



# Las nuevas tasas judiciales desde la perspectiva constitucional

AUTOR: Morell Bennasser, Damià

TUTOR: Ballester Cardell, Maria

## ÍNDICE

<b>1. Introducción</b>	<b>3</b>
<b>2. Evolución histórica de las tasas judiciales en España</b>	<b>3</b>
2.1. Antecedentes	3
2.2. Situación actual	6
<b>3. Análisis de los artículos 24.1 y 119 CE</b>	<b>8</b>
3.1. Artículo 24.1 CE- La tutela judicial efectiva	8
3.2. Artículo 119 CE.- La gratuidad de la Justicia como principio	9
<b>4. Estudio sobre la constitucionalidad 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</b>	<b>12</b>
4.1. ¿Cómo se debe financiar la Justicia? ¿Tasas o impuestos? ¿Goza el legislador de libertad de elección?	12
4.2. La Ley 10/2012. ¿Cambio de modelo respecto de la Ley 53/2012 o readaptación del sistema anterior?	13
4.3. La cuantía de las tasas como elemento clave de su constitucionalidad. El principio de proporcionalidad	14
4.4. Especial consideración a las tasas en el Orden Contencioso-Administrativo	18
<b>5. Finalidad de la Ley. ¿Medio de financiación, medio de disuasión o medio para la potenciación de la mediación?</b>	<b>19</b>
<b>6. Bibliografía</b>	<b>20</b>

# **1. Introducción**

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, da un giro sustancial en el establecimiento de medidas tributarias en el ámbito de la Administración de Justicia. Frente a la anterior Ley 53/2002, que obligaba al pago de tasas únicamente a sociedades con una elevada facturación, la Ley 10/2012 establece la tasa judicial con carácter universal, gravando tanto a personas físicas como jurídicas, además de elevar su cuantía considerablemente. Es por ello que gran parte de los profesionales del derecho así como solventes informes del CGPJ y del Consejo de Estado presentan importantes dudas sobre la constitucionalidad de la nueva Ley.

El objeto de este trabajo no es valorar la oportunidad política de la Ley o el grado de acierto de la misma, sino realizar un estudio de si estas tasas, tal y como se han configurado en el año 2012 pueden ser contrarias a la Constitución.

En primer lugar se analiza la evolución histórica de la regulación de las tasas judiciales en España, exponiendo los antecedentes y la regulación actual, así como una breve referencia a las tasas autonómicas. En segundo lugar, se analizan dos importantes artículos de la Constitución Española, el artículo 24.1 CE en relación a la tutela judicial efectiva en la vertiente del acceso a la justicia; y el artículo 109 CE en relación al principio de gratuidad de la justicia. Finalmente, se realiza un estudio sobre la constitucionalidad de la Ley 10/2012, en el cual se analizan las siguientes cuestiones: la libertad del legislador para establecer un modelo de financiación de la justicia basado en impuestos o tasas judiciales; si la nueva Ley supone un cambio de modelo respecto a la regulación anterior; la cuantía de las tasas como elemento clave de su constitucionalidad; la especial importancia de las tasas en el orden contencioso-administrativo; y por último, la finalidad de la ley (medio de financiación, disuasión o potenciación de la mediación).

## **2. Evolución histórica de las tasas judiciales en España**

### **2.1. Antecedentes**

Las referencias más remotas que se conocen de tasas en la administración de justicia se encuentran en el Ordenamiento de Alcalá de 1348. Por su parte, en la Novísima Recopilación de las Leyes de España de 1805 se regulaba una especie de arancel que se imponía al litigante cuando se dirigía a los órganos jurisdiccionales para hacer valer una pretensión. Sin embargo, no existirá un arancel general hasta 1837, durante la regencia de María Cristina de Borbón, siendo Presidente del Consejo de Ministros Eusebio Bardají Azara y Ministro de Gracia y Justicia Pablo Mata Vigil, con la aprobación de la

Real Orden de 29 de noviembre de 1837, sobre los aranceles judiciales, que empezaron a regir a partir del 1 de febrero de 1838<sup>1</sup>.

La publicación de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855 supuso la creación de unos nuevos aranceles generales en 1860 (Decreto de 28 de abril) en los que se recogía, de forma minuciosa, la tasa correspondiente a la labor de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia (secretario de gobierno, porteros, alguaciles, escribanos de cámara, etc.)<sup>2</sup>. La recaudación del arancel se realizaba en las mismas sedes judiciales y tenía su razón de ser en el sostenimiento de las retribuciones del personal al servicio de la Administración de Justicia, lo que implicaba que no fueran extrañas las “corruptelas que suponían las astillas o cantidades de dinero que los implicados en un pleito pagaban a funcionarios de los Juzgados de manera ilegal, para que agilizaran un expediente o un sumario concreto, de manera que el juez resolviera antes que otros casos, aunque hubiese llegado mucho más tarde al Juzgado”(RAMOS, ALFREDO)<sup>3</sup>

Durante la primera mitad del siglo XX la regulación de los aranceles no es suficientemente clara. Las cantidades que se recaudaban iban dirigidas esencialmente a satisfacer las retribuciones de los Secretarios Judiciales (arts. 34 y 35 de la Ley de 22 de diciembre de 1953, por la que se organiza el Secretariado de Justicia), de los Oficiales de la Administración de Justicia (DT 2ª de la Ley de 8 de junio de 1947, sobre organización del Secretariado y personal auxiliar y subalterno de la Administración de Justicia), de los Auxiliares de la Administración de Justicia (DT 5ª de la Ley de 22 de diciembre de 1955, por la que se reforman los Cuerpos de Oficiales y Auxiliares de la Administración de Justicia y Administrativo de los Tribunales) y Agentes Judiciales (DT 5ª de la Ley de 8 de febrero de 1947).<sup>4</sup>

El Decreto 1035/1959, de 18 de junio, por el que se convalida y regula la exacción de las tasas judiciales, modificado por el Decreto de 5 de noviembre de 1959, refundió todas las normas reguladoras de las diferentes tasas en un único texto (según su exposición de motivos por “constituir parte esencial en la retribución de determinados funcionarios judiciales deben ser convalidados para evitar las perturbaciones que su extinción originaría en la Administración de Justicia”). El artículo 3º del citado Decreto establecía que “vienen obligadas al pago de las tasas las personas naturales o jurídicas que promuevan la actuación de los Tribunales y Juzgados o sean parte en el proceso, salvo los casos de no sujeción o extinción determinados en los preceptos vigentes”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> BÁDENAS ZAMORA, Antonio. *El patrocinio del justiciable pobre en la España liberal (1833-1868)*. Madrid: Dykinson, S.L. (2005), pp. 81 y ss.

<sup>2</sup> GLOVER, Helen. “Tasas judiciales”. *Procuradores*. (Abril 2003), pp. 44-48.

