



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 1/2013, de 17 de gener,
sobre la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen
determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de
l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, del conseller Pere Jover Presa, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses (BOE núm. 280, de 21 de novembre de 2012).

ANTECEDENTS

1. El dia 19 de desembre de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 18 de desembre de 2012 (Reg. núm. 2847), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 18 de desembre de 2012, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels articles 1 a 11 de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, atès el seu caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 20 de desembre de 2012, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Es va designar ponent del Dictamen esmentat el vicepresident Joan Egea Fernández.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 9 de gener de 2013 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 2899) un escrit de la Vicepresidència del Govern que adjuntava com a documentació complementària els antecedents que van acompanyar la

presentació davant el Congrés dels Diputats del Projecte de Llei pel qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses, dels quals formaven part la Memòria d'impacte normatiu, l'Informe del Consell General del Poder Judicial i el Dictamen del Consell d'Estat.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 17 de gener de 2013.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

El Govern de la Generalitat sol·licita que aquest Consell es pronunciï sobre el títol I de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses (en endavant, Llei 10/2012). Aquest Dictamen s'emet prèviament, i amb caràcter preceptiu, a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional (art. 76.3 EAC i 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer).

Procedirem, en aquest primer fonament jurídic, a delimitar l'objecte del Dictamen, tot exposant, en primer lloc, el contingut dels preceptes de la Llei 10/2012 sol·licitats i el context normatiu en el qual s'insereixen, i a continuació, els motius que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats per la sol·licitud. Finalment, indicarem l'estructura que adoptarà el Dictamen a fi i efecte de donar resposta a la petició del Govern.

1. La Llei 10/2012 s'articula en dos títols d'objecte divers. El títol I, integrat pels articles 1 a 11, regula la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social. El títol II regula, en canvi, la taxa per l'alta i la modificació de fitxes toxicològiques en el Registre de productes químics (art. 12 a 19). La sol·licitud de dictamen es refereix exclusivament al títol I, raó per la qual ometrem la descripció dels preceptes del títol II. Així mateix, la Llei conté dues disposicions transitòries, una de derogatòria i set de finals, de les quals tan sols algunes tenen un contingut directament vinculat amb la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional.

El títol I de la Llei 10/2012 conté la regulació característica d'una taxa: àmbit d'aplicació, fet imposable, subjecte passiu, exempcions, meritació, base imposable, quota tributària, autoliquidació i pagament, gestió, bonificacions i vinculació de la taxa. La creació d'aquesta taxa i la consegüent assumpció pels ciutadans que recorren als tribunals de part del cost del seu funcionament es justifica en el preàmbul de la Llei a partir d'una doble consideració: d'una banda, «es pretén racionalitzar l'exercici de la potestat jurisdiccional» i, de l'altra, «la taxa aporta més recursos que han de permetre una millora en el finançament del sistema judicial i, en particular, de l'assistència jurídica gratuïta».

L'article 1 estableix el caràcter estatal de la taxa que es crea i la seva exigibilitat en tot el territori de l'Estat i preveu la compatibilitat d'aquesta amb les taxes i els tributs que puguin exigir les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències, amb la condició expressa que «no poden gravar els mateixos fets imposables».

El fet imposable de la taxa el constitueix, d'acord amb l'article 2, l'exercici de la potestat jurisdiccional originat com a conseqüència de la realització de determinats actes processals, que s'enumeren.

L'article 3 determina que el subjecte passiu és tota persona, física o jurídica, que promogui l'exercici de la potestat jurisdiccional mitjançant algun dels actes processals assenyalats a l'article anterior. Es determina, també, alguna especialitat per als supòsits de litigants no residents a Espanya.

L'article 4 preveu un seguit d'exempcions de la taxa de caràcter objectiu, per raó del tipus d'acció o procés promogut, i de caràcter subjectiu. Entre les primeres, cal destacar que en resta exempta la interposició de demanda i la presentació dels ulteriors recursos en els procediments especials de protecció dels drets fonamentals i llibertats públiques; i en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa, no estan subjectes a la taxa els recursos interposats pels funcionaris públics en defensa dels seus drets estatutaris i els supòsits de recurs contra el silenci administratiu negatiu o inactivitat de l'Administració. Per raó del subjecte, n'estan exemptes les persones a qui s'hagi reconegut el dret d'assistència jurídica gratuïta, el Ministeri Fiscal, les administracions estatal, autonòmica i local, i els organismes que en depenen, i les Corts Generals i les assemblees legislatives de les comunitats autònomes. Finalment, l'apartat 3 d'aquest article estableix una exempció del 60% de la quota tributària als treballadors per la interposició dels recursos de suplicació i cassació.

L'article 5 de la Llei fixa la meritació de la taxa en relació amb determinats moments processals, coincidents amb caràcter general amb la interposició de la demanda o el recurs corresponent.

L'article 6 determina que la base imposable de la taxa coincideix amb la quantia del procediment judicial o recurs i l'article 7 fixa la quota tributària a partir d'un doble criteri: una quantitat fixa en funció del tipus de procés i de l'acte processal i una quantitat variable segons quina sigui la quantia del procés judicial, el 0,5% fins al primer milió d'euros i el 0,25% sobre la resta,

amb un límit, en tot cas, de 10.000 euros. Les quantitats fixes, segons la jurisdicció, són les següents: a la jurisdicció civil, 100 euros per la incoació d'un procés monitori, monitori europeu i la demanda incidental en el procés concursal; 150 euros pel judici verbal i el canviari; 200 euros per l'execució extrajudicial, l'oposició a l'execució de títols judicials i el procediment concursal; 300 euros pel judici ordinari; 800 euros pel recurs d'apel·lació, i 1.200 euros pels recursos de cassació i d'infracció processal. A la jurisdicció contenciosa administrativa, 200 euros pel procediment abreujat, 350 euros pel judici ordinari, 800 euros per l'apel·lació i 1.200 euros per la cassació. A la jurisdicció social, 500 euros pel recurs de suplicació i 750 euros per la cassació.

L'article 8 regula el procediment d'autoliquidació i pagament. En concret, l'apartat 2 preveu que el justificant del pagament de la taxa ha d'acompanyar qualsevol escrit processal mitjançant el qual es dugui a terme el fet imposable de la taxa. Si la presentació del justificant del pagament s'omet, el secretari judicial «no ha de donar curs a l'escrit fins que aquesta omisió sigui solucionada», fet que no impedeix l'aplicació dels terminis corresponents i l'eventual preclusió de l'acte processal. El precepte també disposa la devolució de diferents percentatges de la quota tributària en els supòsits de solució extrajudicial del litigi (devolució del 60%) o d'acumulació de processos (devolució del 20%).

La gestió de la taxa correspon al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, d'acord amb l'article 9. L'article 10 preveu una bonificació del 10% de la taxa per als casos en què s'utilitzin mitjans telemàtics en la presentació d'escrits i en la resta de comunicacions amb els jutjats i tribunals. Finalment, l'article 11 estableix la vinculació de la taxa al sistema de justícia gratuïta en els termes que determini la llei de pressupostos generals de l'Estat de cada exercici.

Fora de la part articulada de la Llei, les disposicions més directament relacionades amb el títol I són les següents: la disposició derogatòria única deroga l'article 35 de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social; la disposició final primera modifica el paràgraf *m* de l'article 13 de la Llei 8/1989, de 13 d'abril, de taxes i preus públics, per tal d'introduir l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social entre els serveis sobre els quals es poden establir taxes; la disposició final tercera modifica el punt 7è a l'apartat 1 de l'article 241 de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil, per tal d'adaptar la denominació de la taxa que s'integra com un concepte més de les costes del procés; la disposició final cinquena invoca com a títols competencials a l'empara dels quals es dicta la Llei les competències de l'Estat en matèria d'Administració de justícia, legislació processal i hisenda pública de l'article 149.1.5, .6 i .14 de la Constitució; la disposició final sisena habilita el Govern per al desplegament reglamentari, i la disposició final setena estableix l'entrada en vigor de la Llei l'endemà de la publicació en el BOE, llevat de l'article 11, que és aplicable a partir de l'1 de gener de 2013.

2. Pel que fa al context normatiu, la Llei 25/1986, de 24 de desembre, va derogar el Decret 1035/1959, de 18 de juny, tot suprimint les taxes judicials vigents fins aleshores, i va establir la gratuïtat de l'accés a la jurisdicció. El preàmbul de la Llei va justificar aquesta supressió en el mandat de l'article 9.2 CE, tot afirmant que el caràcter real i efectiu de la llibertat i la igualtat que vol la Constitució «depèn del fet que tots els ciutadans puguin obtenir justícia sigui quina sigui la seva situació econòmica o la seva posició social».

La Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, va introduir, en el seu article 35, la denominada taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil i contenciós administratiu. Es tractava d'una reintroducció de les taxes judicials de

caràcter limitat si tenim en compte que els subjectes obligats se circumscriuen a les persones jurídiques sotmeses a l'impost de societats que no tinguessin la consideració de reduïda dimensió (art. 35, apt. tres, punt 2, de la Llei 53/2002), la qual cosa suposava, d'acord amb l'article 108 del Reial decret legislatiu 4/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'impost sobre societats, que en quedaven excloses les empreses amb un import net de xifra de negocis inferior a 6 milions d'euros (límit que ha estat ampliat posteriorment fins als 10 milions d'euros, d'acord amb l'article 1.2 del Reial decret llei 13/2010, de 3 de desembre). D'altra banda, l'exigibilitat de la taxa es limitava a la realització del fet imposable en l'àmbit de la jurisdicció civil i la contenciosa administrativa, sense incloure, per tant, la social.

La Llei 10/2012 ha estat objecte del corresponent desplegament reglamentari mitjançant l'Ordre HAP/2662/2012, de 13 de desembre, per la qual s'aprova el model 696 d'autoliquidació, i el model 695 de sol·licitud de devolució per solució extrajudicial del litigi i per acumulació de processos, de la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social i es determinen el lloc, la forma, els terminis i els procediments de presentació. D'acord amb la disposició final segona d'aquesta Ordre, aquesta entrà en vigor el dia 17 de desembre de 2012 i és aplicable als fets imposables que tinguin lloc a partir d'aquesta data.

Finalment, per acabar de perfilar el context normatiu de la Llei 10/2012, s'ha de recordar que, en l'àmbit de Catalunya, l'article 16 de la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, va crear la taxa per la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'administració de l'Administració de justícia, i sobre l'estatutarietat i la constitucionalitat de la qual ens vam pronunciar en el Dictamen 4/2012, de 6 de març (FJ 3).

3. L'escrit de sol·licitud de dictamen expressa dos tipus de dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat en relació amb el títol I de la Llei 10/2012. En primer lloc, argumenta, a partir de la referència al debat parlamentari i de l'Informe emès pel Consell General del Poder Judicial, que l'increment dels imports de la taxa previstos per la Llei «comporta un efecte dissuasiu evident, particularment en assumptes de petita quantia». I citant la doctrina del Tribunal Constitucional establerta, entre d'altres, en la STC 20/2012, de 16 de febrer, recorda que «la quantia de les taxes judicials no ha d'impedir ni obstaculitzar de manera desproporcionada l'accés a la jurisdicció, ja que això comportaria una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva de l'article 24.1 de la Constitució». A més de les consideracions anteriors, afegeix que l'increment de les taxes judicials d'àmbit estatal té més rellevància a Catalunya pel fet de la vigència de la taxa per la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'administració de l'Administració de justícia creada per la Llei 5/2012, «dificultant que es puguin considerar i acceptar com a dues taxes addicionals o complementàries que corresponen a serveis diferents prestats per administracions diferents».

El segon retret formulat per la sol·licitud té un caràcter netament competencial. D'acord amb l'escrit, el fet imposable definit per la Llei 10/2012 pot tenir un sentit ampli que comprendria no tan sols l'exercici de la potestat jurisdiccional, *stricto sensu*, sinó també altres serveis materials i personals propis de l'administració de l'Administració de justícia. Aquesta comprensió àmplia del fet imposable de la taxa estatal no s'avindria amb la doctrina constitucional i podria comportar l'exclusió de la taxa catalana (per efecte de la prohibició de la doble imposició establerta per l'article 6.2 LOFCA) i una invasió de les competències que corresponen a la Generalitat en matèria de justícia, reconegudes als articles 103 a 105 EAC.

