

2013/61

COPIA PROCURADOR



**A LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA
AUDIENCIA NACIONAL**

D^a MARTA ORTEGA CORTINA, Procuradora de los Tribunales en nombre del **ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE VALENCIA**, con domicilio en la Plaza de Tetuán nº 16 de Valencia (Código Postal 46003), y C.I.F. número Q-4663001, cuya representación acredito mediante escritura de poder que acompaño como **Documento número UNO**, y bajo la dirección letrada de D. MARIANO DURÁN LALAGUNA, colegiado número 3.620 del Colegio de Abogados de Valencia, ante la Sala comparezco y, como mejor proceda en Derecho, **DICE:**

Que mediante el presente escrito de **DEMANDA** interpongo recurso contencioso administrativo directo, a tenor del artículo 45.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, contra la **Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre**, por la que se aprueba el modelo 696 de autoliquidación, y el modelo 695 de solicitud de devolución por solución extrajudicial del litigio y por acumulación de procesos, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social y se determinan el lugar, forma, plazos y los procedimientos de presentación, publicada en el BOE nº 301 de 15 de diciembre de 2012.

A los efectos del artículo 45,2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se acompañan a la presente los siguientes documentos:

- A) Copia de la disposición general que se recurre, como **Documento número DOS**.
- B) Certificación expedida por el Secretario del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, por a que se acredita el acuerdo adoptado en la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Valencia, de 9 de enero de 2013, para la impugnación en la vía contencioso administrativa de la Orden Ministerial objeto del presente recurso, como **Documento número TRES**, de conformidad con lo establecido en el artículos 6 y 83 C 3 del Estatuto del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, aprobado por la Resolución de la Dirección General de Justicia y Administraciones Públicas de la Generalitat Valenciana, de 14 de junio de 2003.

A la presente demanda son de aplicación los siguientes:

HECHOS

UNO.- La Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre, publicada en el B.O.E. de 15 de diciembre de 2012 aprueba el modelo 696 de autoliquidación, y el modelo 695 de solicitud de devolución por solución extrajudicial del litigio y por acumulación de procesos, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social y determina el lugar, forma, plazos y los procedimientos de presentación.

Esta disposición reglamentaria de carácter general, se dicta en base a la habilitación contenida en los artículos 8.1 y 9.2 de la Ley 10/2012 de 20 de

noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, Ley que viene a desarrollar.

DOS.-En la tramitación de la Orden se ha omitido el trámite preceptivo de audiencia al Consejo de Estado. Carece del preceptivo dictamen del Consejo General del poder Judicial. No se ha sometido a audiencia a organismos afectados por la misma: El Consejo General del Poder Judicial; Consejo General de Procuradores. Asimismo, tampoco han tenido intervención en su tramitación ni el Ministerio de Justicia ni el Consejo de Ministros.

Asimismo, tampoco se han elaborado los estudios y consultas convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

TRES.- La citada orden dispone que el hecho imponible en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo tiene lugar con la interposición de la demanda.

CUATRO.- La disposición impugnada remite a los plazos fijados por las leyes procesales para la subsanación de la falta de incorporación del modelo de autoliquidación.

CINCO.- La Orden contiene disposiciones cuya aplicación práctica llevará a la exacción de la tasa en supuestos excluidos por normativa de rango superior y puede conllevar la denegación del acceso a la justicia de aquéllos que tienen derecho a su gratuidad.

SEIS.- El régimen de devoluciones que contempla la Orden excede el objeto para el que está habilitada.

A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes:

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- JURÍDICO PROCESALES.

Se aduce la competencia objetiva, territorial y funcional del Tribunal, así como la legitimación de las partes.

Es competente la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con el artículo 11.1 a) de la L.J.C.A., por cuanto la resolución recurrida ha sido dictada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Está legitimado el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia artículos 6 y 83 C 3 del Estatuto del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, aprobado por la Resolución de la Dirección General de Justicia y Administraciones Públicas de la Generalitat Valenciana, de 14 de junio de 2003, en relación con el artículo 19 a a) y b) de la L.J.C.A.

