

Cooperativismo e Economía Social, nº 35 (2012-2013), pp. 155-163

LAS TASAS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. ¿POSIBLES SUPUESTOS DE INJUSTICIA?

Dra. Ana María PITA GRANDAL
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Vigo

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se cumple un año desde la entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia, parece oportuno realizar una reflexión en relación con su contenido. Aunque no existen aún datos fiables y consolidados se conoce que se ha producido un descenso en la litigiosidad, lo que podría ser una buena noticia si no constituye consecuencia de una limitación al derecho de defensa.

Sin lugar a dudas el Estado social y democrático de Derecho tiene en la Administración de Justicia uno de sus pilares fundamentales y ésta ha de entenderse, en los términos del art. 24 de la Constitución Española como el derecho que tienen todos los ciudadanos “a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

Tampoco existen duda alguna respecto a que la Administración de Justicia, como servicio público esencial que garantiza la resolución de conflictos y la paz social, implica un gasto cuya financiación podría hacerse de diversas formas, pero fundamentalmente de dos. En primer lugar, el Estado puede asumir íntegramente el gasto público que produce este servicio público financiándolo con los recursos del Tesoro público, que proceden, fundamentalmente, de la recaudación de impuestos. En segundo lugar, puede repercutir todo o parte del

coste a través del establecimiento de un tributo cuyo hecho imponible sería el propio de la tasa. La solicitud de amparo judicial supone el desarrollo de una actividad administrativa, típica en la estructura del hecho imponible de este tributo.

La aprobación de la Ley 10/2012 ha supuesto en nuestro país la asunción de esta segunda opción, que ha sido también asumida por países de nuestro entorno. En el fondo de esta temática se encuentra el debate de la escasez de los recursos de la Administración de Justicia y la necesidad de prestar una Justicia rápida, eficaz y de calidad, lo que resulta incompatible con la precariedad a que se ve sometida.

La primera cuestión que suscita esta Ley, sin lugar a dudas, es la de la compatibilidad de la tasa en ella regulada con el texto constitucional. A este respecto, el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia gratuita, ha venido a introducir modificaciones en la Ley 10/2012, para una mejor adaptación a la doctrina del Tribunal Constitucional, sentada tanto en la sentencia 20/2012, de 16 de febrero de 2012 y en otras posteriores. En la propia Exposición de Motivos se reconoce que la modificación de la cuantía de la tasa se ha manifestado como necesaria para evitar que pueda generar “efectos indeseados”.

2. LOS ANTECEDENTES

Por Decreto 1035/1959, de 18 de junio se establecieron tasas judiciales a cuyo pago venían obligadas 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 exención determinados por los preceptos vigentes”. Se exigían en todos los órdenes jurisdiccionales excepto el social. En el ámbito penal había importantes exenciones. La recaudación se efectuaba por medio de efectos timbrados y se aplicaba a la remuneración complementaria de los funcionarios de la Administración de Justicia, hasta que la Ley de 8 de julio de 1963 dispuso que el producto de las tasas judiciales se ingresase en el Tesoro Público, integrándose en el Presupuesto del Estado.

El Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de 30 de diciembre de 1980 sujetaba a la modalidad de Actos Jurídicos Documentados “las resoluciones jurisdiccionales y los laudos arbitrales, los escritos de los interesados relacionados

con aquéllas, así como las diligencias y actuaciones que se practiquen y testimonios que se expidan”.

La Ley 25/1986, de 24 de diciembre, suprimió las tasas judiciales, y explicó dicha supresión en los siguientes términos: “La Constitución Española en su art. 1 propugna la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político como valores superiores del ordenamiento jurídico español. Además, en el párrafo dos del art. 9 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”. Señala, además, que en el ámbito de la Administración de Justicia, los valores constitucionales se manifiestan en el derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos reconocidos en el art. 24 de la propia Constitución. Y en este sentido expresa la incompatibilidad de los principios tributarios vigentes con la ordenación de las tasas judiciales.

Continuando con la línea de gratuidad, se suprime el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados en relación con las actuaciones judiciales y con el Registro Civil.

3. LA REINCORPORACIÓN DE TASAS JUDICIALES A PARTIR DE 2002

La Ley 53/2002 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social introdujo en su art. 35 la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso administrativo. El gravamen recae sobre las personas jurídicas, y declara exentas a las personas físicas y a las entidades de reducida dimensión de acuerdo con lo previsto en el Impuesto de Sociedades.