4. En vista del que s'ha exposat, l'objecte del present Dictamen se centrarà a determinar, d'una banda, en el fonament jurídic segon, si el títol I de la Llei

10/2012 vulnera l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'Administració de justícia i, d'una altra, en el fonament jurídic tercer, si les taxes que fixa per a cada ordre jurisdiccional i procediment vulneren, per raó de la seva quantia, el dret que tothom té a obtenir la tutela judicial efectiva, previst a l'article 24.1 CE.

Segon. L'anàlisi del títol I de la Llei 10/2012, d'acord amb el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia

1. Tal com s'ha assenyalat en el fonament jurídic anterior, ens centrarem, en primer lloc, en la resolució dels dubtes de caràcter competencial que planteja el Govern de la Generalitat respecte del títol I de la Llei 10/2012, relatiu a la «Taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social».

En el seu escrit de petició de dictamen, el Govern entén que l'esmentat títol I «[...] pot esdevenir inconstitucional, per invasió de les competències que, en matèria de justícia, corresponen a la Generalitat, d'acord amb els articles 103 a 105 de l'Estatut d'autonomia».

Per la seva banda, la Llei 10/2012, en la seva disposició final cinquena, enumera, de manera genèrica i com a fonament de la seva aprovació, una pluralitat de títols competencials, que es concreten en els següents: article 149.1.5 CE, «Administració de Justícia»; article 149.1.6 CE, «Legislació processal», i article 149.1.14 CE, «Hisenda general i deute de l'Estat».

Com hem afirmat, seguint una consolidada jurisprudència constitucional, recollida, entre d'altres, en el nostre Dictamen 7/2012, de 8 de juny (FJ 2), «[e]ls títols competencials no són intercanviables i [...] en els supòsits de

concurrència, s'ha de determinar quin és en cada cas el títol competencial prevalent, tenint en compte la raó o la finalitat de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat». Per tant, en vista d'aquesta doctrina, ens pertoca enquadrar el títol I en la matèria prevalent corresponent i, a partir d'aquí, declarar si, d'acord amb el repartiment competencial que resulta de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia, s'ha produït una vulneració de les competències de la Generalitat, com sosté el Govern.

L'enquadrament competencial de l'esmentat títol I se situa, de forma molt evident, en la matèria «Administració de justícia» (art. 149.1.5 CE), ja que es relaciona amb l'exercici de la potestat jurisdiccional. En efecte, tot i que el seu contingut presenta una clara naturalesa fiscal, en crear i regular un tribut, i que té també certes repercussions processals perquè aquest es configura com un requisit d'accés al procés o de continuació, la seva finalitat no és merament recaptatòria, sinó que el seu objectiu principal és, tal com s'expressa en el preàmbul de la Llei, l'ordenació i racionalització de l'ús del servei públic de l'Administració de justícia, que, com és prou sabut, està afectat per una gran sobrecàrrega de treball, per més que aquesta racionalització no vagi més enllà de l'efecte que la taxa pugui tenir sobre la reducció de la litigiositat i l'increment dels recursos.

2. Un cop hem identificat el títol competencial prevalent, cal delimitar la distribució de competències entre l'Estat i a la Generalitat de Catalunya en matèria d'Administració de justícia. Per fer-ho, hem de partir, en primer lloc, de la doctrina del Tribunal Constitucional recollida en el nostre Dictamen 4/2012, de 6 de març (FJ 3.1), que recentment ha reiterat la STC 162/2012, de 20 de setembre (FJ 5), i, per remissió a aquesta, la STC 235/2012, de 13 de desembre (FJ 3), segons la qual la competència per crear i regular les taxes per serveis deriva necessàriament de la que s'exerceix per crear les institucions i organitzar els serveis públics corresponents. És a dir, està

estretament vinculada a la competència material, com, de fet, estableix també l'article 7.1 LOFCA. D'aquí que, en aquell mateix Dictamen, afirmarem que, des de la perspectiva competencial, la qüestió de la legitimitat d'una taxa es reduirà a comprovar que la competència sobre el servei gravat correspon a qui l'ha creada.

L'aplicació d'aquest principi ens porta a examinar, com dèiem, el règim competencial de la matèria «Administració de justícia», que és on hem enquadrat els articles 1 a 11 que integren el títol I de la Llei dictaminada. Es tracta d'una matèria en la qual, si bé correspon a l'Estat la competència exclusiva (art. 149.1.5 CE), la Generalitat de Catalunya també exerceix determinades competències (art. 101 a 109 EAC), concretament, pel que aquí ens interessa, sobre els mitjans personals (art. 103 EAC) i materials (art. 104 EAC). Caldrà delimitar, doncs, l'abast dels àmbits competencials respectius, ja que només així podrem determinar si, tal com denuncia el Govern, l'Estat està exigint una taxa per serveis que presta la Generalitat i, en conseqüència, incorrent en una invasió competencial.

El Tribunal Constitucional ha dut a terme aquesta delimitació competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes en doctrina reiterada (que ha sintetitzat l'anteriorment citada STC 162/2012, FJ 5), en la qual, a tall de resum, podem dir que distingeix un «sentit estricte» i un «sentit ampli» en el concepte d'«Administració de justícia».

Pel que fa al «sentit estricte» d'Administració de justícia, que s'atribueix a l'Estat, l'alt tribunal ha afirmat que:

«"[...] al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia ex art. 149.1.5 CE (al respecto, STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 6, doctrina posteriormente reiterada en las SSTC 105/2000, de 13 de abril, FJ 2, y 253/2005, de 11 de octubre, FJ 5)", competencia que

supone, en primer lugar, "que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución)" (STC 294/2006, de 11 de octubre, FJ 3).» (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5)

En relació amb les comunitats autònomes, aquesta mateixa jurisprudència ha assenyalat que poden assumir competències sobre els mitjans personals i materials («administració de l'Administració de Justícia»), tot argumentant que:

«[F]rente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal al servicio de la Administración de Justicia, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales.» (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5)

Precisament, pel que fa a les taxes judicials, l'article 104.f EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència per a «[l]a gestió, la liquidació i la recaptació de les taxes judicials que estableixi la Generalitat en l'àmbit de les seves competències sobre l'Administració de justícia».

Aquest règim de distribució competencial permet concloure que les taxes de l'Estat no poden recaure sobre els serveis o activitats de competència autonòmica. És més, si l'Estat gravés aquests serveis, a més de la invasió competencial que determinaria la inconstitucionalitat del gravamen, es podria produir també una situació de doble imposició contrària als articles 6.2 i 7

LOFCA en el cas que les comunitats autònomes competents establissin les taxes corresponents sobre aquells serveis o activitats. En aquest punt ens hem de remetre, novament, al nostre Dictamen 4/2012, de 6 de març (FJ 3.2), en què, citant una consolidada jurisprudència constitucional —que recentment ha reiterat la STC 210/2012, de 14 de novembre (FJ 4)—, afirmem que la finalitat de l'article 6.2 LOFCA no és impedir que les comunitats autònomes puguin establir els seus propis tributs sobre objectes materials o fonts impositives ja gravades per l'Estat, sinó que «[...] lo que estrictamente prohíbe es la duplicidad de hechos imposables» entre tributs estatals i autonòmics (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 14, i 186/1993, de 7 de juny, FJ 4).

Però convé tenir present que el mateix Tribunal Constitucional ha assenyalat també que, per determinar si s'ha vulnerat la prohibició de doble imposició continguda a l'esmentat article 6.2 LOFCA, no n'hi ha prou amb una mera comparació literal de la definició del tribut que fan les normes, sinó que cal un examen més profund, de manera que no es pot afirmar que els fets imposables siguin coincidents només:

«"[...] porque su definición sea o no gramaticalmente idéntica, ya que será preciso atender a las circunstancias que ha seleccionado el legislador para dar lugar a los hechos imposables de ambos impuestos" (STC 122/2012, FJ 4). Por tanto, el método de comparación deberá tomar el examen del hecho imponible como punto de partida, pero abarcando también "los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible, [...]", extendiéndose lógicamente también a los elementos de cuantificación del hecho imponible (STC 122/2012, FJ 7).» (STC 210/2012, de 14 de novembre, FJ 4).

En aquell mateix Dictamen vam afirmar també que aquest criteri bàsic, segons el qual la creació de la taxa correspon a l'Administració que té la

competència per prestar el servei o dur a terme l'activitat administrativa (art. 7.1 i 17.b LOFCA), és decisiu per resoldre els dubtes sobre la doble imposició aleshores invocada «perquè difícilment es pot produir —a diferència dels impostos— ja que la taxa recau en una activitat o en un servei, que és competència d'una sola administració» (DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 3).

3. Un cop exposat sintèticament el marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'Administració de justícia, examinarem del títol I de la Llei 10/2012 per tal de determinar si s'adequa o no als paràmetres que acabem de fixar.

Aquest títol delimita l'àmbit d'aplicació de la taxa, atribuint-li caràcter estatal i exigibilitat a tot l'Estat, sens perjudici de les taxes i d'altres tributs que puguin establir les comunitats autònomes, els quals no podran gravar els mateixos fets imposables (art. 1). Enumera, a l'article 2, els diferents actes processals que constitueixen el fet imposable de la taxa sobre l'exercici de la potestat jurisdiccional, que concreta en els següents: la interposició de demanda en tota classe de processos declaratius i executius extrajudicials en l'ordre civil, així com la formulació de reconvecció i la petició inicial del procés monitori; la sol·licitud de concurs necessari i la demanda incidental en processos concursals; la interposició de la demanda en l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu; la interposició del recurs extraordinari per infracció processal en l'àmbit civil; la interposició de recursos d'apel·lació contra sentències i de cassació en l'ordre civil i contenciós administratiu; la interposició de recursos de suplicació i de cassació en l'ordre social i, finalment, l'oposició a l'execució de títols judicials. Defineix el subjecte passiu (art. 3); determina les exempcions, objectives i subjectives, a la taxa (art. 4); fixa el moment de la seva meritació (art. 5) i la base imposable (art. 6); determina la quota tributària que resulta de sumar, a la quantitat fixa que correspon segons les taules previstes, una quantitat variable producte de l'aplicació del tipus de gravamen que correspongui (art. 7); l'autoliquidació i

pagament de la taxa (art. 8); la seva gestió, que atribueix al Ministeri d'Hisenda (art. 9); i, finalment, la previsió d'una bonificació del 10% per la utilització de mitjans telemàtics (art. 10), així com l'afectació dels ingressos derivats de la taxa judicial al finançament del sistema de justícia gratuïta (art. 11).

El Govern de la Generalitat considera que el fet imposable de la taxa regulat en la Llei 10/2012, «l'exercici de la potestat jurisdiccional», pot tenir una significació àmplia, que va més enllà de la funció exercida pels jutges i magistrats i que inclouria els altres serveis materials i personals propis de l'administració de l'Administració de justícia que els donen suport. Aquesta comprensió àmplia del fet imposable —segons la sol·licitud— no s'avindria amb la doctrina establerta per la recent STC 162/2012 i podria comportar l'exclusió de la taxa catalana en produir-se una doble imposició vedada per l'article 6.2 LOFCA. Això, continua afirmant, implicaria una invasió de les competències que sobre l'Administració de justícia corresponen a la Generalitat, d'acord amb els articles 103 a 105 EAC, ja que l'Estat exigiria una taxa per serveis que presta i finança la Generalitat.

Com a punt de partida, convé diferenciar, tal com ha assenyalat la jurisprudència constitucional, entre «matèria imposable» o objecte del tribut (qualsevol font de riquesa, renda o qualsevol element de l'activitat econòmica que el legislador decideixi sotmetre a imposició) i el «fet imposable», que és un concepte estrictament jurídic que la llei fixa en cada cas per configurar el tribut concret. Això vol dir que, «[...] en relación con una misma materia impositiva, el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imposables, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes» (STC 186/1993, de 7 de juny, FJ 4, i 168/2004, de 6 d'octubre, FJ 6). En el cas de les taxes, la concreta individualització del servei o de l'activitat gravats és l'element essencial que diferencia unes taxes d'unes altres i dóna lloc a figures

tributàries diferents. De fet, aquesta és una possibilitat que l'article 1 de la Llei que estem examinant ja té en compte expressament, en afirmar que la taxa estatal sobre l'exercici de la potestat jurisdiccional s'estableix «[...] sense perjudici de les taxes i altres tributs que puguin exigir les comunitats autònomes en l'exercici de les seves respectives competències financeres, els quals no poden gravar els mateixos fets imposables».