<sup>3</sup> Citado de DELGADO CASTRO, Jordi; *Revista Chilena Derecho*, vol.40 nº1, Santiago, (Abril 2013) que a su vez cita a RAMOS, Alfredo. *Las tasas judiciales desde una perspectiva tributaria*, Valencia: Tirant lo Blanch (2011), 109 pp.

<sup>4</sup> MONTÓN REDONDO, Alberto. “La reintroducción de las tasas judiciales y sus consecuencias”. *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*. (Junio 2004), pp.1-2

<sup>5</sup> El artículo tercero, apartado c, establecía una exención al pago de la tasa a aquellos que “gozaren u obtuvieren el beneficio de pobreza con arreglo a las Leyes”

En un principio, tal y como establecía el artículo 6º del Decreto, el producto íntegro de las tasas judiciales se destinaba a la remuneración complementaria de los funcionarios de la Administración de Justicia y asimilados, hasta que la Ley 86/1963, de 8 de julio, sobre modificación de retribuciones de los funcionarios judiciales y del Cuerpo Técnico de Letrados del Ministerio de Justicia, dispuso que su producto se integrase en el Tesoro Público, pasando a ser un ingreso integrado en el presupuesto general del Estado.

Las tasas judiciales se exigían en todos los órdenes jurisdiccionales excepto en el social, aunque en el orden penal había importantes exenciones. Además, afectaban tanto a las personas físicas como a las jurídicas.

El referido Decreto mantuvo su vigencia hasta su derogación por la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de supresión de las tasas judiciales. La exposición de motivos de la Ley alude a los artículos 1, 9.2, 24 y 119 de la Constitución Española como fundamento de la supresión de las tasas. Así, establece que “La Constitución Española en su artículo 1º, propugna la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores superiores del ordenamiento jurídico español. Además, en el párrafo 2 del artículo 9º instituye a los poderes públicos en la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. En el ámbito de la Administración de Justicia los valores constitucionales se manifiestan en el derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos, reconocido en el artículo 24 de la propia Constitución. El que además de la justicia se manifiesten también la libertad y la igualdad y el que todas ellas sean, como quiere la Constitución, reales y efectivas depende de que todos los ciudadanos puedan obtener justicia cualquiera que sea su situación económica o su posición social. La Constitución, consciente de esta realidad, previene, en el artículo 119, que «la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar.»

No obstante, cabe reconocer que incluso antes de la aprobación de la citada disposición, otras leyes ya habían avanzado hacia la gratuidad de la justicia, tales como la Ley 34/1984, de 6 de agosto, de reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que extendía notablemente el beneficio de justicia gratuita; la Ley Orgánica 14/1983, de 28 de diciembre, de Asistencia Letrada al Detenido y al Preso y modificación de los artículos 520 y 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que regulaba la gratuidad de dicha asistencia letrada al detenido o preso; y, por supuesto, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial que recoge el mandato constitucional e insta a hacerlo efectivo, extendiendo el ámbito de la gratuidad al ejercicio de la acción popular.

Esta situación se mantiene hasta que la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social reintroduce en su artículo 35 la “Tasa por el ejercicio de la función jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo”. Estas nuevas tasas judiciales gravaban los siguientes actos: la interposición de la demanda de toda clase de procesos declarativos y de ejecución en lo civil, así como la formulación de reconvenición; la interposición de recursos de

apelación, extraordinario por infracción procesal y de casación en el orden civil; de recurso contencioso-administrativo, apelación y casación en la jurisdicción contencioso-administrativa. Por lo que se refiere al ámbito subjetivo de aplicación, las personas físicas, así como las entidades sin fines lucrativos<sup>6</sup>, las entidades total o parcialmente exentas del Impuesto sobre Sociedades y los sujetos pasivos que tuvieran la consideración de entidades de reducida dimensión, estaban en todo caso exentas de esta tasa. Por tanto, afectaba únicamente a las personas jurídicas con ánimo de lucro que no fueran de reducida dimensión, es decir cuyo importe neto de la cifra de negocios fuera superior a diez millones de euros<sup>7</sup>, a diferencia de las tasas judiciales anteriores a 1987 que gravaban tanto a las personas físicas como a las jurídicas.

El TC, en diversas ocasiones (SSTC núm. 20/2012, de 6 de febrero; 79/2012, de 17 de abril; 115/2012, de 4 de junio; 125/2012, de 18 de junio; 190/2012, de 29 de octubre, entre otras), se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de estas tasas introducidas por la Ley 53/2002. En todas ellas ha declarado la constitucionalidad tanto de las tasas judiciales como del efecto jurídico de la inadmisión o desestimación de las demandas o recursos interpuestos por no haberse realizado la correspondiente autoliquidación por el interesado<sup>8</sup>.

## **2.2. Situación actual**

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, supuso la entrada en vigor, de manera generalizada, de las tasas en la Administración de Justicia. Esta nueva Ley, a diferencia de la de 2002, grava el acceso a la justicia y a los recursos tanto a las personas físicas como a las jurídicas. Además, su exigibilidad se ha extendido al orden social, siendo el orden penal el único exento del pago de dichas tasas. Finalmente, se ha aumentado, respecto de la regulación anterior, el quantum de las tasas, aunque con el RDL 3/2013, de 22 de febrero, se disminuyó sensiblemente la cuantía de algunas tasas y se modificó la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

Esta nueva Ley, al igual que ocurrió en su momento con la anterior, ha suscitado muchas reservas por parte de aquellos que ponen en duda la constitucionalidad de las tasas judiciales dado que se dificulta el acceso al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Además hay quien sostiene que, con independencia de los objetivos establecidos en la Exposición de Motivos, la verdadera intención es provocar un efecto disuasorio que afectará a aquellos con menor capacidad económica.

---

<sup>6</sup> Únicamente estaban exentas aquellas entidades sin fines lucrativos que hubieran optado por el régimen fiscal especial de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal especial de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

<sup>7</sup> Artículo 108 de la Ley del Impuesto de Sociedades.

<sup>8</sup> MOLINS GARCÍA-ATANCE, Juan. «Las nuevas tasas judiciales». *Diario La Ley*. Núm. 8023 (febrero 2013), Ed. LA LEY. p. 3.

Junto con la tasa estatal, algunas comunidades autónomas (primero Cataluña y posteriormente la Comunidad Valenciana –aunque ésta última finalmente retiró el Proyecto de Ley-) iniciaron el trámite para, en el ámbito de sus competencias, establecer sus propias tasas judiciales<sup>9</sup>. Dichas tasas autonómicas no pueden gravar el mismo hecho imponible que la tasa estatal. Así se desprende del artículo 1 de la Ley 10/2012 (“La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social tiene carácter estatal y será exigible por igual en todo el territorio nacional en los supuestos previstos en esta Ley, sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras, los cuales no podrán gravar los mismos hechos imponibles.”).