La LO 1/2009, de 3 de noviembre, estableció el depósito judicial para recurrir y en la DA 15^a.13 dispuso que la exigencia del depósito “será compatible con el devengo de la tasa exigida en el ejercicio de la potestad jurisdiccional”.

La Ley 4/2011, de 24 de marzo, de modificación de la LEC, incluyó en el hecho imponible de la tasa judicial la presentación inicial del procedimiento monitorio y del procedimiento monitorio europeo.

Finalmente, la Ley de Medidas de Agilización Procesal de 10 de octubre de 2011, incluyó en las costas el importe de “...la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional cuando ésta sea preceptiva”.

4. LA TASA POR EL EJERCICIO DE LA POTESTAD JURISDICCIONAL EN LOS ÓRDENES CIVIL, CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y SOCIAL, DE LA LEY 10/2012, MODIFICADA POR EL REAL DECRETO-LEY 3/2013

A pesar de que la Ley 10/2012 ha evitado utilizar la expresión “tasa judicial” o “tasas judiciales”, como se hacía en el Decreto de 1959, lo cierto es que esta Ley a supuesto un franco retroceso a la situación que en materia judicial existía en esa época y que, como hemos dicho, se suprimió con la finalidad de remover los obstáculos que impedían o dificultaban la plenitud de las condiciones para que la libertad y la igualdad fuesen reales y efectivas.

Si bien es cierto que la “reincorporación” de las tasas judiciales se inicia con la Ley 53/2002, no es menos cierto que el ámbito subjetivo previsto era mucho más reducido y de una capacidad económica presumiblemente mayor: entidades jurídicas, que no tuvieran la calificación de empresas de reducida dimensión.

La Ley vigente, por el contrario, declara sujetos pasivos a todas las personas, físicas o jurídicas, que no tengan derecho a la asistencia jurídica gratuita. Es también una novedad la sujeción en los supuestos de recursos de suplicación y casación en el orden jurisdiccional social, si bien los trabajadores, por cuenta ajena o autónomos, gozan de una exención parcial del 60% en la cuantía de la tasa. En la legislación de 1959, la jurisdicción social había estado excluida del abono de tasas judiciales.

En relación con los funcionarios públicos, para su equiparación con los trabajadores en el orden jurisdiccional, el Real Decreto-ley 3/2013 ha introducido un nuevo apartado 4 en el artículo 4, en el que, en el orden contencioso-administrativo, “los funcionarios públicos cuando actúen en defensa de sus derechos estatutarios tendrán una exención del 60 por ciento en la cuantía de la tasa que les corresponda por la interposición de los recursos de apelación y casación

Posiblemente uno de los aspectos más llamativos de la tasa que venimos analizando, lo constituye el art. 8.2 en el que se dispone que el justificante de pago de la tasa debe acompañar a todo escrito procesal mediante el que se realice el hecho imponible. En caso de no se acompañase dicho justificante, el Secretario judicial requerirá la subsanación, “no dando curso al escrito hasta que tal omisión fuese subsanada”. Y, se dispone asimismo, que la falta de presentación del justificante de autoliquidación, “no impedirá la aplicación de

los plazos establecidos en la legislación procesal, de manera que la ausencia de subsanación de tal deficiencia, tras el requerimiento del Secretario judicial a que se refiere el precepto, dará lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda”. Volveremos sobre este precepto pero conviene decir aquí que el Real Decreto-ley 3/2013 también incide en este precepto, señalando un plazo de 10 días para la subsanación, que en la redacción original no se recogía. Entiendo que nos encontramos ante un plazo de caducidad, que no interrumpe la prescripción y que, en consecuencia, el demandante podrá plantear nuevamente la pretensión, dentro del plazo legalmente establecido.

Aspectos especialmente susceptibles de crítica en la regulación actual en atención a la CE y a la vista de la jurisprudencia del TC

Los aspectos que podemos someter a crítica son varios. Pero en este lugar voy a referirme a aquellas cuestiones que, desde mi punto de vista, son muy importantes.

En ese sentido, en primer lugar, se plantea la cuestión relativa a si es compatible la exigencia de tasas judiciales con el derecho a la asistencia gratuita y con el derecho a la tutela judicial efectiva. Y lo primero que hay que decir a este respecto es que existe ya una abundante jurisprudencia tanto del TC como del Tribunal de Derecho Humanos de Estrasburgo, en un sentido que contradice los motivos expuestos en la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, que suprimió las tasas judiciales y en la que, conviene recordar ahora, se fundamentaba la supresión en la CE y, en particular, en su art. 24.