La Llei 10/2012, de manera molt semblant a l'article 35 de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, que ara queda derogat, disposa que el fet imposable de la taxa que regula el seu títol I el constitueix «l'exercici de la potestat jurisdiccional» mitjançant la realització d'uns determinats actes processals (art. 2). En principi, aquesta similitud fa pensar que també li és aplicable la mateixa doctrina jurisprudencial continguda a la STC 162/2012, que va avalar la constitucionalitat del referit article 35 de la Llei 53/2002 entenent que, per a la seva configuració, «[...] el hecho imponible de la tasa está desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la previsión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial, y por tanto, corresponde al Estado la competencia para establecerla así como su gestión y recaudación» (FJ 5). Tanmateix, en la regulació de la nova taxa s'introdueixen canvis força rellevants, que afecten els subjectes passius, tot incloent-hi les persones físiques, els ordres jurisdiccionals, incorporant l'ordre social, i les quanties, que s'augmenten —tot el qual serà objecte d'anàlisi en el fonament jurídic següent—, i que podrien afectar també el mateix tipus de servei que es vol gravar. És aquest darrer aspecte el que ara haurem d'examinar amb més detall, per veure si, tot i amb això, la norma dictaminada manté la mateixa empara constitucional que la que ha estat derogada.

Quant a aquesta qüestió, cal tornar a reiterar que la competència de l'Estat per establir taxes en matèria d'Administració de justícia s'ha de circumscriure als àmbits sobre els quals té la competència material: en principi, la funció

jurisdiccional pròpiament dita i l'ordenació dels elements intrínsecament units a la determinació de la independència amb què aquesta s'ha de desenvolupar (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5). Això no treu, és clar, que pugui comprendre també aquells altres aspectes que hi estan més o menys vinculats perquè li serveixen de sosteniment personal o material, amb la condició, cal reiterar, que es mantingui en l'àmbit material de competència estatal. En aquest sentit, l'Estat pot establir taxes que, per exemple, afectin serveis administratius propis de l'Administració de justícia, en allò que es refereix als mitjans personals o materials assignats al Tribunal Suprem, a l'Audiència Nacional o, fins i tot, als jutjats i tribunals en les comunitats autònomes que no han assumit les competències en matèria d'Administració de justícia (actualment, cinc).

Des de l'entrada en vigor de l'article 16 de la Llei catalana 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, i amb l'aprovació per part de l'Estat de la Llei 10/2012 (amb un abast diferent del de la Llei 35/2002), a Catalunya conflueixen dos tipus de taxes, l'autonòmica i l'estatal, sobre l'Administració de justícia, que, tot i que s'acrediten o es meriten en moments processals coincidents, han de recaure necessàriament sobre fets imposables diferents: l'estatal, sobre l'Administració de justícia *stricto sensu*, o el que és el mateix, la funció jurisdiccional exclusivament; i la catalana, sobre l'administració de l'Administració de justícia, entesa com el conjunt de mitjans personals i materials que hi donen suport. Si no fos així, és a dir, si l'Estat gravés un servei de competència autonòmica, es produiria, efectivament, una invasió competencial.

Així doncs, la qüestió de la legitimitat de la taxa exigeix comprovar que la competència correspon a qui l'ha fixada, en aquest cas, l'Estat, ja que s'ha de basar en l'existència d'un servei públic que depengui de la mateixa administració que la crea.

D'acord amb l'article 2.2.a de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària, les taxes són tributs el fet imposable dels quals consisteix en la utilització privativa del domini públic, la prestació de serveis o la realització d'activitats en règim de domini públic que es refereixi de manera particular a l'obligat tributari, que l'afecti o el beneficiï, quan els serveis o les activitats no siguin de sol·licitud o recepció voluntària per als obligats o no siguin prestats o duts a terme pel sector privat. Això vol dir que la taxa recau sobre una relació, en la qual hi ha, d'una banda, l'administració que presta el servei i, d'una altra, el ciutadà que el sol·licita o se'n beneficia. Per això, en la mesura que la taxa estatal gravés un servei que fos a càrrec de la Generalitat, incorreria en vici d'inconstitucionalitat per invasió de les competències d'aquesta.

Una primera aproximació a la norma dictaminada porta a entendre que, per la seva denominació, la taxa es relaciona amb la funció jurisdiccional que correspon a l'Estat, sense afectar el vessant administratiu, que es refereix als mitjans personals i materials. I això anterior perquè, si ens atenim a la literalitat de l'article 2 de la Llei 10/2012, el fet imposable es merita per unes concretes actuacions processals amb les quals s'endeguen els processos civils, contenciosos administratius i laborals, així com la seva continuació per via de recurs. Ara bé, més enllà de la seva denominació i de la regulació que fa del fet imposable, per tal de determinar si constitueix l'exercici constitucionalment legítim de la competència estatal sobre la matèria «Administració de justícia» o, el que és el mateix, si s'adreça realment a cobrir la part del cost del servei que exclusivament presta l'Estat, haurem de tenir en compte també les circumstàncies que ha seleccionat el legislador per configurar la taxa. És a dir, allò que constitueix la base de qualsevol càlcul econòmic lligat a la imposició d'una taxa és que aquesta es vinculi al servei prestat efectivament per l'administració que l'exigeix i no a un altre servei diferent que pugui prestar aquesta o una altra administració.

En aquest sentit, l'article 7 de la Llei 8/1989, de 13 d'abril, de taxes i preus públics (en endavant, LTPP), estableix el principi d'equivalència segons el qual les taxes tendiran a cobrir el cost del servei prestat per l'administració que imposa la taxa i que constitueix el fet imposable. Això, per al cas concret de les taxes per l'exercici de la potestat jurisdiccional, hauria de significar, com ha assenyalat el Tribunal Constitucional en pronunciar-se sobre la constitucionalitat de l'article 35 de la Llei 53/2002, que:

«[...] la regulación de la tasa por el Estado se justifica porque el hecho imponible se hace recaer, no ya sobre el servicio público de la Administración de Justicia, que puede ser asignado a las Comunidades Autónomas, que lo gestionan en cuanto a la dotación y financiación de los medios personales y materiales precisos, sino, específicamente, sobre "el ejercicio de la potestad jurisdiccional" que es una actividad típica e indeclinablemente estatal, en cuanto manifestación de uno de los poderes del Estado ante el que se ha puesto en marcha un proceso o instado su continuación.» (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5).

En la taxa que ara ens ocupa, atès que la competència de l'Estat es limita a l'activitat estrictament jurisdiccional, els costos s'haurien d'identificar amb el servei que presta, és a dir, els que són a càrrec del Ministeri de Justícia i del Consell General del Poder Judicial en allò que es refereix estrictament a l'activitat jurisdiccional. Per tant, gairebé s'haurien de circumscriure a les despeses referides als jutges i magistrats, així com als membres del Ministeri Fiscal, que s'integra amb autonomia funcional en el poder judicial (art. 2 de la Llei 50/1981, de 30 de desembre, per la qual es regula l'Estatut orgànic del Ministeri Fiscal), i a les dels secretaris judicials, que depenen del Ministeri de Justícia (art. 440 LOPJ).

Cal veure, doncs, si la configuració legal de la nova taxa té per objecte, efectivament, l'activitat jurisdiccional en la seva accepció estricta (la que se circumscriu, segons hem vist, als jutges, magistrats, fiscals i secretaris judicials), o bé si el legislador estatal la fa recaure també sobre àmbits personals o materials diferents, afectant les competències de la Generalitat, és a dir, en terminologia del mateix Tribunal Constitucional, «[s]obre el servicio público de la Administración de Justicia, que puede ser asignado a las Comunidades Autónomas, que lo gestionan en cuanto a la dotación y financiación de los medios personales y materiales precisos» (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5). En aquest sentit, l'article 105 EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya, d'acord amb la Llei orgànica del poder judicial, la competència per a la creació, el disseny, l'organització, la dotació i la gestió de les oficines judicials i dels òrgans i serveis que donen suport als òrgans jurisdiccional, a la qual cal vincular la d'establir les pròpies taxes (art. 104.f EAC). No cal dir que la naturalesa d'aquestes competències en cap cas es pot veure afectada pel fet que les funcions de direcció de l'oficina judicial corresponguin al secretari judicial, que és un funcionari que depèn del Ministeri de Justícia i que té atribuïdes facultats d'impuls processal en determinats àmbits. Com estableix l'article 452.3 LOPJ, els secretaris judicials hauran de col·laborar amb les comunitats autònomes amb competències assumides per a l'efectivitat de les funcions que aquestes compleixen en matèria de mitjans personals i materials.

D'acord amb això anterior, l'Estat podria imposar també les seves taxes per tal de cobrir el cost dels serveis administratius vinculats als mitjans personals i materials que donen suport a aquella funció jurisdiccional en un sector territorialment o funcionalment limitat, ja que manté un determinat àmbit competencial sobre aquesta matèria. Efectivament, d'una banda, perquè, com hem indicat abans, li correspon la competència sobre mitjans personals i materials al servei dels òrgans jurisdiccional centrals (Audiència Nacional i Tribunal Suprem) i, de l'altra, perquè encara hi ha cinc comunitats

autònomes que no han assumit les competències sobre mitjans personals i materials al servei de l'Administració de justícia. Però, en qualsevol cas, l'Estat s'hauria de limitar a establir la taxa comprensiva també de la prestació dels esmentats mitjans en aquestes comunitats autònomes, i no generalitzadament i pel mateix import, és a dir, amb «caràcter estatal i exigible de la mateixa manera a tot el territori» (art. 1 de la Llei 10/2012).

Doncs bé, tant la regulació que fa la mateixa Llei dictaminada com l'expedient que en va acompanyar la tramitació parlamentària sembla que indicarien, com veurem tot seguit, que el fet imposable de la taxa que estableix l'Estat va més enllà de l'estricta activitat jurisdiccional i comprèn també els serveis administratius vinculats al personal i als mitjans materials que donen suport al compliment d'aquella funció jurisdiccional.

En primer lloc, el fet que l'article 10 de la Llei 10/2012 estableixi una bonificació del 10% sobre la «taxa per activitat judicial» per als supòsits en què s'utilitzin mitjans telemàtics en la presentació dels escrits que originen l'exigència de la taxa i en la resta de les comunicacions amb els jutjats i tribunals, es podria considerar un indicatiu de la seva vinculació a un servei que és propi de la gestió de l'oficina judicial, entesa en el seu sentit més ampli de prestació dels serveis administratius, personals i materials, que actuen de suport a la funció jurisdiccional i que, a Catalunya, són finançats per la Generalitat. En aquesta mateixa direcció podria anar també l'expressió «activitat judicial» que utilitza aquest article 10 i que és un concepte més ampli que l'«exercici de l'activitat jurisdiccional».

En segon lloc, aquesta afectació d'activitats que van més enllà de l'estricta funció jurisdiccional es podria desprendre de la valoració del «impacto presupuestario y relación con el coste del servicio» que conté la Memòria d'impacte normatiu que es va adjuntar a la presentació del Projecte de Llei al Congrés dels Diputats. Aquesta és una documentació que té una importància

cabdal en el procediment d'elaboració de les normes que fixen noves taxes o modifiquen les quanties de les preexistents ja que, d'acord amb l'article 20 LTPP, entre els antecedents i els estudis previs per a la seva elaboració, s'hi ha d'incloure «una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o la actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta».

Així, a l'hora de referir-se a l'estimació dels ingressos i de les despeses necessàries per al funcionament dels jutjats i tribunals per després fixar les taxes, la Memòria afirma que s'han tingut en compte tant les despeses per retribucions (sense distinció entre els diferents tipus de personal que treballa a l'oficina judicial) com les relatives a mitjans materials. En aquest sentit, en al·ludir, per exemple, a les taxes en els recursos, ho justifica dient que «[a] tal efecto, se han realizado los oportunos estudios para valorar el coste económico aproximado de la segunda instancia, tomando como parámetros los gastos correspondientes a retribuciones y los gastos por bienes y servicios. De forma resumida, puede indicarse que la cuantía total del mantenimiento de los órganos colegiados asciende a unos 227.559.933,93 €, total de sumar los costes en concepto de retribuciones (186.149.170,93) [*que inclou jutges, magistrats, fiscals i secretaris judicials, però també d'altre personal al servei de l'Administració de justícia en l'àmbit territorial no transferit*] y de gastos en bienes y servicios (41.410.763 €)» (Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu del Projecte de llei pel qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses, p. 32).