El Parlament de Catalunya a través de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, introduce unas tasas que gravan el hecho imponible definido en su artículo 16 como “la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la Administración de justicia de competencia de la Generalitat, a instancia de parte, en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, en los órganos judiciales con sede en Cataluña”.

En relación a la constitucionalidad de las tasas autonómicas hay dos posturas: Una es favorable a la constitucionalidad de estas tasas<sup>10</sup>, que defiende que, aunque la Administración de Justicia es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.5ª CE), las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia respecto de la administración de la Administración de Justicia –consistente en la gestión de medios materiales y humanos al servicio de la Administración de Justicia- y, por consiguiente podrán establecer tasas en relación a este concreto ámbito. La postura contraria, mantenida por el Gobierno central que presentó recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de tasas catalana<sup>11</sup>, entiende que la regulación de tasas judiciales en el ámbito de las Comunidades Autónomas implica una vulneración de la prohibición de “doble imposición” recogida en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Según el TC (STC 242/2004, de 16 de diciembre) ésta es la única prohibición de doble imposición en materia tributaria que se encuentra expresamente recogida en el bloque de la constitucionalidad y “garantiza que sobre los ciudadanos no pueda recaer la obligación material de pagar doblemente (al Estado y a

---

<sup>9</sup> GIMENO SENDRA, Vicente. “La Ley de tasas judiciales en el orden procesal civil”, *Diario La Ley*, Sección Doctrina, n° 8023 (Marzo 2013), p. 3.

RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón. “Las tasas judiciales: 1959-2012”, *Diario La Ley*, Sección Tribuna, n°7979 (Diciembre 2012), pp. 8-9

MOLINS GARCÍA-ATANCE, Juan. Op.cit., p. 10.

LÓPEZ JARA, Manuel y FLORES RODRÍGUEZ, Jesús. “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*, Sección Tribuna, n° 7988 (Diciembre 2012) pp. 2-3.

<sup>10</sup> GIMENO SENDRA, Vicente. Op.cit. y LÓPEZ JARA, Manuel y FLORES RODRÍGUEZ, Jesús. Op.cit.

<sup>11</sup> Recurso de inconstitucionalidad n° 7208-2012.

las Comunidades Autónomas, o a las entidades locales y a las Comunidades Autónomas) por un mismo hecho imponible”<sup>12</sup>.

### **3. Análisis de los artículos 24.1 y 119 CE**

Entre los artículos 24.1 y 119 CE existe una conexión evidente, así pues, el derecho a la asistencia jurídica gratuita reconocido en el artículo 119 CE consagra un derecho constitucional de carácter instrumental respecto al derecho al acceso a la jurisdicción reconocido en el artículo 24.1 CE, pues “su finalidad inmediata radica en permitir el acceso a la justicia, para interponer pretensiones u oponerse a ellas, a quienes no tienen medios económicos suficientes para ello y, más ampliamente, trata de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar” (SSTC 16/1994, de 20 de enero, FJ. 3º y Sentencia 217/2007, de 8 de octubre, FJ. 2º)

#### **3.1. Artículo 24.1 CE- La tutela judicial efectiva**

El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho prestacional y de configuración legal que, al igual que el derecho a la justicia gratuita, está sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que en cada caso haya establecido el legislador, que cuenta con un amplio margen de libertad en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia. Por tanto, los límites que se establezcan al ejercicio de este derecho fundamental serán válidos siempre y cuando respeten el contenido esencial del derecho (artículo 53.1CE) y estén dirigidos a salvaguardar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guarden la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida (SSTC 158/1987, de 20 de octubre, FJ. 4º; 32/1991, de 14 de febrero, FJ. 4º; y 273/2005, de 27 de octubre, FJ. 5º). En consecuencia, el derecho a la tutela judicial efectiva se entenderá vulnerado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente pueda perseguir el legislador en el marco de la Constitución (SSTC 4/1988, de 12 de enero, FJ. 5º; 141/1988, de 29 de junio, FJ. 7º; 60/1989, de 16 de marzo FJ. 4; y 114/1992, de 14 de septiembre, FJ. 3).

Llegados a este punto podríamos plantearnos si el principio de gratuidad tiene el mismo tratamiento respecto del derecho de acceso a la jurisdicción y el derecho a los recursos legalmente establecidos. De hecho, el TC ha venido distinguiendo el derecho de acceso a la justicia del derecho a los recursos legalmente establecidos. Aunque ambos derechos tienen su fundamento en el artículo 24.1 CE, el derecho a acceder a la justicia es un requisito esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Es un derecho que nace de la Constitución misma, a diferencia del derecho a los recursos legales, que

---

<sup>12</sup> SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ. 14; 149/1991, de 4 de julio, FJ. 5A); 186/1993, de 7 de junio, FJ. 4.c); 14/1998, FJ. 11.c); y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ. 23.

como su nombre indica es de configuración legal, dependiendo por tanto de la voluntad del legislador su regulación para cada orden jurisdiccional, con excepción a lo relativo al derecho del condenado a la revisión de su condena y a la pena impuesta (SSTC 42/1982, de 5 de julio y 48/2008, de 11 de marzo).

El TC en la STC 79/2012 ha declarado que “el principio hermenéutico *pro actione* protege el derecho de acceso a la justicia, dada la diferente trascendencia que cabe otorgar —desde la perspectiva constitucional— a los requisitos legales de acceso al proceso, en tanto pueden obstaculizar o eliminar el derecho de los ciudadanos a someter el caso al conocimiento y pronunciamiento de un Juez y por tanto causar indefensión. Por el contrario, el control constitucional de los requisitos de admisión de los recursos legalmente establecidos es más laxo, puesto que lo que se pide en ese momento no es más que la revisión de la respuesta judicial contenida en la Sentencia de instancia previamente dictada la cual, si resuelve el fondo del asunto, ya habría satisfecho el núcleo del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva sin indefensión de todas las partes procesales, y el acceso al recurso debe ser contrapesado con el derecho de las otras partes a un proceso sin dilaciones indebidas y a la ejecución de lo resuelto”.

### **3.2. Artículo 119 CE.- La gratuidad de la Justicia como principio**

La principal cuestión que plantea este precepto es la de si la Administración de Justicia debe ser o no gratuita. Durante el debate constitucional surgieron dos posturas enfrentadas en cuanto a la forma de entender cómo debía regularse dicho derecho. Por un lado se encontraban aquellos que preferían la constitucionalización del principio de gratuidad y, por el otro, aquellos que, sin rechazar éste principio, optaban por la regulación de la materia por ley. Los primeros fundamentaban su posición alegando razones de igualdad, de libre acceso a la justicia, democratización, antigüedad e inoperancia del beneficio de pobreza, pretendiendo que la Administración de justicia fuera considerada como una función y un servicio público gratuitos. Los segundos se oponían a fijar constitucionalmente un principio de gratuidad absoluta, sin fijar algunas garantías que acreditaran una insuficiencia de recursos para litigar. Debía ser por ley ordinaria que se regulara la gratuidad, dotando al juez de discrecionalidad para que, en base a la insuficiencia de recursos económicos, determinara para cada caso concreto el grado de gratuidad que correspondiera<sup>13</sup>. Esta segunda postura es la que sigue, en líneas generales, el artículo 119CE.