**SEGUNDA.- DISCONFORMIDAD DE LA ORDEN HAP/2662/2012,
DE 13 DE DICIEMBRE CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.**

**I.- NULIDAD POR INFRACCIÓN DE TRÁMITES ESENCIALES EN
LA ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS.**

La importancia del cumplimiento riguroso de las disposiciones legales en materia de elaboración de reglamentos viene claramente recogido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de Noviembre de 2000, que ya declaró que “El procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 CE y regulado con carácter general en el artículo 24 de la Ley de Gobierno, y un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter “*ad solemnitatem*”, de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía “*ad extra*”, en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, prevista en el artículo 24.1 c) Ley de Gobierno, como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos a que se refiere el artículo 24.1 b) LG”.

A.- FALTA DE INFORME PRECEPTIVO DEL CONSEJO DE ESTADO.

De la lectura de la misma se evidencia que la Orden impugnada no ha sido sometida al dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, informe que es preceptivo, a tenor del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que califica dicho informe de preceptivo en los supuestos de elaboración de “reglamentos o disposiciones de carácter general que dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones”.

La Orden se dicta en ejecución de la Ley 10/2012, en cuyo artículo 8.1 remite a las normas reglamentarias que se dicten en desarrollo del mismo, entre las que se encuentra la que establezca el modelo oficial para la autoliquidación para proceder a su ingreso.

Asimismo, el artículo 9 dispone que “por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se regularán los procedimientos y los modelos de autoliquidación de la tasa”.

Así, la presente Orden es una disposición reglamentaria necesaria para la aplicación de las tasas reguladas en la Ley.

La importancia de la disposición en cuestión, para la ejecución y desarrollo de la Ley 10/2012, se deduce de su contenido.

De hecho, la Orden Ministerial no es una disposición que se limite a regular el modelo de autoliquidación de la tasa judicial o a abordar aspectos organizativos, sino que se dicta en ejecución de una ley, estableciendo en su ámbito regulatorio no solo los modelos (695 y 696), sino también el procedimiento de gestión de la tasa, con cargas y obligaciones adicionales a los sujetos pasivos del tributo y a quienes actúen en su representación. Así establece procedimientos con plazos y formas de presentación de los modelos (artículos 3, 4, 7 y 8 a 11 de la Orden Ministerial).

Asimismo, artículo 4, establece el régimen de devengo de intereses de demora del artículo 31.2 de la Ley General Tributaria, regla que por su entidad ha de considerarse sustantiva.

Por otra parte, establece el régimen de “tramitación en la Oficina Judicial del modelo 696”, desarrollando así los contenidos del artículo 8.2 de la Ley 10/2012, que prevé que el justificante del pago de la tasa, con arreglo al modelo oficial, acompañará a todo escrito procesal mediante el que se realice el hecho imponible de este tributo, y que regula la consecuencia jurídica de su falta de presentación, consistente en que el Secretario judicial requerirá al sujeto pasivo para que lo aporte, no dando curso al escrito hasta que tal omisión fuese subsanada, y que prevé que la falta de presentación del justificante de autoliquidación no impedirá la aplicación de los plazos establecidos en la legislación procesal, de manera que la ausencia de subsanación de tal deficiencia, dará lugar a la preclusión del acto procesal, y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda.

Así, la Orden va más allá de lo dispuesto en la Ley, y añade que *“el Secretario judicial comprobará la incorporación del modelo de autoliquidación a todo escrito procesal de modo que, si el sujeto pasivo no lo hubiese adjuntado, dictará la correspondiente resolución acordando requerir al interesado para que subsane la omisión en los plazos previstos en las leyes procesales, apercibiéndose de no dar curso al escrito hasta que tal omisión fuese subsanada”*.

A mayor abundamiento, la Orden en su disposición final segunda pospone la entrada en vigor de parte de la regulación contemplada en la Ley 10/2012 sobre el régimen de devoluciones.