Tanmateix, els indicis anteriors no permeten col·legir, d'una manera clara i inequívoca, que el títol I de la Llei dictaminada que regula la «Taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social» vulneri les competències de la Generalitat en matèria d'Administració de justícia. I això perquè són indicis que es veuen matisats,

d'una banda, pel fet que, en qualsevol cas, les taxes, segons resulta de les prediccions de càlcul que conté la mateixa Memòria econòmica, no arriben a cobrir l'import total de la despesa que comporta el servei que presta l'Estat, segons la Llei de pressupostos; i també perquè deriven d'una interpretació extrínseca de la Llei dictaminada, que creiem insuficient per desvirtuar la literalitat de l'article 2, el qual, en establir el fet imposable, «l'exercici de la potestat jurisdiccional», es limita a al·ludir a uns actes processals concrets.

Arribats a aquest punt, el nostre judici de constitucionalitat s'ha de basar en el principi d'interpretació conforme, segons el qual és necessari esgotar totes les possibilitats d'interpretar els preceptes legals de conformitat amb la Constitució i declarar-ne la inconstitucionalitat tan sols quan la seva incompatibilitat sigui indubtable (STC 101/2008, de 24 de juliol, FJ 9).

En conseqüència, entenem que el títol I de la Llei dictaminada no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut si s'interpreta que l'expressió «exercici de la potestat jurisdiccional» (art. 2 de la Llei 10/2012) no inclou els mitjans personals i materials que hi donen suport.

Tercer. L'examen dels articles 4 i 7 de la Llei 10/2012 en relació amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva

1. En aquest fonament jurídic examinarem l'altre dubte de constitucionalitat que planteja el Govern de la Generalitat, que es fonamenta en el fet que les elevades quanties de les taxes previstes per als diferents fets imposables podrien obstaculitzar o impedir l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Per bé que la sol·licitud, literalment, al·ludeix al fet que aquest dubte s'ha posat de manifest «durant la tramitació parlamentària de la Llei», hem

d'entendre que el Govern de la Generalitat considera que el mateix dubte es manté un cop la Llei ha estat aprovada i que, per aquesta raó, l'inclou en la sol·licitud de dictamen. Sosté, concretament, que l'increment de les taxes «comporta un efecte dissuasiu evident, particularment en assumptes de petita quantia» i al·lega que el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en diverses ocasions (STC 20/2012, de 16 de febrer, i d'altres de posteriors com són les Sentències del mateix Tribunal 79/2012, de 17 d'abril; 85/2012, de 18 d'abril; 103/2012, de 9 de maig, i 104/2012, de 10 de maig), en el sentit d'assenyalar que la quantia de les taxes judicials no ha d'impedir ni obstaculitzar de manera desproporcionada l'accés a la jurisdicció, ja que això comportaria una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva de l'article 24.1 CE. Afegeix també que aquest increment té una rellevància més gran a Catalunya on, des del passat 1 de maig de 2012, regeix la taxa per a la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'Administració de justícia, creada per la Llei 5/2012.

La sol·licitud qüestiona la quota tributària de la taxa, sense indicar específicament quins preceptes o apartats concrets de la Llei 10/2012 podrien vulnerar el dret fonamental a la tutela judicial efectiva. En aquest punt, convé retenir que les quanties no són homogènies, ja que en la instància (i només tenint en compte la quantitat fixa de la quota tributària) oscil·len entre els 100 euros del procediment monitori o la demanda incidental del procés concursal i els 350 euros del procediment ordinari contenciós administratiu; i en els recursos, entre els 800 euros per a l'apel·lació i els 1.200 euros per a la cassació.

Plantejats en aquests termes els dubtes del Govern sobre la possible vulneració del dret fonamental a la tutela judicial efectiva per part de la Llei dictaminada, passarem a examinar si, efectivament, s'ha produït aquesta vulneració o no.

2. En el nostre Dictamen 4/2012, de 6 de març (FJ 3), hem tingut l'ocasió d'examinar la constitucionalitat de les taxes judicials des de la perspectiva del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, a propòsit de la taxa prevista en el Projecte de Llei de mesures fiscals i financeres i de creació de l'impost sobre estades en establiments turístics, que, aleshores, es tramitava en el Parlament de Catalunya. Partíem del fet que l'article 119 CE estableix la gratuïtat de la justícia «quan la llei ho disposi, i, en qualsevol cas, per a aquells que acreditin insuficiència de recursos per a litigar», que és un dret que té un contingut indisponible per al legislador, en el sentit que la justícia gratuïta s'ha de garantir, en tot cas, als subjectes que no tinguin mitjans econòmics suficients per litigar, mentre que, per a la resta, només ho serà si així ho disposa el legislador. És a dir, el legislador pot atribuir el benefici de la gratuïtat de la justícia a aquelles persones que reuneixin les característiques i els requisits que consideri rellevants en aquest sentit, i pot modular la gratuïtat en funció de l'ordre jurisdiccional de què es tracti, fins i tot depenent del tipus concret de procediment i, no cal dir-ho, en funció dels recursos econòmics de la persona afectada (STC 16/1994, de 20 de gener, FJ 3 i 4, i 117/1998, de 2 de juny, FJ 5). En l'esmentat Dictamen, atesos els termes en què es plantejava la sol·licitud, a banda que les taxes oscil·laven en uns nivells considerablement inferiors —entre 60 i 120 euros i sense l'afegit de cap quantia variable—, no ens vam haver de pronunciar sobre si les quanties que s'hi fixaven constituïen un obstacle per accedir a la jurisdicció, sinó que ens vam centrar a analitzar si la regulació era respectuosa amb el dret a la justícia gratuïta i si els efectes previstos per la manca d'acreditació del seu pagament s'avenien amb l'article 24 CE.

Abans d'entrar en l'anàlisi de la constitucionalitat de les taxes per l'exercici de la potestat jurisdiccional previstes en el títol I de la Llei 10/2012 i de fixar el paràmetre que haurem de fer servir per a la seva avaluació, convé recordar, a títol il·lustratiu, que aquest tipus de taxes està completament generalitzat en els estats membres del Consell d'Europa, segons es desprèn

de l'Informe de la Comissió Europea per a l'Eficàcia de la Justícia («*Efficiency and quality of justice*», edició de 2012 [dades relatives a l'any 2010]).

Aquest mateix informe, tot i que no recull la quantia concreta de les taxes en aquests països, quantifica percentualment el pes que tenen sobre el finançament del servei de l'Administració de justícia; i ho fa a partir de relacionar, d'una banda, la despesa prevista en els pressupostos generals de l'Estat per a l'Administració de justícia i, de l'altra, els ingressos per les taxes. Els percentatges són força variables entre els estats i no discriminen entre les taxes judicials pròpiament dites i les que deriven del registre immobiliari, en el cas dels països en què aquest darrer és a càrrec dels tribunals. Aquests tributs oscil·len, per exemple, entre el 0,8% a Suècia i el 52% a Bulgària, passant pel 41,2% de Portugal i el 44,3% de Dinamarca. La mitjana de tots els països del Consell d'Europa se situa en el 28,3% i la mediana, en el 29,7%.

Amb referència a Espanya, si ens atenim a les dades que conté l'Informe del Consell General del Poder Judicial, segons el qual els ingressos corresponents a la Llei 53/2002, per a l'exercici pressupostari 2011, van ser de 164.435.759,61 euros, i les relacionem amb les despeses pressupostades per al Ministeri de Justícia per a aquell mateix exercici (secció 13, Ministeri de Justícia, Programa 112A, tribunals de justícia i Ministeri Fiscal, l'import total de la qual va ser de 1.529.326.690 euros), correspondrien al 10,75% d'aquest pressupost.

Pel que fa específicament a l'impacte de les noves taxes, les que estem examinant, sobre aquell mateix programa pressupostari del Ministeri de Justícia, però per a l'exercici 2013, cal tenir en compte que la previsió aproximada d'ingressos nets, d'acord amb la Memòria econòmica, és de 306.091.358,50 euros i que les despeses totals pressupostades per al 2013 en el Programa tribunals de justícia i Ministeri Fiscal són de 1.390.682.230

euros. Per tant, el percentatge de les taxes judicials dictaminades respecte del pressupost de despesa és el 22,01%.

3. Fetes aquestes consideracions prèvies, correspon ara que ens centrem, específicament, a determinar si les quotes tributàries de les noves taxes estatals previstes per als diferents procediments dels ordres jurisdiccionals civil, contenciós administratiu i social vulneren o no el dret a la tutela judicial efectiva reconegut per l'article 24.1 CE. Per fixar el cànon de control hem de partir, una vegada més, de la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre aquest dret fonamental, sintetitzada en la recent STC 20/2012, de 16 de febrer (FJ 7), en pronunciar-se sobre la constitucionalitat de l'article 35.7, paràgraf 2, de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, que establia també una taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional.

L'alt tribunal ha entès que l'exigència del pagament de taxes judicials és constitucional i que pertoca al legislador fixar la regulació que consideri més convenient o adequada. Cal tenir present, però, que l'abast del pronunciament d'aquesta sentència és necessàriament limitat. I això perquè, d'una banda, la Sentència desestima una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada en relació amb l'esmentat article 35.7, paràgraf 2, de la Llei 53/2002, que establia la inadmissió de la demanda civil quan no anés acompanyada del document acreditatiu del pagament de la taxa (l'ordre civil era, per tant, l'únic rellevant en aquell procés constitucional); i, d'una altra banda, perquè la taxa només s'imposava a les persones jurídiques amb un volum de facturació molt elevat (aleshores, sis milions d'euros), de manera que la seva capacitat econòmica per al pagament del tribut difícilment podia plantejar cap mena de dubte. A tot això, s'hi pot afegir també que partia d'unes quanties que, tot i que s'aplicaven només a les empreses esmentades, eren força més reduïdes que les que ara es qüestionen.

Tot això impedeix traslladar la fonamentació de la referida STC 20/2012 de forma automàtica i descontextualitzada a la regulació actual. En efecte, com el mateix Tribunal Constitucional s'encarrega d'emfasitzar, va validar la legitimitat constitucional d'aquelles taxes després de destacar que en la Llei 53/2002 només restaven subjectes al pagament d'aquestes les persones jurídiques amb una xifra de negocis d'un import net superior a sis milions d'euros, i tan sols quan promovien processos en què es discutissin drets de contingut econòmic.

El primer contingut del dret fonamental a la tutela judicial efectiva és, cronològicament i lògicament, l'accés a la jurisdicció, que es concreta en el dret a ser part en un procés i poder promoure l'activitat jurisdiccional que finalitzi en una decisió judicial fonamentada en dret sobre les pretensions deduïdes. Segons el Tribunal Constitucional, es tracta d'un dret de configuració legal i de caràcter prestacional, de manera que el seu exercici resta condicionat al fet que concorrin els pressupòsits i els requisits processals previstos pel legislador per a cada cas (la recent STC 231/2012, de 10 de desembre, FJ 2, conté una síntesi completa de la doctrina sobre el tema). D'aquí, en resulta que el legislador gaudeix d'un àmbit de llibertat prou ampli per definir i determinar les condicions i les conseqüències de l'accés a la jurisdicció, ja que li pertoca configurar el procés en el qual s'exercita el dret fonamental. És en aquest sentit que l'alt tribunal ha resolt que:

«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 [...]» (STC 20/2012, de 16 de febrer, FJ 7).

La vinculació que aquesta jurisprudència constitucional fa a la necessitat que els límits al dret fonamental s'adrecin a «preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos» no s'ha d'entendre en la seva estricta literalitat, sinó que el mateix Tribunal Constitucional, per delimitar els drets, sovint ha admès la persecució de fins que no deriven directament de la Constitució, sinó que simplement hi són conformes, com, per exemple, les raons d'interès públic (STC 169/1993, de 27 de maig, FJ 3). Fins i tot, no sempre que s'ha al·legat la limitació o privació d'un dret a l'empara d'un altre bé constitucionalment protegit el Tribunal Constitucional ha validat aquesta restricció. Aquest és el cas de la STC 141/1988, de 12 de juliol, que va declarar la inconstitucionalitat de l'article 57.1 del Text refós de la Llei de l'impost de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, el qual establia que «ningún documento que contenga actos o contratos sujetos a este Impuesto se admitirá y surtirá efecto en Tribunal, Oficina o Registro público sin que se justifique el pago, exención o no sujeción de aquél, salvo lo previsto en la legislación hipotecaria». En aquest cas va entendre que es produïa una manca de proporcionalitat entre l'objectiu perseguit (en aquell cas, la recaptació de l'impost) i la mesura limitadora del dret a la tutela judicial, ja que aquell es podia obtenir a través d'una simple comunicació a l'Administració tributària.