El artículo 119 CE establece un derecho a la gratuidad de la justicia en los casos y en la forma en que se determine por el legislador. Se trata de un derecho con una larga tradición histórica en nuestro ordenamiento, que ya fue elevado al rango constitucional en la Constitución de 1931 y que adquiere especial importancia en el Estado Social de Derecho proclamado por la Constitución de 1978. Este derecho, además de ser una garantía para los intereses de los particulares, también lo es de los intereses generales de

---

<sup>13</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, et.al. *Comentarios a la constitución*. Tercera Ed. Ampliada, Madrid: Civitas (2001), pp.1947-1948

la justicia en tanto que tiende a asegurar los principios de contradicción e igualdad procesal entre las partes y a facilitar así al órgano judicial la búsqueda de una sentencia ajustada a derecho, aunque su finalidad inmediata radica en permitir el acceso a la justicia a quienes no cuentan con los medios económicos suficientes para ello. Es un derecho prestacional y de configuración legal cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias<sup>14</sup>.

Sin embargo, el legislador no goza de una libertad absoluta, sino que debe respetar, en todo caso, el contenido constitucional indisponible. El artículo 119 *in fine*, establece que “en todo caso” la justicia será gratuita “respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”. Por consiguiente, el legislador podrá atribuir el beneficio de la justicia gratuita a quienes reúnan las características y requisitos que considere relevantes (podrá modular la gratuidad en función del orden jurisdiccional afectado o incluso del tipo concreto de proceso y, por supuesto, en función de los recursos económicos). Sin embargo, siempre estará obligado a reconocer el derecho a la justicia gratuita a quienes acrediten esta insuficiencia de recursos económicos para litigar (SSTC 16/1994, de 20 de enero; 117/1998, de 2 de junio; 217/2007, de 8 de octubre).

La “insuficiencia de recursos para litigar” es un concepto normativo indeterminado cuya concreción también corresponde al legislador que, dentro del amplio margen de libertad, puede fijarlo, por ejemplo, a partir de criterios objetivos, o bien dejarlo a la decisión discrecional de los Jueces y Tribunales o bien utilizar fórmulas mixtas, limitándose a establecer unos criterios genéricos que deberá ponderar el juez a la hora de conceder o denegar las solicitudes de gratuidad. Ahora bien, estos criterios también se encuentran afectados por la indisponibilidad que establece el artículo, por lo que la justicia gratuita siempre se deberá reconocer a aquellos que no pueden hacer frente a los gastos originados por el proceso sin dejar de atender a sus necesidades vitales y a las de su familia. Además, no todo gasto que genera en un momento dado una situación de falta de recursos para litigar puede dar origen, sin más, al reconocimiento del derecho a la justicia gratuita<sup>15</sup>.

El TC ha considerado plenamente constitucional que el legislador adopte un criterio de carácter objetivo, cómo es el establecimiento de un quantum para determinar cuándo una determinada persona dispone de recursos suficientes para litigar. El Alto Tribunal en la Sentencia 16/1994, de 20 de enero, proclamó la constitucionalidad de esta previsión normativa al considerar que “el criterio objetivo y general de fijar el límite de la gratuidad plena en el doble del salario mínimo interprofesional es plenamente razonable y proporcional al fin perseguido” (FJ. 5º).

Una cuestión que resuelve la STC 117/1998, de 2 de junio, es la referida a si “la insuficiencia de recursos para litigar” debe predicarse sólo respecto de las personas físicas, o también es extensible a las personas jurídicas. Ante el silencio del artículo

---

<sup>14</sup> STC 16/1994, de 20 de enero. Ponente: VIVER PI-SUNYER, Carles. (FJ.3)

<sup>15</sup> *Ibíd.*, (FJ.3)

119CE, el TC consideró que este artículo obliga a sufragar los gastos procesales solamente a quienes, de exigírsele ese pago, se verían en la alternativa de dejar de litigar o poner en peligro el nivel mínimo de subsistencia personal o familiar, de lo que se deduce que el contenido indisponible del artículo 119CE sólo es reconducible a la persona física, única de la que puede predicarse un “nivel mínimo de subsistencia personal o familiar” (FJ.5º).<sup>16</sup>

La previsión constitucional del artículo 119 ha sido objeto de desarrollo por la Ley Orgánica del Poder Judicial que en sus artículos 20.2 y 440.2 recoge el mandato constitucional y remite, para la regulación del sistema de justicia gratuita, a la ley ordinaria.

La ley encargada de determinar el contenido del derecho a la asistencia jurídica gratuita al que se refiere el mencionado artículo y de regular el procedimiento para su reconocimiento y efectividad es la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, recientemente reformada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, que además modifica la Ley 10/2012, de 20 de noviembre. Como dice su Exposición de Motivos, su finalidad es garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad a aquellos ciudadanos que vean obstaculizado dicho acceso en razón de su situación económica<sup>17</sup>.

Los criterios utilizados por dicha Ley para el reconocimiento del derecho se dividen en: un criterio puramente objetivo, basado en la situación económica del solicitante<sup>18</sup>; así como, un mecanismo flexible, de apreciación subjetiva, a través del cual podrán acceder a los beneficios legales aquellas personas cuya situación económica excede el límite objetivo fijado pero que, sin embargo, afrontan una serie de circunstancias que deben ser ponderadas y que hacen conveniente ese reconocimiento (circunstancias de familia del solicitante, número de hijos o familiares a su cargo, las tasas judiciales y otros costes derivados de la iniciación del proceso, etc.)<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> La referida sentencia continúa diciendo: “El régimen jurídico tradicional de la «defensa por pobre», primero, y de la «justicia gratuita», después, avala, pues, la interpretación propuesta del art. 119 CE. La Constitución no se opone a que determinadas o incluso todas las personas jurídicas pudieran ser beneficiarias de la justicia gratuita; pero esta actividad subvencional de Estado no se infiere del segundo inciso del art. 119 CE (que, como se ha dicho, tan sólo es predicable de las personas físicas), sino del primero, conforme al cual pertenece al ámbito de la libertad de configuración del legislador ordinario decidir cuándo y en qué condiciones merecen ser acreedoras de la asistencia jurídica gratuita.” (FJ.6).

<sup>17</sup> Con la reforma de 2013 el derecho a la asistencia jurídica gratuita no se circunscribe únicamente a aquellos que carezcan de recursos económicos, sino que se amplía dicho reconocimiento, con independencia de la existencia de recursos para litigar, a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos, así como a los menores de edad y a las personas con discapacidad psíquica cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato.