Así mismo, y respecto al régimen de devoluciones, la Orden HAP/2662/2012 introduce elementos, como la determinación del momento de nacimiento del derecho a la devolución, recogido en el artículo 2.2.b), que son aspectos sustanciales y no meramente complementarios de la Ley 10/2012.

La disposición, además del alcance esencialmente tributario que justifica su regulación por el Ministerio de Hacienda, proyecta sus efectos sobre aspectos de índole procesal, al regular en su artículo 12 la tramitación en la Oficina Judicial del modelo 696.

Es la Orden la que hace una remisión a los plazos procesales para la subsanación de la falta de presentación, previsión no contemplada en la Ley, introduciendo de esta forma una indeterminación impropia de una norma tributaria y suscitando, como en tantas otras materias una inseguridad jurídica a la que se le intenta dar solución acudiendo a criterios heterogéneos, con las inevitables consecuencias en relación con la seguridad jurídica y la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

Hay que señalar en este punto que la Orden no se dicta conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, atendiendo a la Disposición Adicional Sexta de la Ley 10/2012, que habilita a ambos Ministerios para que a propuesta conjunta dicten disposiciones reglamentarias complementarias que sean necesarias para la aplicación de las tasas, careciendo por tanto la Orden de base competencial.

Del estudio del contenido de la Orden, es forzoso concluir que ésta es una disposición reglamentaria necesaria para la aplicación de las tasas reguladas en la Ley que desarrolla, y como tal, debería haberse sometido al preceptivo Dictamen del Consejo de Estado, y al haberse prescindido de este esencial trámite deviene nula de pleno derecho, a tenor del artículo 62.2 de la LRJPAC, que dispone que son nulas de pleno derecho, las disposiciones administrativas que, entre otras, vulneren las leyes.

B.- FALTA DE INFORME PRECEPTIVO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

En la elaboración de la Orden no se ha recabado el preceptivo informe del Consejo General del Poder Judicial, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 108.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que preceptúa que éste deberá informar *“los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente a alguna de las siguientes materias: (...) e) Normas procesales que afecten a aspectos jurídico constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”*,

Dado el contenido de la regulación de la citada Orden, (Alegación A), es evidente que estamos ante un supuesto que requiere dicho informe de forma preceptiva, al afectar la misma al derecho a la tutela judicial efectiva, recogido en nuestra Constitución, artículo 24.1, por lo que al haberse prescindido de este esencial trámite deviene nula de pleno derecho, a tenor del artículo 62.2 de la LRJPAC.

C.- FALTA DE AUDIENCIA A ENTIDADES REPRESENTATIVAS DE LAS PROFESIONES AFECTADAS POR LA ORDEN.

En la elaboración de la Orden, se ha prescindido del trámite de audiencia a entidades representativa de las profesiones afectadas, como son el Consejo General de la Abogacía Española, los Colegios de Abogados y el Consejo General de Procuradores, esto supone una infracción de lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que en su artículo 24.1 prevé en el procedimiento de elaboración de los reglamentos:

“b) A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto”.

La omisión de dichos trámites implica, también, una violación de lo dispuesto en nuestra Carta Magna, artículo 105, que remite a la Ley la regulación de la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

II.- ERROR EN LA DETERMINACIÓN DEL HECHO IMPONIBLE EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: PROHIBICIÓN DE ANALOGÍA EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO.

La Ley 10/2012, artículo 2.c), define el hecho imponible en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo como la interposición de la demanda, sin embargo, el Proceso contencioso, bien se puede iniciar por demanda, caso de los Procedimientos Abreviados, o bien mediante un escrito de interposición del recurso, por ello no sería exigible el pago de la tasa en el momento de presentación de un escrito de interposición, pues caso de hacerlo se produciría una infracción de la prohibición de analogía en el ámbito del hecho imponible, prohibición recogida expresamente en el artículo 14 de la LGT.