Efectivament, el caràcter principal de l'article 24.1 CE, regulador del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, i la possibilitat que els poders públics el puguin delimitar, amb les consegüents col·lisions que sovint es produeixen entre diferents drets o béns jurídics constitucionals, ha fet que el Tribunal Constitucional hagi de recórrer a la regla de la proporcionalitat com a

paràmetre de control més adequat a l'hora de resoldre els conflictes que provoquen les dites col·lisions.

En aquest sentit, l'esmentada STC 20/2012, tot i que la quantia de les taxes no era objecte de controvèrsia, torna a remarcar la necessitat que es compleixi el principi de la proporcionalitat de la mesura. Ho fa, precisament, assumint la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, a la qual al·ludirem després amb més detall, que segueix també el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, i assenyalant que les limitacions econòmiques per accedir a un tribunal han de perseguir una finalitat legítima i tenir una raonable relació de proporcionalitat entre els mitjans emprats i la finalitat que es vol aconseguir, tot això en vista de les circumstàncies pròpies de cada cas. Concretament, el Tribunal Constitucional afirma que:

«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.» (STC 20/2012, de 16 de febrer, FJ 10)

Sobre la finalitat perseguida per les taxes judicials, el mateix Tribunal Constitucional ha afirmat que és legítima si s'adreça a fer que els justiciables que fan servir l'Administració de justícia contribueixin més que la resta a la despesa pública, disminuint correlativament el finançament via impostos, que paguen tots els ciutadans. Ara bé, quin ha de ser el model de finançament d'aquest servei públic és una decisió que pertoca al legislador, el qual té un marge ampli de llibertat, que no és absolut, atesa la previsió del segon incís de l'article 119 CE segons el qual la gratuïtat de la justícia ho serà «[...] en qualsevol cas, per a aquells que acreditin insuficiència de recursos per a litigar». Per això, respecte de la relació entre el dret a l'assistència jurídica

gratuïta (art. 119 CE) i el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), ja hem vist que el Tribunal Constitucional ha afirmat que hi ha un «[...] "contenido constitucional indisponible" para el legislador que obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita necesariamente a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar» (STC 117/1998, de 2 de juny, FJ 3, i 95/2003, de 22 de maig, FJ 3).

Així doncs, la base de la decisió per determinar si el requisit d'abonar unes taxes judicials infringeix l'article 24.1 CE o no, d'acord amb el que expressament ha assenyalat la tantes vegades citada STC 20/2012, se circumscriu, de fet, a l'exigència que no siguin irraonables o desproporcionades en relació amb els fins que es persegueixen.

D'acord amb aquesta doctrina constitucional, a l'hora d'aplicar el test de la proporcionalitat, cal verificar, primerament, la idoneïtat de la norma que limita el dret fonamental per a l'obtenció d'una finalitat constitucionalment legítima. En segon lloc, si la norma resulta ser idònia, s'ha de veure si és necessària, en el sentit que la mesura que preveu sigui la menys restrictiva del dret, entre les possibles per contribuir a assolir l'objectiu proposat. Finalment, s'haurà de procedir a un judici de ponderació o proporcionalitat en sentit estricte, és a dir, a determinar que la importància del límit al dret fonamental estigui justificada per la importància de la realització del fi que es persegueix amb la intervenció legislativa.

Aquest judici de proporcionalitat d'una mesura legal implica necessàriament comparar, per dir-ho planerament, beneficis i pèrdues, la qual cosa, des del punt de vista jurídic, presenta unes dificultats importants i el perill de caure en el mer subjectivisme interpretatiu. Sobre el principi de proporcionalitat, la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, citada pel mateix Tribunal Constitucional, ha tractat d'objectivar la valoració de la proporcionalitat de les taxes recorrent a la comparació entre la capacitat

econòmica de la persona afectada i el salari mitjà o el salari mínim, segons els casos, del país que ha establert les taxes, per bé que parteix de la premissa que s'han de tenir en compte les circumstàncies de cada cas. Així, en *Kreuz c. Polònia* (STEDH de 19 de juny de 2001, §65) declarà la vulneració de l'article 6.1 del Conveni de Roma per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals, perquè les taxes imposades equivalien al salari mitjà anual de l'interessat, que, tot i que tenia un patrimoni immobiliari i accionari, no disposava de liquiditat. En aquest mateix sentit s'ha pronunciat també la STEDH d'1 de març de 2011 (§24), en el cas *Kaba c. Turquia*, en què estima també la demanda sobre la base que les taxes exigides equivalien a 24,8 vegades el salari mínim anual previst llavors en aquell país. Val a dir, però, que aquestes resolucions no es poden interpretar en el sentit que aquells salaris en còmput anual constitueixin un criteri que serveixi de punt de referència objectiu per fixar la línia divisòria entre la proporcionalitat d'una taxa o no, sinó que el TEDH els pren, tan sols, com a mer element de comparació per tal d'evidenciar el caràcter extremadament desproporcionat de les concretes taxes aplicades.

Precisament, en una altra sentència (STEDH de 16 de novembre de 2010), dictada per la Gran Sala en el cas *Perdigão c. Portugal*, el mateix Tribunal Europeu ha confirmat també que els estats contractants disposen d'un marge d'apreciació ampli per poder prendre les mesures que considerin necessàries per protegir l'interès de l'equilibri dels sistemes de finançament de justícia, tot aplicant, però, una regla diferent per mesurar la proporcionalitat de les taxes. Efectivament, partint de la idea que no és funció del Tribunal examinar quin és el mètode que s'ha emprat per fixar les taxes, fa notar que, en el supòsit examinat, l'elevada quantia de les taxes absorbia allò que el mateix estat atorgava en concepte de compensació econòmica per l'expropiació d'una finca i considera que aquest fet «[...] ha suposat un obstacle excessiu per als demandants, trencant el just equilibri entre l'interès general de la comunitat i els drets fonamentals de l'individu» (§52).

Tot això, amb el benentès que per a la imposició de les taxes que ens ocupen també regeix el principi de capacitat econòmica que ha de presidir el sistema tributari, d'acord amb l'article 31.1 CE, segons el qual «[t]othom contribuirà al sosteniment de les despeses públiques d'acord amb la seva capacitat econòmica mitjançant un sistema tributari just inspirat en els principis d'igualtat i progressivitat que, en cap cas, tindrà abast confiscatori». En les taxes, a més, el principi de capacitat econòmica constitueix un element de modulació de la taxa, que pretén evitar el cobrament indiscriminat a totes les persones que provoquen el cost. És en aquest sentit que, d'acord amb l'article 8 LTPP, quan la naturalesa de la taxa ho faci possible i atenent a principis de justícia tributària, es tindran en compte criteris de capacitat econòmica dels subjectes passius cridats a satisfer l'obligació de pagament, amb acreditació prèvia de la manera que reglamentàriament s'estableixi.

4. Examinarem, tot seguit, en quina mesura l'anterior doctrina jurisprudencial es pot traslladar, i amb quins matisos, a les taxes regulades en el títol I de la Llei 10/2012; és a dir, si es pot aplicar també quan els subjectes passius de la taxa són persones físiques i si té alguna rellevància la seva extensió als ordres jurisdiccionals contenciós administratiu i social o als processos que versin sobre pretensions referides a l'estat civil de les persones o en matèria de família.

A) El Tribunal Constitucional ha remarcat que el dret a la tutela judicial efectiva protegeix tant les persones físiques com les jurídiques, tot matisant, però, que «[...] no debe ser olvidado que la situación de unas y otras es distinta respecto a la gratuidad de la justicia», sobretot pel que fa a les societats mercantils de capital, ja que en aquestes la justificació de l'atribució de personalitat jurídica «[...] se halla en la existencia de un pacto asociativo dirigido a racionalizar los riesgos de la actividad empresarial, limitando al valor de la aportación social la responsabilidad patrimonial de sus socios, y

que deben ser ellos quienes sopesen si les interesa aportar fondos a la sociedad para alcanzar el acceso a la justicia a través de la persona jurídica» (STC 20/2012, FJ 9, reproduint la STC 117/1998, de 2 de juny, FJ 7). A partir d'aquí, es pot concloure que el dret a la justícia gratuïta (que la Llei 10/2012 configura com una causa d'exempció del pagament de les taxes per a les persones a qui els ha estat reconegut), com ja va assenyalar la STC 117/1998, de 2 de juny (FJ 4 i 5), només es pot reconduir a la persona física, ja que és l'única respecte de la qual es pot predicar el «nivel mínimo de subsistencia personal o familiar» al qual es refereix l'article 119 CE, i no és una creació del legislador. En aquest sentit, la justícia gratuïta s'ha de reconèixer a l'individu que, per fer front a les despeses que origina el procés, ha de deixar d'atendre les seves necessitats vitals i les de la seva família (STC 16/1994, de 20 de gener, FJ 3).

En qualsevol cas, això no ens pot fer concloure, de manera automàtica, que l'única manera com les taxes poden vulnerar el dret a la tutela judicial efectiva, per raó de la seva quantia, sigui només la manca de capacitat econòmica de la persona obligada a satisfer-les, sinó que, a banda d'això, unes taxes equivalents al valor de la pretensió també poden, en general, dissuadir de plantejar una reclamació judicial.

Tot això, cal vincular-ho, a més, al pes que ha de tenir la funció que desenvolupa el sistema judicial en conjunt, en el sentit que l'Administració de justícia és l'essència de l'Estat de dret mateix i implica uns beneficis col·lectius que van més enllà dels propis dels interessats en el procés en qüestió. Així ens ho recorda també la mateixa STC 20/2012 quan afirma 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» (FJ 8). Efectivament, els tribunals són la via adequada per resoldre pacíficament les controvèrsies de tota mena (civils, laborals, administratives i penals —en aquestes, fins i tot actuant

d'ofici), i una elevació de la quantia de les taxes judicials que faci desistir de recórrer als tribunals pot generar efectes adversos, com ara que l'interessat opti per fer justícia per mitjans no legítims. Dins aquests beneficis col·lectius hem de situar també l'efecte de prevenció que, per a altres casos semblants, té la possibilitat de recórrer a la via judicial i que es podria veure reduït per la fixació d'unes taxes desproporcionades.

B) Pel que fa a les possibles especificitats dels ordres jurisdiccionals contenciós administratiu i social, en relació amb les taxes judicials, convé retenir que el Tribunal Constitucional mateix, a l'hora de decidir sobre aquella qüestió d'inconstitucionalitat específica plantejada per un jutjat civil, es va referir, de passada, a les singularitats d'aquests dos ordres —i també del penal i del militar—, al·ludint, d'una banda a «[...] las especiales características que protegen el acceso a la justicia en materia penal [...], militar [...] y social»; i afegint, de l'altra, que l'accés a la jurisdicció contenciosa administrativa «[...] 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» (STC 20/2012, FJ 4).

Precisament, quant als trets definitoris de la jurisdicció contenciosa administrativa, la STC 294/1994, de 7 de novembre (a la qual també es remet la precitada STC 20/2012), ja havia equiparat el dret d'accedir-hi amb el dret a controlar la legalitat dels actes de l'Administració, afirmant 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 C.E.), controlando la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 C.E.), esto es, su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.)» (FJ 3). A partir d'aquí conclou també que l'Administració ha d'actuar, per imperatiu constitucional (art. 103.1 CE), amb ple sotmetiment a la llei i que «[e]l efectivo cumplimiento de dicho principio reside en la garantía del control por

los Tribunales de la legalidad de la actuación administrativa (106.1 C.E.). 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 C.E.)» (FJ 3).