De acuerdo con la sentencia 20/2012 del TC, en relación con la tasa que venían obligadas a satisfacer las entidades mercantiles con elevado volumen de facturación, “en principio no vulnera la Constitución que una norma de 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 deciden presentar ante los Tribunales del orden civil para defender sus derechos e intereses legítimos”.

En todo caso, en la valoración de esta doctrina del TC, si se pretende su aplicación a la Ley que ahora nos ocupa, es preciso no perder de vista varias cosas. La primera, que si se afirma la posibilidad de aplicar una tasa no debe olvidar el propio TC su propia doctrina, que sobre todo desde el año 2000, viene exigiendo que todos los tributos se establezcan atendiendo a la capaci-

dad económica y, lo que es aún más importante en relación con este principio, que el hecho imponible incluya en sus elementos un índice o manifestación de riqueza.

Pues bien, a la vista de la nueva redacción que el Real Decreto-ley 3/2013 introduce en el art. 7.2 de la Ley 10/2012, es posible que el legislador haya sido consciente de que la STC 20/2012 otorga cobertura a la tasa aplicada a las personas jurídicas, cuya capacidad económica puede ponerse de manifiesto en su volumen de operaciones y correspondiente magnitud de sus pretensiones, mientras que la Ley 10/2012 contempla sujetos pasivos, personas físicas, cuya capacidad económica la Ley no se ocupa de integrar adecuadamente a través del elemento objetivo del hecho imponible.

En efecto, en virtud de la modificación introducida por el citado Real Decreto-ley en el apartado 2 del art. 7 y la introducción de un apartado 3 en el mismo precepto, el componente variable de la tasa se aplicará según el sujeto pasivo sea persona jurídica o persona física, estableciéndose un tipo de gravamen sensiblemente más reducido cuando el sujeto pasivo sea persona física, así como un límite mucho más reducido en este caso (2.000€), que en el primero (10.000€). En la exposición de motivos del Real Decreto-ley 3/2013 se reconoce “que pese a que las tasas, en abstracto y por sí mismas, no se consideran lesivas de derecho alguno, podrían llegar a darse casos concretos e individualizados en los que la cuantía fijada en la tasa resultara excesiva. Consecuentemente, aun partiendo de la legitimidad de la vigente configuración de la tasa, es necesario arbitrar los mecanismos que eviten que, ni siquiera con carácter residual, la cuantía de las tasas pueda generar efectos indeseados”. Lo importante al respecto será poder llegar a determinar si realmente esta medida, aunque mejore la situación de muchos sujetos, es suficiente para evitar esos eufemísticamente denominados “efectos indeseados”.

Del articulado de la Ley 10/2012 no resulta fácilmente extraíble que el legislador haya tenido en cuenta la doctrina constitucional en relación con la capacidad económica al configurar el tributo. Por el contrario, la interpretación que del mismo se puede realizar es bien diferente, lo que viene confirmado incluso en muchas expresiones empleadas en la exposición de motivos de la Ley. En efecto, se hace un ejercicio de confusión al pretender que únicamente en aquellos casos en que se acredite insuficiencia de recursos para litigar, la Constitución consagra la gratuidad de la justicia. En esta afirmación se está presumiendo que todos los ciudadanos que carecen de recursos acceden a la justicia gratuita, y eso exigiría un análisis previo y minucioso de la regulación del acceso a la justicia gratuita. Se presume también que aquellos ciudadanos

que no acceden a la justicia gratuita tienen capacidad económica suficiente para soportar las cargas tributarias vinculadas al proceso, sin que ello suponga menoscabo para su derecho de acceso a la jurisdicción. Se trata, en consecuencia de una medición de la capacidad económica técnicamente muy deficiente ya que se hace depender de una circunstancia, acceso a la justicia gratuita, que no garantiza la existencia de una capacidad económica relativa, cuya concurrencia es imprescindible en la aplicación de toda clase de tributos.

En este sentido, aunque el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, particularmente, en cuanto a los requisitos de acceso así como de exclusión por motivos económicos, toda vez que elimina del cómputo de los bienes inmuebles la vivienda habitual, e incluye en el mismo los rendimientos de capital mobiliario, es sabido que la casuística es muy variada y difícilmente se puede afirmar que quienes no tienen acceso a la justicia gratuita están claramente en situación de soportar tasas judiciales. Se olvida que, sobre todo las personas físicas, pueden estar sometidas a situaciones en las que todos sus recursos están comprometidos y el coste de la justicia puede empujarles a renunciar a legítimas pretensiones.