III.- DESIGUALDAD Y FALTA DE SEGURIDAD JURÍDICA EN LOS PLAZOS A APLICAR EN EL TRÁMITE DE SUBSANACIÓN POR LA FALTA DE INCORPORACIÓN DEL MODELO DE AUTOLIQUIDACIÓN QUE PRODUCE INDEFENSIÓN.

A diferencia del artículo 35 de la Ley 53/2002, que establecía un plazo de subsanación de 10 días, la Ley 10/2012 nada establece en su artículo 8.2. Por su parte, el artículo 12.2 de la Orden HAP/2661/2012 prevé que *“el Secretario judicial comprobará la incorporación del modelo de autoliquidación a todo escrito procesal de modo que, si el sujeto pasivo no lo hubiese adjuntado, dictará la correspondiente resolución acordando requerir al interesado para que subsane la*

omisión en los plazos previstos en las leyes procesales, apercibiéndose de no dar curso al escrito hasta que tal omisión fuese subsanada”.

Así, la Orden remite a los plazos fijados por las leyes procesales para la subsanación de la falta de incorporación del modelo de autoliquidación, y, al no quedar concretados cuáles son dichos plazos, se produce una inseguridad jurídica y se van a producir situaciones de desigualdad en la aplicación de los mismos por los distintos Secretarios Judiciales, con las graves consecuencias que se derivan de la falta de subsanación en plazo: “no dar curso”, y la preclusión del acto procesal con su continuación o finalización.

De hecho, se están produciendo todo tipo de interpretaciones en cuanto al plazo para la subsanación por parte de los órganos jurisdiccionales, concediendo en ocasiones el plazo de dos días, cinco días, diez días e incluso una audiencia.

IV.- VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN SUPUESTOS DE DERECHO A JUSTICIA GRATUITA.

La Ley 1/1996, artículo 16 establece la posibilidad de que se suspenda el curso del proceso por haberse solicitado el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Sin embargo, por efecto de la redacción del artículo 4.2.a) de la Ley 10/2012, que exige para aplicar la exención del pago de la tasa “el reconocimiento del derecho”, esta previsión está en abierta contradicción con lo dispuesto en la Ley 1/1996, así como conlleva un grave riesgo para el acceso a la justicia de aquéllos que teniendo derecho a la justicia gratuita no tienen formalmente reconocido dicho derecho en el momento del devengo de la tasa.

El artículo 4.2 a) de la Ley 10/2012, recoge entre las exenciones subjetivas de la tasa *Las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia*

jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora.

La ley omite cualquier otra referencia a la forma de acreditar el reconocimiento del derecho, que no puede ser otra que la presentación, junto con el escrito correspondiente que genera el devengo de la tasa, de la resolución de la Comisión de Justicia Gratuita, como tampoco establece ninguna excepción al principio general de no suspensión del procedimiento en el caso de que no se presente el justificante de autoliquidación de la tasa judicial, en clara contradicción con el artículo 16 de la Ley 1/1996.

El reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, como consecuencia de la configuración que se le ha dado en la ley a través de la O.M., al igual que a la autoliquidación de la tasa, constituye un presupuesto procesal, y la necesaria acreditación de la exención, por haber sido reconocido el derecho en el momento de presentación con el escrito mediante el que se realiza el hecho imponible, produce los mismos efectos que la falta de autoliquidación, ya que en caso de no ser atendido tras el oportuno requerimiento, producen el mismo efecto: no dar curso al escrito y si no se subsana, la preclusión del acto procesal y la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda.

La consecuencia de tal redacción del texto normativo, en el artículo 4.2 a), en relación con el 8 de la ley y el 12 de la Orden Ministerial, es la interpretación de que o bien no se admitirá a trámite la demanda, la reconvención, la oposición que se haya formulado o la declaración de la firmeza de la sentencia en los órdenes civil y social y la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, o la declaración de firmeza de la sentencia en la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Colegio de Abogados de Valencia ha tenido conocimiento de un acuerdo adoptado, en la reunión mantenida el día 17 de enero de 2013 por los Secretarios Judiciales de los Juzgados de Primera Instancia de Valencia, en el que es su punto 4.1 expresamente se recoge la postura sobre justicia gratuita en

los siguientes términos: *La ley precisa que es el reconocimiento del beneficio el que exime del pago de la tasa, por lo que la petición o las designaciones provisionales de Abogado y de Procurador no impiden el pago, ni el requerimiento de subsanación.* Y en su apartado 6 , en el que concluye que la falta de subsanación, solo puede interpretarse en el sentido de que *no se admitirá a trámite la demanda, la reconvencción, la oposición que se haya formulado o, se declarará la firmeza de la sentencia.* Se acompaña como **Documento n° CUATRO.**