De la mateixa manera, el Tribunal Europeu de Drets Humans, en la precitada Sentència de 16 de novembre de 2010 (*Perdigão c. Portugal*), dictada, recordem-ho, en relació amb un cas en què els demandants havien estat part en un procediment judicial contra l'Estat portuguès en què es discutia la indemnització que havia de correspondre per una expropiació forçosa duta a terme pel mateix Estat en l'exercici de la seva autoritat pública, afirma que, a l'hora d'examinar la proporcionalitat, no es pot aplicar el mateix sedàs quan les taxes judicials afecten disputes de dret privat que quan recauen sobre les de dret públic, i acaba conclouent que «[...] pot resultar paradoxal que l'Estat pugui treure amb una mà (mitjançant taxes judicials) més d'allò que concedeix amb l'altra. En una situació així, la diferent naturalesa jurídica de l'obligació de l'Estat de compensar l'expropiació i l'obligació dels litigants d'abonar les taxes judicials no constitueix un obstacle per l'examen global de la proporcionalitat de la mesura impugnada» (§72). En aquest cas, però, el precepte que declarà vulnerat va ser l'article 1 del Protocol adicional primer, en relació amb el dret de propietat.

Pel que fa a l'ordre jurisdiccional social, ha estat la Llei objecte del present Dictamen la que, per primera vegada, l'ha inclòs en el sistema de taxes, per bé que amb un abast limitat, ja que només afecta la interposició dels recursos de suplicació i cassació, i tenint en compte, a més, que els treballadors, ja sigui per compte d'altri o autònoms, només hauran de pagar el 40% de la quantia de la taxa corresponent per la interposició d'aquests recursos. Aquesta incorporació expressa dels treballadors en l'àmbit dels subjectes obligats per la taxa, tot i que amb una rebaixa important de la

quantia (art. 4.3 de la Llei 10/2012), s'ha d'entendre com una regla especial respecte de l'exempció amb caràcter general d'aquelles persones a les quals s'hagi reconegut el dret d'assistència jurídica gratuïta (art. 4.2.a de la Llei 10/2012), dret que la normativa vigent reconeix als treballadors i beneficiaris de la Seguretat Social, que gaudeixen del sistema de justícia gratuïta tant per a la defensa en judici com per a l'exercici d'accions per a l'efectivitat dels drets laborals en els procediments concursals (art. 2.d de la Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta).

Aquest ordre jurisdiccional, com de manera implícita afirma la reiteradament citada STC 20/2012, té les seves pròpies especificitats, les quals, segons es desprèn d'una jurisprudència constitucional anterior (vegeu, per totes, la STC 3/1983, de 25 de gener), es concreten en el caràcter tuitiu del dret laboral i, vinculat a aquest, en una facilitat més gran d'accés del treballador a la jurisdicció. Concretament, en aquesta Sentència l'alt tribunal afirma que, en el procediment laboral, les normes processals «[...] aseguran al trabajador, parte más débil de la relación de trabajo, una mayor accesibilidad a la jurisdicción, es evidente que su más fácil tutela conlleva una disminución de la tutela de la contraparte, proporcionada y razonable, a la vez que apoyada en los principios fundadores de la Constitución» (FJ 4).

C) Quant a la diferent naturalesa, per raó del seu objecte, dels processos afectats per les taxes, cal recordar que el règim de taxes judicials sobre el qual es va pronunciar la STC 20/2012 només obligava les grans empreses que recorrien als tribunals per reclamar els seus drets econòmics —en aquell cas, una companyia d'assegurances— i afectava, fonamentalment en l'àmbit civil, els processos en què l'objecte del litigi eren, entre d'altres, contractes, drets reals o reclamacions de danys i perjudicis. És a dir, gravava els que tenien per objecte drets de contingut econòmic i en quedaven exemptes, com hem indicat abans, les demandes relatives a processos en matèria

d'estat civil de les persones, de família i, també, de successions, tot i el vessant patrimonial d'aquests últims.

Els processos relatius a la capacitat de les persones, filiació i crisis matrimonials, i també els que tenen per objecte la impugnació de resolucions administratives en matèria de menors i sobre la necessitat d'assentiment en l'adopció (títol I del llibre IV de la LEC), participen, efectivament, d'una naturalesa diferent d'aquells que tenen un contingut patrimonial. Són processos, a més, en què, sovint, la protecció dels menors (art. 39.4 CE) adquireix un paper molt rellevant, la qual cosa fa que la concurrència d'un interès jurídic públic i el principi d'oficialitat encara tinguin una importància més destacada. Això no vol dir, òbviament, que desaparegui del tot el principi dispositiu, sinó que, quan hi és, la presència d'aquell interès públic l'atenua en moltes de les actuacions. En aquest sentit, el fet que les pretensions principals d'aquests tipus de processos siguin de caràcter indisponible comporta que desaparegui la possibilitat d'obtenir la «satisfacció extraprocessal» de l'objecte del procés. Per dir-ho en altres paraules, la tutela sol·licitada per les parts en aquests processos, a diferència d'aquells altres en què es discuteix sobre pretensions patrimonials, no es pot obtenir privadament per cap de les formes que admet el nostre dret, sinó que necessàriament s'ha de recórrer al jutge, per tal que, amb la incoació prèvia del procediment corresponent, estimi la demanda o no.

Això anterior ja va comportar que l'article 35, apartat tres, punt 1.a, de la Llei 53/2002 eximís del pagament de taxes la interposició de demanda i la presentació de posteriors recursos en matèria de família i d'estat civil de les persones, i que ara, amb alguns canvis rellevants, que després analitzarem, ho faci també l'article 4.1.a de la Llei 10/2012, sotmesa al nostre dictamen.

A banda del que s'ha exposat, els procediments establerts per a la protecció específica dels drets fonamentals i de les llibertats públiques, òbviament,

tampoc no poden tenir el mateix tracte en relació amb les taxes que la resta. Aquests procediments, previstos a l'article 53.2 CE, es configuren com a garanties jurisdiccionals dels drets fonamentals que es caracteritzen per l'exigència de més rapidesa, simplicitat, efectivitat i, sobretot, especial tutela de l'interès públic, que va més enllà de les pretensions privades de protecció, en la mesura que aquests drets, segons l'article 10.1 CE, «són fonament de l'ordre polític i de la pau social».

5. Un darrer aspecte que hem de tenir molt present per a la resolució dels dubtes que es plantegen en el present Dictamen, i sobre el qual també s'ha pronunciat la jurisprudència constitucional, es refereix a la diferent rellevància constitucional que tenen les taxes segons gravin el moment processal inicial de presentació de la demanda que dóna accés a la jurisdicció o bé la interposició dels recursos legalment establerts, malgrat que ambdós s'incloquin en l'article 24.1 CE, com a integrants del mateix dret fonamental.

Efectivament, l'accés a la jurisdicció, segons hem vist en l'apartat 3 d'aquest mateix fonament jurídic, es concep com un «[...] componente medular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el precepto constitucional y que no viene otorgado por la ley, sino que nace de la Constitución misma» (STC 20/2012, de 16 de febrer, FJ 5, i 79/2012, de 17 d'abril, FJ 4), mentre que el dret a accedir als recursos, «[...] se incorpora al derecho fundamental en la concreta configuración que reciba de cada una de las leyes de enjuiciamiento que regulan los diferentes órdenes jurisdiccionales, salvo en lo relativo al derecho del condenado a la revisión de su condena y la pena impuesta» (STC 79/2012, de 17 d'abril, FJ 4).

De l'anterior doctrina jurisprudencial es desprèn que, deixant de banda la jurisdicció penal, el control constitucional dels requisits d'admissió dels recursos és més lax, atès que no es tracta de demanar l'accés a la jurisdicció, sinó la revisió de la resolució judicial prèvia, la qual, si es

pronuncia sobre el fons, «[...] 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» (STC 79/2012, de 17 d'abril, FJ 4, que recull la jurisprudència anterior). Recentment, la STC 116/2012, de 4 de juny (FJ 4), ha tornat a remarcar la menor intensitat del cànon de control constitucional en relació amb els requisits d'admissió als recursos.

Efectivament, l'accés a la jurisdicció satisfà igualment el dret fonamental de tots els subjectes legitimats en el conflicte que es formalitza judicialment, a diferència del dret als recursos, en què el seu exercici es contraposa al dret de l'afavorit per la sentència d'instància que aquesta sigui executada i el dret a no patir dilacions indegudes. En aquest sentit, hom pot afirmar que tan titular del dret a la tutela judicial efectiva és qui ha patit una sentència adversa en la instància, com l'altra part, la que n'ha estat afavorida i que vol la tutela dels drets que se li reconeixen o declaren. Per això, el mateix Tribunal Constitucional ha pogut afirmar, per exemple, que «[l]a inadmisibilidad de la casación que perjudica al perdedor, beneficia en la misma medida la efectividad de la tutela judicial del ganador» (STC 93/1993, de 22 de març, FJ 4).

S'ha de tenir present, a més, que el dret als recursos —llevat, insistim, de la jurisdicció penal— és contingent, ja que la Constitució no obliga a l'existència de dues instàncies ni de determinats recursos, de manera que el legislador podria no preveure un recurs o condicionar-lo al compliment dels requisits que considerés pertinents (STC 3/1983, de 25 de gener, FJ 4). Amb tot, d'aquí no es pot derivar que, en el seu establiment, el legislador pugui exigir uns requisits per accedir als recursos que constitueixin obstacles processals excessius, innecessàriament formalistes i que no siguin justificats i proporcionals.

6. Un cop ha quedat fixat el cànon que ens ha de servir per dur a terme el nostre judici de constitucionalitat, l'hem d'aplicar als preceptes concrets del títol I de la Llei 10/2012, que podem identificar com aquells que estableixen la quantia de les taxes i en fixen les exempcions. En efecte, aquests són els que es poden relacionar més directament amb l'efecte dissuasiu que, segons denuncia el Govern de la Generalitat, podria tenir la taxa en l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Així doncs, el nostre examen se centrarà en l'article 7 («Determinació de la quota tributaria») i en l'article 4 («Exempcions»), per aquest ordre.

Per tal d'enjudiciar adequadament els preceptes qüestionats, és necessari que primerament analitzem si la finalitat que persegueix la regulació de les taxes judicials, del títol I de la Llei 10/2012, és legítima. Així, només en cas afirmatiu, podrem passar a determinar si el límit que les taxes suposen per a l'exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva manté una adequada proporcionalitat amb aquesta finalitat.

La Llei objecte del present Dictamen, de forma molt semblant a la Llei 53/2002, que va ser objecte de pronunciament en la STC 20/2012, no ofereix cap mena de dubte sobre la legitimitat dels fins que persegueix la taxa que regula. Efectivament, com es desprèn del seu preàmbul i de la Memòria justificativa que acompanyà la tramitació parlamentària del Projecte, la Llei 10/2012 pretén la racionalització del servei públic de l'Administració de justícia en un context de profunda crisi econòmica, en el qual aquesta ha de conèixer d'un volum d'assumptes cada cop més elevat; i, destacadament, té també com a finalitat aportar més recursos per a la millora del finançament del servei del sistema judicial i, en particular, del d'assistència jurídica gratuïta, que és un altre dret constitucionalment protegit.

El següent pas que cal donar en aquest enjudiciament de constitucionalitat és determinar si la limitació que s'estableix amb les taxes judicials es pot considerar la més adequada, entre altres de possibles. En aquest punt, la resposta també ha de ser afirmativa ja que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, a la qual abans ens hem referit, la determinació de quin ha de ser el model de finançament del servei públic de l'Administració de justícia és una decisió que correspon al legislador, el qual disposa d'un marge ampli d'actuació, tot i que limitat per l'obligació constitucional d'assegurar la justícia gratuïta per a les persones que acreditin insuficiència de recursos per litigar (art. 119 CE). En aquest sentit, podria haver optat per un criteri de tarifa progressiva (de molt difícil implementació en les taxes) o, com finalment ha fet, per un mecanisme d'exempció lineal, però es tracta d'una decisió que entra dins el seu «[...] amplio margen de libertad en la configuración de los impuestos y los demás tributos que sirven para sostener los gastos públicos» (STC 20/2012, FJ 8).

Prenent com a base la doctrina constitucional que hem exposat en els anteriors apartats d'aquest mateix fonament jurídic, i un cop hem determinat que la taxa respon a una finalitat constitucionalment legítima i que constitueix també una mesura adequada per aconseguir-la, haurem de dur a terme el judici específic de ponderació o proporcionalitat. És a dir, caldrà determinar si les taxes, ateses les quanties derivades del sistema de càlcul que s'ha fixat per a la determinació de la quota tributària, estan justificades per la importància de la realització de la finalitat que es persegueix amb el seu establiment. Paral·lelament, també haurem d'examinar el règim d'exempcions que es preveu com a sistema idoni per garantir la raonabilitat de la mesura limitadora del dret.