<sup>18</sup> Artículo 3 Ley de Asistencia Jurídica Gratuita (LAJG)

<sup>19</sup> Artículo 5 LAJG

## **4. Estudio sobre la constitucionalidad 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**

### **4.1. ¿Cómo se debe financiar la Justicia? ¿Tasas o impuestos? ¿Goza el legislador de libertad de elección?**

Tal y como se ha avanzado, el TC se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación a cómo debe financiarse la Administración de Justicia. En la importante STC 20/2012, de 16 de febrero, el Tribunal expresa que “La justicia puede ser declarada gratuita, como hizo la Ley 25/1986. Pero resulta obvio que la justicia no es gratis”. Además, añade que “si los justiciables no abonan el coste del funcionamiento de la justicia, el Poder judicial debe ser financiado mediante impuestos, sufragados por los contribuyentes. Aunque resulta evidente que la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente, lo cierto es que la financiación pura mediante impuestos conlleva siempre que los ciudadanos que nunca acuden ante los Tribunales estarían coadyuvando a financiar las actuaciones realizadas por los Juzgados y las Salas de justicia en beneficio de quienes demandan justicia una, varias o muchas veces”. Por tanto, siguiendo la doctrina constitucional, habremos de concluir que es decisión del legislador optar por un modelo de financiación de la justicia mediante impuestos; o por otro en el que sean los justiciables que deban subvenir a los gastos generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles; o bien a través de un modelo mixto que combine ambos modelos, es decir, financiándose parcialmente a través de los impuestos de todos los contribuyentes y por tasas abonadas por quienes resulten beneficiario de por la actuación judicial.

Como ha declarado de manera reiterada la jurisprudencia constitucional, el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de los impuestos y los demás tributos que sirven para sostener los gastos públicos (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2; 221/1992, de 11 de diciembre, FJ 5; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; y 7/2010, de 27 de abril, FJ 6). En el ejercicio de esta libertad, aquel debe tomar en consideración las circunstancias y los datos relevantes, atendida la naturaleza y finalidad de los distintos impuestos, tasas y otras figuras tributarias que puede establecer, dentro de los márgenes constitucionales (STC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 6). Ya la STC 214/1994, de 14 de julio, señaló también que “es obvio que el legislador puede estar guiado por razones de política financiera o de técnica tributaria, que le lleven a elegir la regulación más conveniente o adecuada”.

Como señala ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO<sup>20</sup>, la mayor parte de los Estados europeos cuentan con un sistema de tasas judiciales. Según el informe de la Comisión del Consejo de Europa por la eficacia de la justicia sobre “Sistemas Judiciales” de 2011, en la mayor parte de los Estados de la Unión Europea, las partes deben pagar una tasa para poder iniciar un procedimiento judicial distinto a los de naturaleza penal. En algunos casos incluso la acción penal también está sometida al pago de una tasa (Bélgica, Chipre, Portugal, Serbia, Suiza e Irlanda del Norte).

Este mismo informe del año 2012<sup>21</sup> señala que para la mayoría de los Estados de la Unión Europea las tasas judiciales constituyen un recurso financiero clave, donde las partes del procedimiento son vistas cada vez más como consumidores de un servicio público, que se espera que contribuyan en su sostenimiento, a menos que tengan derecho a la asistencia jurídica. Sólo Luxemburgo ha establecido un sistema de acceso gratuito a la justicia para todos sus ciudadanos.

#### **4.2. La Ley 10/2012. ¿Cambio de modelo respecto de la Ley 53/2012 o readaptación del sistema anterior?**

La Ley 10/2012, de 20 de noviembre ha optado por establecer un sistema de financiación de la Administración de Justicia basado en un modelo de tasas que para algunos<sup>22</sup> (GONZÁLEZ ALONSO, ASECIO MELLADO) rompe con el modelo establecido por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre. Para aquellos que mantienen esta posición, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional declarando la constitucionalidad de la Ley de 2002 (STC 20/2012, de 16 de febrero) no es trasladable a la nueva regulación, dada las importantes diferencias que existen entre ambas normas. Así, mientras que en la Ley de 2002 las tasas únicamente eran exigibles en los órdenes civil y contencioso-administrativo, en la regulación actual la exigibilidad se extiende al orden social, siendo el orden penal el único exento del pago de dichas tasas. Además, la nueva regulación se extiende a las personas físicas, a diferencia de la Ley de 2002 que únicamente gravaba a las personas jurídicas. Finalmente, se han aumentado, respecto de la regulación anterior, el quantum de las tasas.

---

<sup>20</sup> ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, Fernando. «Tasas judiciales: entre Principio de Proporcionalidad y política de Derechos Fundamentales». XI Congreso Asociación de Constitucionalistas de España. *La tutela judicial de los derechos fundamentales*, p.12.

<sup>21</sup> El informe de evaluación de los sistemas judiciales europeos (“European judicial systems”) del año 2012 señala que para la mayoría de los Estados europeos y entidades, las tasas judiciales constituyen importantes recursos financieros, lo que permite a algunos Estados cubrir una importante parte de los gastos de funcionamiento de los tribunales, o incluso para generar un beneficio neto (Austria). Tal sistema, si va acompañado de un sistema eficaz de asistencia jurídica para permitir el acceso a los tribunales a los litigantes que no tengan los recursos suficientes, es parte de la actual tendencia de las políticas públicas dirigidas a equilibrar en parte los costos de los servicios públicos entre los usuarios y contribuyentes. (Traducción del autor del texto original en inglés <http://goo.gl/p2yLYL>).

<sup>22</sup> GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. “Las Tasas Judiciales (o sobre su aflicción) desde la perspectiva constitucional”. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n°27 (2013), pp. 157-182.  
ASENCIO MELLADO, José María. «La inconstitucionalidad de la Ley de Tasas 10/2012, de 20 de noviembre». *Diario La Ley*. Núm. 8115 (Junio de 2013), Ed. LA LEY.

El legislador, en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2012, con el objetivo de remarcar su constitucionalidad, se refiere en diversas ocasiones a la STC 20/2012, de 16 de febrero, arriba mencionada. Así, en el párrafo cuarto del Preámbulo señala que “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 en el artículo 24 de la Constitución, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. Sin embargo, para un importante sector doctrinal, la constitucionalidad de la Ley no es tan clara como pretende argumentar el legislador. Además, tanto los Informes del Consejo General del Poder Judicial<sup>23</sup> como del Consejo de Estado<sup>24</sup> han planteado fundamentadas dudas al respecto.