De hecho, se están produciendo resoluciones judiciales en este sentido, que se acompañan como **Documento n° CINCO y Documento n° SEIS.**

En conclusión, las indefiniciones relatadas muestran que la aplicación de la Orden HAP/2662/2012 puede generar un altísimo número de supuestos de indebida exacción de la tasa, y aún de denegación de acceso al proceso por su defectuosa configuración técnica y su problemática relación con otras disposiciones de rango superior.

VI.- IRREGULARIDADES EN EL RÉGIMEN DE BONIFICACIONES Y DEVOLUCIONES ESTABLECIDO Y SU ENTRADA EN VIGOR.

El artículo 8.6 de la Ley 10/2012 dispone que “los sujetos pasivos tendrán derecho a la devolución del 20 por ciento del importe de la cuota de la tasa cuando se acuerde una acumulación de procesos, que en ningún caso dará lugar al devengo de intereses de demora”, la Orden concreta que se trata de la fecha en que se acuerde la acumulación de procesos, si bien pueden surgir dudas acerca de si el “*dies a quo*” es el momento inicial en que se acuerda la acumulación, o si es la fecha en la que se resuelve definitivamente, en caso de que haya sido objeto de recursos.

Sin embargo, para el supuesto de devolución del 60% del importe de la tasa por solución extrajudicial, artículo 8.5, sí se especifica que empieza a

computarse “desde la firmeza de la resolución que ponga fin al proceso y haga constar esa forma de terminación”.

Por otra parte, a tenor de la Disposición Final Segunda, las reglas sobre el modelo 696 entraron en vigor el 17 de diciembre de 2012, y las disposiciones referentes al modelo 695 entrarán en vigor el 1 de abril de 2013, añadiendo que “en caso de que las fechas señaladas en los apartados a) y b) del apartado 2 del artículo 2 (que regulan el derecho de devolución) de la orden sean anteriores al 1 de abril de 2013, el plazo de cuatro años para la presentación del modelo 695 previsto en el artículo 4, comenzará a contar desde dicha fecha”.

Estas disposiciones entran en contradicción con el régimen general de devoluciones derivadas de la normativa de cada tributo, regulado en el artículo 31 de la Ley General Tributaria, Ley 58/2003, de 17 de diciembre, y en los artículos 122 a 125 del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio. Así, en el artículo 31 de la LGT el derecho a la devolución surge con la solicitud del interesado y el derecho al devengo de intereses de demora desde el transcurso del plazo fijado en la norma de cada tributo. En la Orden, sin embargo, los efectos de las solicitudes de devolución se demoran hasta el 1 de abril de 2013, afectando con ello a los derechos reconocidos en la normativa tributaria a la devolución y a la generación de intereses de demora.

Por lo expuesto,

A LA SALA SUPPLICO: que tenga por presentado este escrito con los documentos que se acompañan, los admita, y en su virtud, tenga por interpuesto recurso contencioso administrativo contra la **Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre, por la que se aprueba el modelo 696 de autoliquidación, y el modelo 695 de solicitud de devolución por solución extrajudicial del litigio**

y por acumulación de procesos, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social y de determinan el lugar, forma, plazos y los procedimientos de presentación, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (B.O.E. nº 301, de 15 de diciembre de 2012), y por formulada la presente demanda, la admita y, tras los trámites previstos en los artículos 45 y siguientes de la L.J.C.A. dicte en su día sentencia por la que, estimando el recurso, declare la nulidad de la Orden Ministerial.