Per dur a terme aquesta tasca, començarem per l'examen de l'article 7, que és el que, amb caràcter general, fixa com s'ha de determinar la quota tributària. Després examinarem l'article 4, que fixa les exempcions objectives

i subjectives a la taxa, a través de les quals la Llei, en paraules del seu preàmbul, «[...] posa tot l'esment en el fet que la regulació de la "taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social" no afecti el dret a accedir a la justícia com a component bàsic del dret fonamental a la tutela judicial efectiva». Quant a aquest precepte, haurem d'efectuar l'anàlisi no tan sols des de la perspectiva del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), sinó també a partir del dret a la igualtat (art. 14 CE) en aquells supòsits en què hi pugui haver una diferència de tractament entre grups de persones en situació equivalent pel que fa a l'exigència o l'exempció de la taxa.

A) Article 7. Determinació de la quota tributària

Atesa la diferent rellevància constitucional que, d'acord amb el que ha quedat exposat, tenen les taxes en funció de si graven l'accés a la jurisdicció o bé la interposició de recursos, ens centrarem, primerament, en la determinació de la quota tributària corresponent a les taxes que graven l'accés a la jurisdicció, que, com ha afirmat el Tribunal Constitucional, constitueix el component medul·lar del dret fonamental a la tutela judicial efectiva (STC 20/2012, de 16 de febrer, FJ 5), i, després, examinarem la quota tributària de les que graven l'accés als recursos.

a) Pel que fa a les taxes que graven l'accés a la jurisdicció, la Llei 10/2012 manté el model anterior de determinació de la quota, és a dir, el que s'integra per una part fixa i una part variable. La part variable s'aplica sobre la base imposable, que es fa coincidir amb la quantia del procediment judicial determinada segons les normes processals; i si la quantia és indeterminada o d'impossible determinació, la part variable es calcula sobre 18.000 euros. L'escala que s'aplica per al càlcul de la part variable és del 0,5% fins a un milió d'euros i del 0,25% per a la resta, amb un topall màxim de 10.000 euros. En l'ordre civil —i en relació només amb la instància— la quota és de

100 euros per als processos monitori, monitori europeu i de demanda incidental en el procés concursal; de 150 euros per als processos verbal i canviari; de 200 euros per a l'execució extrajudicial, l'oposició a l'execució de títols judicials i el concurs necessari, fins arribar als 300 euros per al procés ordinari. En l'ordre contenciós administratiu és de 200 euros per a l'abreujat i de 350 euros per a l'ordinari. Finalment, en l'ordre social, que queda exempt en la instància, només es fixa la quota per als recursos.

Als efectes del nostre Dictamen, el paràmetre per determinar la constitucionalitat d'aquest tribut, d'acord amb la jurisprudència constitucional, és que «[...] la cuantía de las tasas no debe ser excesiva, a la luz de las circunstancias propias de cada caso, del tal modo que impida satisfacer el contenido esencial del derecho de acceso efectivo a la justicia» (STC 20/2012, FJ 10).

Òbviament, valorar en abstracte si una taxa, per la seva quantia, obstaculitza de manera no raonable l'accés a la jurisdicció és una tasca que pot resultar completament infructuosa; i això, sobretot, per la variabilitat quantitativa que les taxes poden tenir per efecte de l'aplicació de les escales de gravamen a la base imposable, però també perquè els elements que hom pot prendre com a punt de comparació poden ser de naturalesa molt diferent. Així, per exemple, la taxa podria resultar irraonable atenent a la capacitat econòmica del demandant; a la relació d'equivalència entre la taxa i el valor econòmic de la pretensió objecte del procés, i també a la naturalesa dels drets objecte de litigi. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte la possibilitat que la concreta aplicació de la Llei, en determinats casos, arribés a vulnerar el dret a la tutela judicial efectiva reconegut a l'article 24.1 CE, situació davant la qual es podria sol·licitar la tutela dels tribunals ordinaris i, si fos el cas, del Tribunal Constitucional a través del recurs d'empara (art. 53.2 CE). Fins i tot la mateixa Llei podria ser sotmesa al control de constitucionalitat si algun òrgan judicial considerés que la norma, en la seva

aplicació al cas concret, fos contrària a la Constitució i plantegés una qüestió d'inconstitucionalitat (art. 163 CE), o si el mateix Tribunal Constitucional, en resoldre un recurs d'empara, elevés al ple una qüestió interna d'inconstitucionalitat (art. 55.2 LOTC), com ja ha fet en les recents STC 103 i 104/2012, de 9 i 10 de maig, respectivament, en relació amb l'article 35 de la Llei 53/2002.

Així doncs, la valoració de la constitucionalitat de les taxes no es pot fer tenint només en compte aïlladament la seva quantia més o menys elevada, o, el que és el mateix, en funció tan sols de les regles de càlcul de la quota, sinó que la seva raonabilitat, des de l'òptica de la disposició general que les regula, dependrà, sobretot, del caràcter més o menys complet de les exempcions a la taxa, el qual examinarem més endavant.

b) Pel que fa a l'accés als recursos, la Llei fixa unes taxes notablement més elevades que en la instància. Així, per a les apel·lacions en els ordres civil i contenciós administratiu, la quantia se situa en 800 euros i, per als recursos de cassació, en 1.200 euros. Específicament per a l'ordre social —exempt en la instància—, es fixen 500 euros per al recurs de suplicació i 750 per al de cassació, amb una bonificació del 60% per als treballadors. A aquestes quanties fixes, també s'hi han d'afegir les quantitats variables calculades d'acord amb la mateixa escala que hem vist per a la instància.

En aquest punt, cal recordar novament la diferent rellevància constitucional que atorga la jurisprudència al dret a l'accés a la jurisdicció i als recursos. A diferència del dret a accedir a la justícia, que, atès el seu caràcter essencial, neix de la Constitució mateixa, el dret a accedir als recursos —llevat de l'ordre jurisdiccional penal— s'incorpora al dret fonamental en la configuració concreta que rebi de les lleis reguladores de les jurisdiccions respectives (STC 79/2012, de 17 d'abril, FJ 4).

Des d'aquesta perspectiva, hem vist també que aquella mateixa jurisprudència constitucional ha entès que la resolució sobre el fons pronunciada en la instància ja satisfà el nucli del dret fonamental a la tutela judicial efectiva i que l'accés al recurs s'ha de contrapesar amb el dret de l'altra part a un procés sense dilacions indegudes i a l'execució. Dit en altres paraules, el control constitucional de l'accés als recursos no és el mateix que el de l'accés a la jurisdicció, sinó que és de menys intensitat, i s'ha de limitar a valorar que els requisits no siguin arbitraris o mancats de justificació.

En vista de les consideracions anteriors, entenem que el fet que s'hagi fixat una important diferència quantitativa entre les taxes exigibles en la instància i en els recursos no es pot considerar un obstacle excessiu ni desproporcionat a l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva. L'increment de la taxa respecte de l'exercici de la potestat jurisdiccional en via de recurs troba la seva justificació en el propòsit del legislador de racionalitzar el funcionament de l'activitat jurisdiccional dels òrgans judicials tot dissuadint de perllongar els processos, sense arribar a obstaculitzar, però, l'accés al recurs com un mitjà més per defensar els drets i interessos legítims del justiciable. La Constitució no imposa la necessitat de la segona instància, llevat del cas —ho recordem novament— del recurs davant la sentència penal condemnatòria (STC 37/1995, de 7 de febrer, FJ 5), i, per tant, si el legislador pot no preveure-la, amb més raó pot configurar els requisits d'accés al recurs amb un caràcter més estricte que per a l'accés a la jurisdicció. Tot això, sens perjudici del que direm més endavant en examinar les exempcions previstes a l'article 4.

En conseqüència, l'article 7 de la Llei 10/2012, que regula la determinació de la quota tributària de la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional, no vulnera l'article 24.1 CE.

B) Article 4. Exempcions de la taxa

L'establiment de les exempcions esdevé l'element central a l'hora de valorar si es garanteix que l'aplicació de les taxes als diferents processos i ordres jurisdiccionals no implica cap impediment injustificat en l'accés a la jurisdicció o, si és el cas, als recursos. A partir d'aquí, l'examen d'aquest article ha de consistir a valorar si es produeix alguna exclusió que porti a concloure que la taxa s'erigeix en un obstacle irraonable o desproporcionat, en el sentit que constitueix una imposició injustificadament limitadora o dissuasiva de l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva.

Partint de les consideracions anteriors, el nostre examen se centrarà en les lletres *a* i *f* de l'apartat 1, pel que fa a les exempcions objectives, i en la lletra *a* de l'apartat 2, en relació amb les exempcions subjectives.

a) La lletra *a* de l'apartat 1 estableix una primera exempció objectiva de la taxa en l'ordre civil, la qual se circumscriu a «[la] interposició de demanda i la presentació d'ulteriors recursos en relació amb els processos de capacitat, filiació i menors, així com els processos matrimonials que versin exclusivament sobre guarda i custòdia de fills menors o sobre aliments reclamats per un progenitor contra l'altre en nom dels fills menors».

Aquesta exempció es fonamenta en el fet que, com hem avançat abans, es tracta de processos que estan presidits pel principi d'oficialitat i la concurrència d'un interès públic, que comporta la no-disponibilitat, com a regla general, de l'objecte del procés (art. 751.1 LEC), i, consegüentment, tenen el caràcter de necessaris, en el sentit que el seu objecte només es pot aconseguir en el marc d'un procés judicial.

La literalitat del precepte, en emprar l'expressió «processos matrimonials», porta a entendre que, entre els processos que es regulen al títol I del llibre IV de la Llei d'enjudiciament civil, només en queden exempts aquells en què

se sol·licita la nul·litat del matrimoni, la separació o el divorci (art. 748.3 LEC), que són els únics que es poden qualificar com a pròpiament matrimonials, sempre que, a més, versin exclusivament sobre guarda i custòdia de fills menors o sobre aliments reclamats per un progenitor contra l'altre en nom dels fills menors. Aquesta interpretació literal, però, condueix a excloure de l'exempció de la taxa els processos especials de família que, sense ser matrimonials, tenen per objecte, també de forma exclusiva, les mateixes pretensions respecte dels fills menors. Aquest és el cas del procediment establert a l'article 748.4 LEC, que és, precisament, el que s'ha previst per donar cabuda a les controvèrsies que, en matèries relatives a la potestat i als aliments dels fills menors, puguin plantejar les parelles no unides en matrimoni. La interpretació anterior donaria lloc a una diferència de tractament no justificada entre les parelles casades i les no casades en relació amb una situació equivalent com és l'exercici de pretensions vinculades a l'interès superior del menor, que implicaria la vulneració de l'article 14 CE, en relació amb l'article 39.4 CE.

Ara bé, l'esmentada interpretació no és l'única que admet el precepte. Una anàlisi sistemàtica del títol I del llibre IV de la Llei d'enjudiciament civil permet entendre que el concepte «processos matrimonials» emprat per la Llei 10/2012 inclou tant els processos pròpiament matrimonials (art. 748.3 LEC) com els que no ho són en sentit estricte (art. 748.4 LEC). En efecte, el capítol IV del títol I del llibre IV de la LEC, amb la rúbrica «Dels processos matrimonials i de menors», no conté una regulació específica i separada per a la substanciació dels que versin exclusivament sobre guarda i custòdia de fills menors o sobre aliments reclamats per un progenitor contra l'altre en nom dels fills menors, respecte d'aquella que es preveu per als de nul·litat matrimonial, separació o divorci (art. 770.6 LEC). Això permet interpretar que l'expressió «processos matrimonials», emprada impròpiament per la Llei 10/2012, té un sentit ampli que inclou ambdós tipus de processos especials de família.

