto indudablemente disuasorio que comporta, en el momento de tomar la decisión sobre plantear una demanda judicial, que el interesado se vea fuertemente retraído de hacerlo, debido al lógico desaliento a que conduce la valoración de la relación coste-beneficio del resultado. Esta conclusión no resulta superada por la eventualidad de que la tasa pueda incluirse dentro de las costas procesales, de acuerdo con el art. 139 LJCA, pues la posibilidad de recuperar la tasa pagada al final del proceso, una vez que las pretensiones hayan sido totalmente reconocidas, no excluye que el carácter excesivamente desincentivador de la tasa suponga un obstáculo real para solicitar inicialmente la intervención de la justicia frente una actuación administrativa.

Por lo mismo, el hecho de desalentar el recurso contencioso-administrativo en tales supuestos de pequeña cuantía comporta que una parte de la actuación administrativa vaya a gozar de un ámbito material exento del control de su legalidad, lo que resulta contrario a las previsiones del art. 106 CE y hace que las posibilidades de los ciudadanos de promover tal control no resulten reales y efectivas, sino meramente teóricas. Así pues, en las situaciones en que las tasas judiciales son equivalentes o superiores al valor de la pretensión, la exigencia de la tasa provoca una interferencia excesivamente onerosa en el ejercicio a la tutela judicial efectiva que, a su vez, se traduce en el descontrol de la Administración.

Tal situación resulta, hasta cierto punto, extraña en la regulación sistemática de la tasa contenida en la Ley 10/2012, puesto que una cierta correspondencia entre la tasa y la cuantía del proceso está presente en la determinación de la base imponible de la tasa, a que se refiere el art. 6, y, paralelamente, en la aplicación de la escala de gravamen del art. 7.2 para fijar su incremento de una forma equilibrada. Es más, cabe recordar en este punto que entre las exenciones objetivas recogidas en el art. 4.1, la *letra e)* establece expresamente la exención en la jurisdicción civil de las reclamaciones cuya cuantía no supere los 2000 €.



Cabe pensar que, lógicamente, una exención semejante o una medida de efecto equivalente hubiera debido ser prevista al menos en relación con los procedimientos contencioso-administrativos de pequeña cuantía, entendidos como aquellos en los que la tasa absorbe el valor de la pretensión, evitando que la desproporción aquí denunciada vulnere en tal supuesto el derecho del art. 24.1 CE en relación con el art. 106 CE, según ha quedado ampliamente razonado.

Pero nuestra petición debe quedar circunscrita, por imperativo constitucional, a solicitar de ese Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de la aplicación de la tasa, tal y como está regulada en los arts. 1 a 11 de la Ley 10/2012, al supuesto de los procedimientos contencioso-administrativos en que la cuota tributaria, resultante de la aplicación de la parte fija y la parte variable, sea equivalente o superior al valor económico de la pretensión que se formula. La consiguiente modificación del texto legal, de considerarse necesaria a partir de ahí, es tarea que compete sólo al legislador estatal.

Por todo lo expuesto, **AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN PLENO,**

SUPLICA:

Que teniendo por presentado este escrito, con sus copias y el documento acompañado, se sirva admitirlo, tenga por formalizado **recurso de inconstitucionalidad** en relación con los artículos 1 al 11 de la **Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses**, en los términos expresados y, en sus méritos, previa la tramitación que proceda, dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de la aplicación de la tasa en los procedimientos contencioso-administrativos cuando la cuota tributaria, resultante de la aplicación de la parte fija y la parte variable, sea equivalente o superior al valor económico de




la pretensión que se formula, puesto que en tal supuesto se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE en relación con el art. 106 CE.

OTROSÍ DICE : Que a efectos de notificaciones, se designa la sede del

Gabinete Jurídico de la Generalitat de Cataluña
Subdirección General de Cuestiones Constitucionales
c/ Jaume I, 2 - 4, 1ª
08002 – BARCELONA

Teléfono: 93 304 39 84 Fax: 93 301 85 47
e-mail: constitucional.presidencia@gencat.cat

Barcelona para Madrid, a 19 de febrero de 2013


GENERALITAT DE CATALUNYA
Xavier Castrillo
Xavier Castrillo Gutiérrez
Abogado de la Generalitat de Cataluña



JORDI BAIGET I CANTONS, secretario del Gobierno de la Generalitat de Cataluña,

C E R T I F I C O : Que en la sesión del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, celebrada el día de hoy, se ha tomado, entre otros, el acuerdo que, debidamente traducido, se reproduce a continuación:

“Interponer recurso de inconstitucionalidad en relación con los artículos 1 a 11 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, y designar a los letrados del Gabinete Jurídico de la Generalitat de Cataluña, señora Margarida Gil i Domènech, señor Ramon Riu Fortuny, señor Xavier Castrillo Gutiérrez, señora Neus París Domènech, señora Mercè Noguera Corrons, señora Roser Revilla Ariet y señora María del Mar Pérez Velasco, para que, indistintamente, representen y defiendan al Gobierno de la Generalitat y formulen las alegaciones pertinentes.”

Y para que conste y a los efectos oportunos, expido el presente Certificado en Barcelona a cinco de febrero de dos mil trece.