Es de justicia que pido en Madrid a once de Febrero de 2013.

OTROSÍ PRIMERO DIGO, que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 40.1 de la L.J.C.A., se establece la cuantía del presente recurso como indeterminada, en atención a lo dispuesto en el artículo 42.2 del mismo texto legal.

A LA SALA SUPlico, que tenga por hecha la anterior manifestación y, en su virtud, se fije la cuantía en indeterminada.

OTROSÍ SEGUNDO DIGO, que se acompaña como **Documento nº SIETE**, justificante de autoliquidación y pago del modelo 696, correspondiente a las tasas judiciales por ejercicio de potestad jurisdiccional en el orden contencioso administrativo, por imperativo de la Ley 10/2012, de 20 de diciembre.

A LA SALA SUPlico, que tenga por hecha la anterior manifestación y por cumplimentado el requisito a los meros efectos formales exigidos.

OTROSÍ TERCERO DIGO, que de conformidad con el artículo 129 y 130 de la LJCA, al derecho de esta parte interesa se acuerde la **MEDIDA CAUTELAR de suspensión de la vigencia de la totalidad de la Orden Ministerial** que por el presente recurso se impugna, y a tal efecto se formulan las siguientes

La STS de 15 de diciembre de 2000 "El artículo 130.1 de la Ley de la Jurisdicción establece que, previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la aplicación de la disposición pudiera hacer perder su finalidad legítima al recurso.

Las SSTS de 18 de noviembre de 2003 y de 13 de julio de 2005 "la finalidad legítima del recurso es, no sólo, pero sí prioritariamente, la efectividad de la sentencia que finalmente haya de ser dictada en él; de suerte que el instituto de las medidas cautelares tiene su razón de ser, prioritaria, aunque no única, en la necesidad de preservar ese efecto útil de la futura sentencia, ante la posibilidad de que el transcurso del tiempo en que ha de desenvolverse el proceso lo ponga en riesgo, por poder surgir, en ese espacio temporal, situaciones irreversibles o de difícil o costosa reversibilidad.

En esa valoración y para apreciar si concurre o no aquella causa, hay que atender, en la medida de lo necesario, al criterio del *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, pues los intereses en conflicto no pueden dejar de contemplarse, en un proceso judicial, dentro del marco jurídico por el que se rigen.

Ya que existe la apariencia de buen derecho, su aplicación causaría daños de imposible o difícil reparación haciendo perder al recurso su finalidad legítima, en base a los motivos que a continuación se exponen, con independencia de las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto que se fundamentan en el escrito de demanda.

ALEGACIONES

PREVIO.- La suspensión de la eficacia de la disposición recurrida de es una exigencia derivada del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución: las tasas cuya liquidación se regula en la Orden Ministerial son inconstitucionales y la disposición adolece de nulidad de pleno derecho.

Dada su naturaleza de instrumento necesario para garantizar la efectividad de la tutela judicial, la suspensión de la vigencia de las disposición general que se recurre, forma parte del derecho fundamental garantizado en el artículo 24.1 CE en cuanto que constituyen el medio para evitar que la duración del proceso, haga perder al recurso su finalidad “*dando a una eventual sentencia favorable efectos meramente declarativos o haciendo de ella una pura declaración de buenos propósitos, desprovista de eficacia práctica*” (Autos del Tribunal Constitucional 184/1998, de 14 de septiembre, RTC 1998\184; 199/1998, de 28 de septiembre, RTC 1998\199; y 235/1999, de 11 de octubre, RTC 1999\235).

Nuestro Alto Tribunal a partir del Auto de la Sala 3ª, Sección 3ª de 10 de Julio de 1991 ha venido a reconocer la posibilidad de que una norma reglamentaria pueda ser suspendida en sus efectos generales de forma cautelar, en base al principio *fumus boni iuris*, incluso antes de que haya podido formularse y argumentarse la demanda en el proceso contencioso-administrativo, a través de un recurso directo contra la disposición en base a su apariencia de ilegalidad.