En conseqüència, l'article 4.1.a de la Llei 10/2012 no és contrari a l'article 14 CE, en relació amb l'article 39.4 CE, si s'interpreta que l'exempció que es preveu inclou també els processos de família que, no essent estrictament matrimonials, versin exclusivament sobre guarda i custòdia de fills menors o sobre aliments reclamats per un progenitor contra l'altre en nom dels fills menors.

b) La lletra f d'aquest mateix apartat 1 eximeix de la taxa, en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa, «[l]a interposició de recursos contenciosos administratius quan es recorri en casos de silenci administratiu negatiu o inactivitat de l'Administració». És obvi que la finalitat d'aquesta exempció és que els ciutadans no hagin de suportar un sacrifici patrimonial que només és imputable al fet que l'Administració no ha complert amb la seva obligació de resoldre i notificar en termini. A partir d'aquí, però, haurem d'analitzar si el fet que el règim de les taxes judicials s'apliqui àmpliament a la impugnació de la resta d'actes administratius, disposicions normatives, contractes administratius i responsabilitat patrimonial, entre d'altres, constitueix una mesura constitucionalment legítima.

Com hem exposat abans, la jurisdicció contenciosa administrativa participa d'unes característiques diferenciades de les de la resta d'ordres jurisdiccional, atesa la seva funció revisora o de control de la legalitat de l'actuació de l'Administració (art. 106.1 CE). En aquest mateix sentit, el Tribunal Europeu de Drets Humans, precisament en matèria de taxes, sense qüestionar, implícitament, que la seva existència en aquest ordre jurisdiccional pogués vulnerar el Conveni, ha posat en relleu, tenint en compte les circumstàncies del cas concret, que a l'hora d'examinar-ne la proporcionalitat no es pot aplicar el mateix paràmetre quan les taxes afecten disputes sotmeses al dret privat que quan afecten les de dret públic. En concret, respecte de l'àmbit contenciós, va considerar irraonable que l'Estat

cobrés en concepte de taxes una quantitat superior que la que estava obligat judicialment a pagar en concepte d'indemnització per l'expropiació objecte del litigi que va generar les taxes, i que això comportava una vulneració de l'article 1 del Protocol adicional primer del Conveni Europeu de Drets Humans. En altres paraules, quan les taxes, per la seva elevada quantia, absorbeixen el valor econòmic de la pretensió objecte del procés, el Tribunal Europeu de Drets Humans ha conclòs, com s'ha indicat abans, que constitueixen un obstacle excessiu per als demandants (STEDH de 16 de novembre de 2010, *Perdigão c. Portugal*), per bé que, en aquest cas, com acabem d'assenyalar, el dret que es considerava vulnerat era el dret de propietat.

D'aquí en podem extreure també el principi, ja esmentat, segons el qual hi ha d'haver una relació raonable de proporcionalitat entre els mitjans emprats i l'objectiu perseguit. Per complir aquest requisit, segons hem vist, el legislador gaudeix d'un ampli marge d'apreciació tant respecte de l'elecció dels mitjans que cal aplicar com per determinar si les conseqüències de les mesures preses es justifiquen per l'interès general d'aconseguir la finalitat proposada. Aquesta proporcionalitat no s'assoleix, però, si els interessats han de suportar una càrrega excessiva, no només per l'elevada quantia de la taxa, sinó també perquè les taxes que afecten pretensions de poc valor econòmic s'apropen o equiparen a aquest valor.

En aquest darrer tipus de casos, la taxa provoca un efecte indubtablement dissuasiu que comporta que, a l'hora d'avaluar la decisió de plantejar la demanda, l'interessat es vegi fortament desmotivats per fer-ho, per una simple relació cost-benefici. És a dir, en situacions en què les taxes judicials són iguals o superiors al valor de la pretensió, s'hauria de mantenir també un balanç equilibrat entre la taxa i el valor de la dita pretensió que evités una interferència excessivament onerosa en el dret a la tutela judicial efectiva. El fet de desincentivar el recurs contenciós administratiu en supòsits de petita

quantia comporta, ensems, que una part de l'actuació de les administracions públiques pugui gaudir d'un àmbit exempt de control de la seva legalitat. El ple sotmetiment a la llei i al dret de l'Administració (art. 103 CE) ha de poder ser objecte de control per part de la jurisdicció (art. 106 CE) i, per tant, les possibilitats dels ciutadans de promoure'l han de ser reals i efectives, no merament teòriques (STC 294/1994, de 7 de novembre, FJ 4).

Mentre que la relació d'equilibri entre taxa i quantia del procés sí que és present en la determinació de la base imposable de la taxa (art. 6) i, paral·lelament, en l'aplicació d'una escala de gravamen (art. 7.2), per tal d'incrementar la taxa, en canvi, no es té en compte quan el valor de la pretensió objecte del procés pugui ser equivalent o inferior a la taxa que correspon meritament com a quantitat fixa de la quota tributària. Únicament a la jurisdicció civil —i tan sols per als procediments monitori i verbal— s'estableix una exempció en les reclamacions que no excedeixin els 2.000 euros.

Així doncs, entenem que la no-exempció de la taxa per als procediments contenciosos administratius l'objecte dels quals sigui d'escassa quantia, entesos com aquells en què la taxa absorbeix el valor de la pretensió, és una limitació desproporcionada i, en conseqüència, vulnera l'article 24.1 CE en relació amb l'article 106 CE. Ara bé, aquesta infracció constitucional no pot ser reparada mitjançant l'anul·lació del precepte sinó que exigeix al legislador, dins el marge de configuració de què gaudeix, la inclusió de l'exempció corresponent o una mesura equivalent.

Aquesta conclusió no és superada pel fet que la taxa es pugui incloure dins les costes. La Llei 37/2011, de 10 d'octubre, de mesures d'agilitació processal, ha modificat la regulació de les costes processals en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa prevista a l'article 139 LJCA, tot incorporant-hi el criteri del venciment, de manera equivalent al que preveu

l'article 394 LEC. Amb relació a la taxació de les costes, la mateixa Llei 37/2011 va incorporar la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional dins de les costes (art. 241.7è LEC), amb la voluntat que el venciment en un procés i la condemna en costes a l'altra part traslladessin el pagament de la taxa a la part demandada. Tot i la raonabilitat, amb caràcter general, d'aquesta regulació, la possibilitat per al ciutadà de recuperar la taxa pagada al final del procés quan les seves pretensions hagin estat totalment reconegudes no treu que el caràcter excessivament desincentivador de la taxa sigui un veritable obstacle per assolir la justícia en una actuació administrativa, quan el que s'ha de pagar per aquest concepte, a l'inici del procés, sigui manifestament desproporcionat. Aquest seria el cas en el qual l'import de la taxa fos equivalent al valor de la pretensió que es fa valer a través de la revisió d'un acte de l'Administració demandada.

c) Pel que fa a les exempcions subjectives previstes a l'apartat 2, el nostre examen es limitarà exclusivament a la lletra a, que declara exemptes de la taxa «[l]es persones a les quals se'ls hagi reconegut el dret a l'assistència jurídica gratuïta, amb l'acreditació que compleixen els requisits per a això d'acord amb la seva normativa reguladora».

El canvi més important que ha introduït la nova regulació de les taxes per l'exercici de la potestat jurisdiccional ha estat, precisament, suprimir l'exempció general que exclouïa del pagament de la taxa les persones físiques, prevista a l'article 35, apartat tres, punt 2.c, de la Llei 53/2002. Aquesta és una decisió que, segons hem vist, entra dins l'ampli marge d'actuació que té el legislador per decidir el model de finançament d'aquest servei públic (STC 20/2012, FJ 8); llibertat que es veu limitada, però, pel dret, constitucionalment garantit, a la gratuïtat de la justícia per a les persones que acreditin que no tenen recursos suficients per litigar (art. 119 CE). Per això, ara, en coherència amb aquella exigència constitucional, es preveu l'exempció de la taxa per a aquestes persones.

Aquesta exempció està vinculada al principi constitucional de la capacitat contributiva i, lògicament, es relaciona amb la quantificació de la quota tributària, ja que pretén que la limitació que suposen les taxes sobre el dret a la tutela efectiva esdevingui proporcionada i raonable, per garantir que les persones amb uns ingressos que, en còmput anual i per unitat familiar, no excedeixin el doble de l'indicador públic de renda d'efectes múltiples (IPREM) vigent en el moment d'efectuar la sol·licitud (art. 3.1 de la Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta, en relació amb l'article 2.3 del Reial decret llei 3/2004, de 25 de juny, per a la racionalització de la regulació del salari mínim interprofessional i per a l'increment de la seva quantia) no es vegin privades del dret. Aquest llindar se situa per al 2013 en 12.780,26 euros, d'acord amb la disposició vuitanta-dosena de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2013. Sobre això, tenint en compte també que, de forma excepcional, si concorren circumstàncies especials com ara l'estat de salut o càrregues familiars, família nombrosa especial, persones discapacitades o persones que tinguin al seu càrrec discapacitats, el nivell màxim d'ingressos pot arribar al quàdruple de l'IPREM (durant l'any 2013, 25.560,52 euros), d'acord amb l'article 5 de la Llei 1/1996. Per ubicar millor aquesta exempció en el context econòmic dels salaris en el conjunt de l'Estat, pot resultar il·lustratiu comparar-la amb les dades provisionals de l'Enquesta d'estructura salarial, que ha publicat l'Institut Nacional d'Estadística el juny del 2012, segons les quals el salari brut anual mitjà per al 2010 va ser de 22.790,20 euros; el salari més freqüent (modal), de 16.489,96 euros, i la mitjana del salari, el que divideix en dues meitats la població, de 19.017 euros.

Sens perjudici del que hem afirmat en examinar la constitucionalitat de l'article 7 sobre la dificultat que hi ha per valorar, si no és que es fa cas per cas, si una taxa, per la seva quantia, suposa un obstacle desproporcionat a l'exercici del dret fonamental a la tutela judicial efectiva, hom pot afirmar

que el llindar que marca l'accés al benefici de la justícia gratuïta pres com a criteri d'exempció de les taxes judicials és raonable. Constitueix una expressió, per la Llei dictaminada, del deure constitucional que tothom té de contribuir al sosteniment de la despesa pública d'acord amb la seva capacitat econòmica (art. 31.1 CE). Precisament, sobre la raonabilitat del llindar econòmic que es fixa per accedir al benefici de la justícia gratuïta, el Tribunal Constitucional ha afirmat que la presumpció que el doble del salari mínim permet fer front a les necessitats i a les despeses d'un procediment judicial és proporcionada i raonable (STC 117/1998, de 2 de juny, FJ 6). Tenint en compte, però, que amb la nova regulació de les taxes aquests costos augmenten de forma gens menyspreable, la vinculació que en particular es fa dels ingressos al finançament de l'assistència jurídica gratuïta ha de permetre al legislador adaptar també les quanties que hi donen accés a la justícia gratuïta.

Més enllà d'aquest llindar, determinar si les taxes, atenent simplement a la quantia —que, segons hem vist, pot ser molt variable—, poden esdevenir irraonables per a persones que no gaudeixen del benefici de gratuïtat és una tasca que només es pot fer tenint en compte les circumstàncies del cas concret o bé recorrent a la formulació de grups de casos que, més enllà de la capacitat econòmica, el legislador, en la seva llibertat de configuració, entengui que són mereixedors d'un tractament especial. Això és el que ha fet la Llei dictaminada en establir unes exempcions per raó de l'objecte del procés (per exemple, les relatives als processos sobre capacitat o menors), o altres de subjectives (la que ara examinem: gaudir del benefici de justícia gratuïta).

Dintre de les exempcions de caràcter subjectiu de la taxa, hom en podria haver inclòs d'altres, com les referides a les persones especialment vulnerables com ara les víctimes de violència de gènere o maltractament o els discapacitats greus. En tot cas, aquesta és una decisió que queda dins de

l'ampli marge d'apreciació que correspon al legislador, al qual abans ens hem referit.

Atesa l'argumentació anterior, l'article 4.2.a de la Llei 10/2012 no vulnera el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. El títol I de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia si s'interpreta en el sentit que la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional no grava els mitjans personals i materials de l'Administració de justícia.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La lletra a de l'apartat 1 de l'article 4 de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, no vulnera l'article 14 CE si s'interpreta d'acord amb allò exposat en l'apartat 6 del fonament jurídic tercer.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. La lletra f de l'apartat 1 de l'article 4 de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, vulnera l'article 24.1 CE, en relació amb l'article 106 CE, en els termes exposats en l'apartat 6 del fonament jurídic tercer.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. La resta de preceptes sol·licitats de la Llei 10/2012, de 20 de novembre, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.