En cambio, hay quien opina, entre ellos MAGRO SERVET<sup>25</sup>, que “el establecimiento y fijación de tasas judiciales no es nuevo” y que “esta ley no introduce mayor novedad que el incremento en la implantación de las tasas según una escala que desde muchos puntos de vista se ha considerado desproporcionada”

### **4.3. La cuantía de las tasas como elemento clave de su constitucionalidad. El principio de proporcionalidad**

La STC 20/2002 señala que “no vulnera la Constitución que una norma con rango legal someta a entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación, al pago de unas tasas que sirven para financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que libremente decidan presentar ante los Tribunales del orden civil para defender sus derechos e intereses legítimos”. Sin embargo, continúa diciendo, que sí podrían considerarse inconstitucionales aquellas tasas que debido a su elevada cuantía impidan el acceso a la jurisdicción o lo obstaculicen en un caso concreto en términos irrazonables.

Ahora bien, siendo lo anterior indiscutible, también es cierto que la sentencia citada analizaba la constitucionalidad de unas tasas que afectaban únicamente a las personas jurídicas con un volumen superior a los 10 millones de euros. En cambio, lo que ahora se debate es la aprobación de una nueva regulación (contenida en la Ley 10/2012) que

---

<sup>23</sup> Informe del Consejo General del Poder Judicial (31 de mayo de 2012). Expresa que la doctrina contenida en la sentencia que se menciona el Preámbulo no es absolutamente extrapolable al entonces Anteproyecto de reforma. Advierte de la necesaria prudencia a la hora de extraer conclusiones, pues el TC ha hecho hincapié, en la mencionada sentencia, sobre el limitado ámbito de aplicación de las tasas judiciales en cuanto la cuantía de éstas no debe impedir u obstaculizar de manera desproporcionada el acceso a la jurisdicción.

<sup>24</sup> Dictamen del Consejo de Estado (19 de julio de 2012). “La invocación destacada de la STC 20/2012 presenta ciertamente la ventaja de haber producido unos argumentos muy expresivos en relación con la constitucionalidad de varios aspectos de las tasas judiciales, además de su carácter reciente. Sin embargo, dicho pronunciamiento ofrece límites en cuanto a su capacidad de justificar todas las novedades introducidas en el anteproyecto, por lo que su cita podría hacerse de forma más matizada”

<sup>25</sup> MAGRO SERVET, VICENTE. «Análisis sobre la viabilidad constitucional de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, de tasas judiciales». *Diario La Ley*, Práctica de Tribunales, Nº 2254-948X (Portal Revistas), 22 Nov. 2012, Ed. LA LEY.

extiende la exigibilidad de las tasas a las personas físicas, lo que supone una modificación importante con la situación anterior.

Las personas a las que se haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita están exentas del pago de dicha tasa según el artículo 4.2.a) de la Ley de Tasas. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento que hace la Ley, hay quienes entienden que la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, que establece el límite para acogerse a la asistencia gratuita (artículos 3 y 5 LAJG), no es especialmente generosa en este sentido, por lo que muchas personas podrían verse impedidas de acceso a la jurisdicción, precisamente por no poder hacer frente al pago de dichas tasas.

En este sentido, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) presentó en fecha de 19 de febrero de 2013 un Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2012. En éste exponía que, además del significativo aumento de la cuantía de las tasas y de la directa aplicación del gravamen a las personas físicas, es muy importante tener en cuenta que desde la reforma de la LEC del año 2000, en nuestro sistema de justicia rige el principio de vencimiento objetivo en materia de costas procesales (que incluyen las tasas judiciales). Esto supone que “ante la elevada cuantía de las tasas judiciales, muchos ciudadanos optarán por no defender sus derechos o intereses legítimos ante el juez. Pero aun cuando con esfuerzo hubiese tomado esa decisión, se encontrará con un nuevo elemento de riesgo, que multiplica en la práctica el efecto disuasorio de la Ley: si iniciado el proceso es, finalmente, condenado en costas, tendrá que abonar no solo sus propias tasas judiciales sino también las de las demás partes llamadas al proceso.”

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el TC en repetidas ocasiones ha avalado el establecimiento de tasas como forma de financiar la justicia. Es por tanto una decisión del legislador, que será más o menos oportuna pero que tiene cabida dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, hay que tener en cuenta que ésta libertad con la que cuenta el legislador está limitada, en primer lugar, por la Constitución Española y, en segundo lugar, por normas de derecho internacional suscritas por España como son el CEDH (Convenio de Roma), así como la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

El hecho de que el TC haya considerado que el establecimiento de tasas judiciales no es contrario a la Constitución, no significa que cualquiera que sea su diseño, se acomode a los postulados constitucionales, pues la Norma Fundamental establece unos límites al legislador en los artículos 24.1 y 119 CE, anteriormente comentados.

La postura del TC en relación con este punto es plenamente coincidente con la del TEDH que, a partir de la Sentencia Kreuz contra Polonia, de 19 de junio de 2001, ha declarado que el establecimiento de un sistema de tasas judiciales no vulnera por sí mismo el derecho de acceso a un tribunal protegido por el artículo 6.1 del Convenio de Roma. En este mismo sentido también se ha pronunciado el TJUE, que tampoco ha considerado contrario a la Carta de Derechos Fundamentales (art. 47) el hecho de que el coste de la justicia sea sufragado por los propios justiciables (STJUE de 22 de diciembre de 2010). Sin embargo, ambos coinciden en que su cuantía 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.

Una opinión común entre los diferentes autores es que la nueva Ley no sólo ha supuesto una extensión de la exigibilidad de las tasas a las personas físicas sino que también ha significado un incremento generalizado de la cuantía de éstas en los diferentes órdenes jurisdiccionales, tanto en el acceso a la justicia como para la interposición de recursos. La doctrina mayoritaria coincide en que la clave del problema sobre la constitucionalidad de la Ley se encuentra en este punto. A través del RDL 3/2013, de 22 de febrero, se disminuyó la cuantía de algunas tasas y se modificó la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita ampliando los supuestos en los que una persona se puede acoger a la justicia gratuita. La propia Exposición de Motivos justificó dicha modificación en que, a pesar de que las tasas judiciales no se consideran lesivas, podrían llegarse a dar casos concretos e individualizados en los que la cuantía fijada en la tasa resultara excesiva.

La STC 20/2012 declaró que la conclusión extraída referida a la constitucionalidad de someter el derecho de acceso a la jurisdicción al pago de una tasa sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas es tan elevada que “impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizaren en un caso concreto en términos irrazonables, atendiendo a los criterios de la jurisprudencia expuestos en el fundamento jurídico 7”. Es decir, el Tribunal se remite a la doctrina general acerca de los límites que se derivan del artículo 24.1CE, que se ha expuesto anteriormente y que se resume básicamente en que el legislador goza de libertad para limitar el ejercicio de acceso a la jurisdicción mediante el establecimiento de requisitos o presupuestos procesales siempre y cuando éstos no sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente pueda perseguir el legislador.