La Orden se dicta en virtud de la habilitación contenida en los artículos 8.1 (Autoliquidación y pago) y 9.2 (Gestión de la tasa) de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, que establecen respectivamente que los sujetos pasivos autoliquidarán esta tasas conforme al modelo oficial establecido por el

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y procederán a su ingreso en el Tesoro Público con arreglo a lo dispuesto en la legislación tributaria general y en las normas reglamentarias de desarrollo (artículo 8.1) y que, por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se regularán los procedimientos y modelos de autoliquidación de la tasa (artículo 9.2).

La ley 10/2012, de 20 de noviembre, por el que regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia ha venido a instaurar un nuevo sistema de tasas judiciales en España, que entendemos contrario al principio de tutela judicial efectiva, sus elevadas cuantías, su desproporcionalidad, el ámbito de aplicación y el régimen de excepciones, estableciendo una auténtica barrera al acceso a la función jurisdiccional que entendemos es inconstitucional a la luz de la Sentencia 20/2012 del Tribunal Constitucional, que cuestiona la legalidad de aquellas tasas que *“son tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables”*, tal y como se argumentará en el momento procesal oportuno.

La inconstitucionalidad de ley de tasas judiciales, se proyecta de manera directa en la disposición que se impugna, engarzando sus preceptos con los de la norma de cabecera, tanto en su vertiente tributaria como procesal, y trasladando a su cuerpo normativo los vicios de inconstitucionalidad que se predicán del texto legal, e incurriendo en excesos, imprecisiones y omisiones en su desarrollo que producen indefensión.

La Orden Ministerial adolece de vicios de nulidad, que afectan a la totalidad de la disposición, al haber omitido los trámites esenciales en la elaboración de las disposiciones de carácter reglamentario, así como por su técnica normativa, que como se dirá, conlleva una grave inseguridad jurídica y situaciones de indefensión.

Se ha hecho patente en el breve tiempo que lleva de aplicación, en el que se ha manifestado una diversidad de criterios interpretativos contradictorios

por parte de los órganos jurisdiccionales a la hora de determinar el ámbito de aplicación de la norma, generándose situaciones de desigualdad efectiva, y haciendo inaccesible a los ciudadanos en numerosas ocasiones la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, especialmente, en los que concurren los requisitos para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, produciéndose graves situaciones de indefensión y perjuicios irreparables, que lejos de limitarse se incrementarán en términos exponenciales.

PRIMERO.- Apariencia de buen derecho.

En la Orden Ministerial que se impugna cabe apreciar motivos de nulidad derivados de la vulneración de los preceptos constitucionales y de las normas de procedimiento en la elaboración de la disposición que se invocan con las características de ostensibles, evidentes e indudables.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de Noviembre de 2000, ya declaró que “El procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 CE y regulado con carácter general en el artículo 24 LG, y un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter “ad solemnitatem”, de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía “ad extra”, en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, prevista en el artículo 24.1 c) Ley de Gobierno, como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario

de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos a que se refiere el artículo 24.1 b) LG”.

En el procedimiento de elaboración de la Orden se han omitido informes preceptivos, dictámenes y consultas, así como la audiencia a los ciudadanos y colectivos afectados.

Así el preceptivo informe del Consejo de Estado. El artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado establece que deben someterse al dictamen preceptivo del Consejo de Estado, *“los reglamentos o disposiciones de carácter general que dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

La orden ministerial no es una disposición que se limite a regular el modelo de autoliquidación de la tasa judicial o a abordar aspectos organizativos, sino que se dicta en ejecución de una ley, estableciendo en su ámbito regulatorio no solo el modelo de autoliquidación (artículo 8 de la ley 10/2012), sino también el procedimiento de gestión de la tasa (artículo 9), estableciendo y obligaciones adicionales a los sujetos pasivos del tributo y a quienes actúen en su representación. Así establece procedimientos con plazos y formas de presentación de los modelos (artículos 3, 4, 7 y 8 a 11 de la Orden Ministerial).