Por otra parte, si tenemos en cuenta las normas de cuantificación de las tasas en las que, al menos en el plano teórico, ha de atenderse al coste del servicio, habría que tomar en consideración al sujeto que provocó el coste. La persona que recurre no es necesariamente la que provoca el coste del servicio, sobre todo cuando el resultado del litigio es una sentencia estimatoria de la pretensión del demandante. No son pocos los casos en los que el sujeto tiene que acudir a los Tribunales por actuaciones de la Administración que posteriormente se declaran arbitrarias o que constituyen supuestos de desviación de poder. Lo adecuado en estos supuestos sería que las tasas recayesen no sobre quienes recurren sino sobre aquellos que fracasan en sus pretensiones.

En segundo lugar, y en cierto modo también en relación con lo ya señalado, en la medida en que se refiere a la cuantificación de la tasa, resulta llamativa la norma introducida por el Real Decreto-ley 3/2013, en la Ley 10/2012, al añadir un nuevo párrafo al art. 7.1: “Cuando el recurso contencioso administrativo tenga por objeto la impugnación de resoluciones sancionadoras, la cuantía de la tasa, incluida la cantidad variable que prevé el apartado siguiente, no podrá exceder del 50 por ciento del importe de la sanción económica impuesta”.

La propia Ley ha puesto de manifiesto que el legislador es plenamente consciente de que probablemente son muchos los casos en los que es posible

que no haya fundamento para pretender la existencia de una manifestación de riqueza gravable en la conducta que da lugar a promover el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Atiende a uno en particular, el de la imposición de sanciones, para limitar en función de la cuantía de ésta la cuantía de la tasa. ¿Y qué ocurre si la sanción no es ajustada a derecho, si el Tribunal finalmente decide que ha sido impuesta sin fundamento jurídico suficiente?. Lo dicho: el contribuyente habrá soportado una tasa que podría ser el 50 por ciento de la cuantía de la sanción.

En esa misma línea de introducir normas que corrijan en la medida de lo posible aberraciones jurídicas, el Real Decreto-ley 3/2013 modifica el apartado 5 del art. 8 e introduce una norma que reviste un gran interés: en el caso de que “la Administración demandada reconociese totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante”. Se tendrá derecho a la devolución del 60% del importe de la cuota de la tasa, desde la firmeza de la resolución que ponga fin al proceso y haga constar la forma de terminación. Disposición prevista inicialmente para procesos en los que pudiera existir resolución extrajudicial del litigio, en la expresión original del precepto o “allanamiento total o se alcance un acuerdo que ponga fin al litigio” en los términos empleados por el precepto vigente.

En tercer lugar y para terminar, también en relación con la exigencia del justificante del pago de la tasa que deberá acompañar a todo escrito procesal mediante el que se realice el hecho imponible del tributo.

Este aspecto ha sido también modificado por el Real Decreto-ley 3/2013, que ha dado nueva redacción al apartado 2 del artículo 8, en el que se dispone que cuando no se acompañase dicho justificante, “el Secretario judicial requerirá al sujeto pasivo para que lo aporte en el plazo de diez días, no dando curso al escrito hasta que tal omisión fuese subsanada. La ausencia de subsanación... dará lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda”. La novedad en este precepto es que se fija un plazo para la subsanación, si bien se sigue sosteniendo que sin el justificante de pago la consecuencia es que no se dará curso al escrito con las consecuencias procesales correspondientes.

Es cierto que la doctrina del TC en esta materia ha sido desde hace tiempo la de justificar que el legislador pueda condicionar la prestación de la actividad jurisdiccional al abono de una tasas judiciales, porque según la sentencia 20/2012, es lícito que el legislador adopte medidas para lograr un alto grado de cumplimiento espontáneo de la obligación de pagar un tributo. Admitió

el TC incluso que aunque esas medidas incidan en el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción. La STC 133/2004, de 22 de julio, estableció que el defecto de timbre de las letras de cambio les privaba de su fuerza ejecutiva.

Sin embargo, la posibilidad de que el Secretario Judicial no dé trámite al escrito por impago de la tasa puede ser considerada, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Europeo, una vulneración del derecho al acceso a un Tribunal reconocido en el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Así lo ha establecido el Tribunal en su Sentencia Kreuz contra Polonia de 19 de junio de 2001, entre otras.

A mi juicio, a la misma conclusión debe llegarse a la vista del art. 24.1 CE. Cuestión distinta es el derecho de la Administración a exigir el pago del tributo por el procedimiento legalmente establecido y que puede llegar a la ejecución del patrimonio del deudor.