La actual Ley regula la cuantía de las tasas en el artículo 7 en el que se contempla una cantidad fija en función de cada clase de proceso y orden jurisdiccional, así como una cuantía variable en función de la cuantía del pleito.<sup>26</sup> Ésta última se calcula para las personas jurídicas en un 0,5% de la cuantía procesal hasta 1.000.000€ y a partir del

<sup>26</sup> En el orden jurisdiccional civil las cuantías se fijan del siguiente modo:

Juicio verbal y cambiario	Ordinario	Monitorio, monitorio europeo y demanda incidental en el proceso concursal	Ejecución extrajudicial y oposición a la ejecución de títulos judiciales	Concurso necesario	Apelación	Casación y extraordinario por infracción procesal
150€	300€	100€	200€	200€	800€	1.200€

En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

Abreviado	Ordinario	Apelación	Casación
200€	350€	800€	1.200€

En el orden social:

Suplicación	Casación
500€	750€

millón de euros será el 0,25% de la misma, con un límite máximo de 10.000€. Para las personas físicas, la cuantía variable será del 0,10% con un límite de 2.000€<sup>27</sup>.

Si se realiza un estudio comparado de las cuantías establecidas por el apartado 6 del artículo 35 de la Ley 53/2002 y los importes fijados por el artículo 7.1 de la nueva Ley de tasas, se evidencia que ha habido un incremento considerable. Ciertamente, la decisión última sobre la adecuación o no del incremento de tasas a los parámetros constitucionales corresponde al TC; sin embargo, existen solventes informes jurídicos que apuntan serias dudas sobre el encaje constitucional de la regulación contemplada en la Ley 10/2012.

Por un lado, el informe al Anteproyecto de Ley de tasas efectuado por el CGPJ ya puso de relieve que en algunos casos la elevación de la parte fija de la tasa judicial puede alcanzar una magnitud exorbitante que conlleva un efecto disuasorio evidente, particularmente en los asuntos de escasa cuantía. A modo de ejemplo, “la interposición de un recurso de apelación en un juicio verbal cuya cuantía sea de 3.001 euros generaría una tasa judicial por importe de 815 (800 euros de cuota fija y 15 euros de cuota variable), lo que representa aproximadamente el 27% de la cuantía de la pretensión, a la que habría que sumar los 165 euros devengados por la interposición de la demanda, lo que arroja un total de 980 euros, lo que aproximadamente supone el 36% de lo reclamado”. Además, continúa diciendo el informe que “si a dicha cifra se le adicionan los costes de postulación, el efecto disuasorio (...) es manifiesto y, por ello, sería conveniente reflexionar sobre este particular, cuanto menos para atemperar los excesivos incrementos que el Anteproyecto pretende introducir, y así precaver una excesiva inhibición de los ciudadanos respecto de la tutela judicial de sus pretensiones”

Por otro lado, el Consejo de Estado<sup>28</sup> también manifestó reservas en su momento al Anteproyecto elaborado por el Gobierno, entendiendo que “el incremento generalizado de las cuantías de las tasas previsto en el artículo 7 del anteproyecto es uno de los aspectos más sensibles a la hora de valorar su adecuación constitucional. La apreciación cabal en cuanto a si tales incrementos son respetuosos con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, en particular en su más primaria dimensión de acceso a la justicia, debe hacerse desde los postulados enunciados por el Tribunal Constitucional en el sentido de que las cuantías de las tasas establecidas no sean tan elevadas que impidan en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculicen en términos irrazonables, entre otras en la STC 20/2012, FJ 10”.

Son varios los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad presentados ante el TC a raíz de la aprobación de la Ley 10/2012 que, además de basar la posible inconstitucionalidad de la Ley en la vulneración de los artículos 24.1 y 119 CE, también entienden que se ha lesionado el artículo 14 en relación con el 9.2 y el 31.1 CE, en la medida en que la Ley establece un régimen económico de tasas, cuyo importe se determina por la cuantía del procedimiento, sin tener en cuenta el principio de igualdad

---

<sup>27</sup> Cuantías resultado de la reducción realizada por el RDL 3/2013, de 22 de febrero.

<sup>28</sup> Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley de tasas judiciales de 19 de julio de 2012.

material, manifestado esencialmente por la capacidad económica del ciudadano; y sin que se considere que los supuestos de exención objetiva y subjetiva recogidos en la citada Ley, así como la obtención de la Asistencia Jurídica Gratuita, sean criterios correctivos suficientes para lograr la igualdad material pretendida constitucionalmente<sup>29</sup>. Todo ello da como resultado una importante diferencia a la hora de acceder a los Tribunales de Justicia entre aquellos ciudadanos que tienen capacidad económica para hacer frente a unas elevadas tasas y aquellos que no gozan de dicha capacidad.

#### **4.4. Especial consideración a las tasas en el Orden Contencioso-Administrativo**

Este incremento en la cuantía de las tasas judiciales, al que se ha hecho referencia anteriormente, cobra especial importancia en la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo acceso presenta peculiaridades desde el punto de vista constitucional a raíz del mandato del artículo 106.1CE que ordena y garantiza el control jurisdiccional de la Administración por parte de los tribunales (SSTC 294/1994, FJ.3º; y 177/2011, FJ.4º).

Este mandato podría verse afectado por el establecimiento de una tasa para poder solicitar el control de los tribunales de la actuación de la Administración. La STC 238/1992, de 17 de diciembre, dispuso que los instrumentos procesales que hagan posible el control jurisdiccional han de articularse de tal modo que “aseguren, sin inmunidades de poder, una fiscalización plena del ejercicio de las atribuciones administrativas”. El establecimiento de una tasa judicial podría perjudicar dicha fiscalización, favoreciendo cierta impunidad de la Administración en su actuación que debe sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (103.1CE).

Por todo esto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 106.1 CE, el legislador no puede establecer normas excluyentes de la vía jurisdiccional cuando se trata de impetrar justicia frente actuaciones de las Administraciones públicas, pues la legalidad de la actuación administrativa está sometida al control de los Tribunales sin excepción alguna (STC 197/1988, de 24 de octubre, F.J. 4º).

La STC 294/1994 (F.J.3º) equiparó el derecho de acceso a la justicia con el derecho a controlar los actos de la Administración, afirmando que se “(...) 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), esto es, su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE)”. “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)”.

---

<sup>29</sup> Cuestión de Inconstitucionalidad de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 6 de septiembre de 2013. FJ 13º.

## **5. Finalidad de la Ley: ¿medio de financiación, medio de disuasión o medio para la potenciación de la mediación?**

La Exposición de Motivos de la Ley 10/2012 establece que la finalidad de las tasas judiciales es racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, al mismo tiempo que se obtienen recursos que permitan una mejora en la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita.

Sin embargo, hay quien entiende que estas nuevas tasas judiciales producen un claro efecto disuasorio a la hora de ejercer el derecho de defensa ante los tribunales. En primer lugar, porque encarecen con carácter general los costes del acceso al proceso en relación con la situación anterior. En segundo lugar, porque inciden en el momento en que es exigible el abono de dicha tasa, ya que no se permite el aplazamiento o fraccionamiento del pago de la tasa<sup>30</sup>. Y, en tercer lugar, porque las consecuencias del impago de la tasa, tal y como establece el artículo 8.2 de la Ley, son “la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda”.

De este modo, la Audiencia Nacional, que planteó cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley de tasas judiciales a través de Auto de 6 de septiembre de 2013, entiende que la finalidad disuasoria de las tasas resulta patente en numerosos supuestos y principalmente en aquellos supuestos en los que lo que se pretende impugnar son actos administrativos de escasa cuantía, dado que los sujetos pasivos prescindirán de ejercer su derecho a la tutela judicial cuando el importe de la tasa sea superior a la del acto administrativo cuestionado. Además, en el mismo recurso se llega a la conclusión, utilizando como base el informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial de 11 de junio de 2013, que “se ha reducido de manera considerable, llamativa y preocupante en número de recursos interpuestos por los ciudadanos, pudiéndose deducir que la implantación del pago previo de las tasas y de las consecuencias de su falta de pago, han impedido e impiden que aquellas personas que necesiten acceder a los tribunales de justicia no puedan hacerlo, o decidan soportar las consecuencias de actos y actuaciones de la Administración sin el refrendo del sistema natural del control jurisdiccional, establecido en la Constitución, artículo 106”.

Finalmente, autores como MAGRO SERVET<sup>31</sup> ven en la aprobación de esta Ley un intento del legislador en potenciar el uso de la mediación. Esta finalidad se insinúa en el

---

<sup>30</sup> El aplazamiento o fraccionamiento del pago de la tasa es objeto de discusión entre los profesionales del Derecho dado que objetivamente supone un impedimento para el sujeto pasivo que debe satisfacer de una sola vez el pago de la tasa, muchas veces de elevada cuantía. La Ley General Tributaria permite que las deudas tributarias puedan aplazarse o fraccionarse, en los términos que se fijen reglamentariamente, cuando el obligado tributario presente una situación económico-financiera que le impida efectuar el pago en el plazo establecido. Sin embargo, la AEAT emitió una nota informativa sobre la entrada en vigor de la nueva tasa judicial que establece que “El importe de la tasa no se podrá aplazar, fraccionar o compensar”.

<sup>31</sup> MAGRO SERVET, VICENTE. Op.Cit. pp. 10-11.

Preámbulo de la Ley cuando señala que “con la finalidad básica de incentivar la solución de los litigios por medios extrajudiciales, se establece una devolución de la cuota de la tasa, en todos los procesos objeto de la misma, cuando se alcance una terminación extrajudicial que ahorre parte de los costes de la prestación de servicios”. Sin embargo, la incentivación de la mediación no se produce solo de cara a un proceso ya iniciado judicialmente (a la que se refiere el artículo 8.5 de la Ley), sino también para evitar que un conflicto derive en una demanda ante los tribunales. Así pues, en caso de que se judicialice un conflicto, hay que pagar la tasa judicial que corresponda según el caso y si al final se deriva a la mediación intrajudicial que ponga fin al litigio se devuelve únicamente el 60% de la cuantía de la tasa satisfecha, por lo que para gran parte de los ciudadanos lo realmente importante será estudiar qué opción les resultaría más económica para resolver sus conflictos dado que el recurso de mediación extrajudicial, si bien tiene unos costes, no hay tasas que graven su acceso.

## 6. Bibliografía

### LIBROS:

BÁDENAS ZAMORA, Antonio. *El patrocinio del justiciable pobre en la España liberal (1833-1868)*. Madrid: Dykinson, S.L., 2005.

CASAS BAAMONDE, María Emilia; RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel, et.al. *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Wolters Kluwer, 2009.

GARRIDO FALLA, FERNANDO, et.al. *Comentarios a la Constitución*. Tercera Ed. Ampliada. Madrid: Civitas, 2001.

RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO; CARAZO LIÉBANA, María José. *El derecho a la tutela judicial efectiva: Análisis jurisprudencial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

### ARTÍCULOS DE REVISTA:

ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, Fernando. «Tasas judiciales: entre Principio de Proporcionalidad y política de Derechos Fundamentales». *XI Congreso Asociación de Constitucionalistas de España. La tutela judicial de los derechos fundamentales*. (<http://goo.gl/NqNjsP>)

ASENCIO MELLADO, José María. «La inconstitucionalidad de la Ley de Tasas 10/2012, de 20 de noviembre». *Diario La Ley*. Núm.8115 (junio 2013), Ed. LA LEY.

GIMENO SENDRA, Vicente. «La Ley de tasas judiciales en el orden procesal civil». *Diario La Ley*. Núm. 8039 (marzo 2013), Ed. LA LEY.

GIMENO SENDRA, Vicente. «Acerca de la constitucionalidad de la Ley de Tasas judiciales». *Revista de derecho procesal*. Núm. 29 (2013), Ed. Iustel.

GLOVER, Helen. «Tasas judiciales». *Procuradores*. Núm. 45 (abril 2003), Consejo General de los Ilustres Colegios de Procuradores de los Tribunales de España. Pp.44-48.

GONZÁLEZ ALONSO, Alicia. «Las tasas judiciales (o sobre la aflicción) desde la perspectiva constitucional». *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. Núm. 27 (2013), pp.157-182.

LÓPEZ JARA, Manuel y FLORES RODRÍGUEZ, Jesús. «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*. Núm. 7988 (diciembre 2012), Ed. LA LEY.

LOREDO COLUNGA, Marcos. «Las tasas judiciales: una controvertida alternativa a la financiación de la Justicia». *Indret*. Barcelona. Núm. 1 (febrero 2005).

MAGRO SERVET, Vicente. «Análisis sobre la viabilidad constitucional de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, de tasas judiciales». *Práctica de Tribunales*. Núm. 2254-948 (noviembre 2012), Ed. LA LEY.

MOLINS GARCÍA-ATANCE, Juan. «Las nuevas tasas judiciales». *Diario La Ley*. Núm. 8023 (febrero 2013), Ed. LA LEY.

MONTÓN REDONDO, Alberto. «La reintroducción de las tasas judiciales y sus consecuencias». *Diario La Ley*. Núm. 6043 (junio 2004), Ed. LA LEY.

RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón. «Las tasas judiciales: 1959-2012». *Diario La Ley*. Núm. 7979 (diciembre 2012), Ed. LA LEY.

RUIZ GONZÁLEZ, Manuel Alejandro. «La inconstitucionalidad de las tasas judiciales introducidas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre». *Diario La Ley*. Núm. 8025 (febrero 2013), Ed. LA LEY.