La disposición además del alcance esencialmente tributario que justifica su regulación por el Ministerio de Hacienda, proyecta sus efectos sobre aspectos de índole procesal, al regular en su artículo 12 la tramitación en la Oficina Judicial del modelo 696.

El artículo 8 de la ley 10/2012 dispone que la falta de presentación del justificante de autoliquidación no impedirá la aplicación de los plazos establecidos en la legislación procesal, de manera que la ausencia de

subsanación de tal deficiencia, tras el requerimiento del Secretario Judicial a que se refiere el precepto, dará lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento según proceda.

El artículo 12 de la Orden, si bien reproduce el precepto anterior, añade que ante la falta de incorporación del modelo de autoliquidación, el Secretario *dictará la correspondiente resolución acordando requerir al interesado para que subsane la omisión en los plazos previstos en las leyes procesales, apercibiéndose de no dar curso a al escrito hasta que tal omisión fuera subsanada. La ausencia de subsanación de esta deficiencia no impedirá la aplicación de los plazos establecidos en la legislación procesal, de manera que dará lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda*, añadiendo por tanto la remisión genérica a los plazos previstos en la legislación procesal, que no contenía el precepto legal, introduciendo de esta forma una indeterminación impropia de una norma tributaria y suscitando, como en tantas otras materias, una inseguridad jurídica a la que se le intenta dar solución acudiendo a criterios heterogéneos, con las inevitables consecuencias en relación con la seguridad jurídica y la igualdad de los ciudadanos ante la ley, a las que más adelante se hará referencia.

De hecho se están produciendo todo tipo de interpretaciones en cuanto al plazo para la subsanación por parte de los órganos jurisdiccionales, concediendo en ocasiones el plazo de dos días, cinco días, diez días e incluso una audiencia.

Hay que señalar en este punto que la Orden no se dicta conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, atendiendo a la Disposición Adicional Sexta de la Ley 10/2012 que habilita a ambos Ministerios para que a propuesta conjunta dicten disposiciones reglamentarias complementarias que sean necesarias para la aplicación de las tasas, careciendo por tanto la Orden de base competencial.

El artículo 24.1 b) de la Ley de Gobierno en su primer inciso exige, que a lo largo del procedimiento deberán recabarse los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, habiéndose omitido en la tramitación de la Orden Ministerial los informes del Ministerio de Justicia y del Consejo General del Poder judicial, atendiendo a la exigencia de que se trata de una disposición con una vertiente procesal en ejecución de una Ley dictada al amparo de las competencias del Estado en materia de Administración de justicia y legislación procesal, además de Hacienda pública y que el artículo 108 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial que, en su apartado 1 dispone que el Consejo General del poder Judicial deberá informar los anteproyectos de disposiciones generales que afecten total o parcialmente e) *Normas procesales que afecten a aspectos jurídico constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales*”.

El artículo 24.1 c) de la Ley de Gobierno establece que *elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y agrupaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición,* debiendo estar la decisión como su omisión, debidamente motivadas.

En el procedimiento de elaboración de la Orden Ministerial se ha omitido el trámite de audiencia a los diferentes colectivos colaboradores con la Administración de Justicia y que agrupan las corporaciones de derecho público como los abogados y procuradores, a través de sus Consejos Generales.

Tal y como se ha expuesto en nuestro escrito de demanda, la Orden contiene otros vicios de nulidad:

- El error en la determinación del hecho imponible en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, en contradicción con la

prohibición de analogía en el ámbito del hecho imponible, recogida en el artículo 14 de la Ley General Tributaria.

- Desigualdad y falta de seguridad jurídica en los plazos a aplicar en la subsanación de falta de incorporación del modelo de autoliquidación
- Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito del derecho a la asistencia jurídica gratuita.
- Irregularidades en el régimen de devoluciones establecido y en su entrada en vigor.

La disposición impugnada adolece de nulidad de pleno derecho, al tratarse de un reglamento que se dicta en ejecución de una ley y haber omitido trámites esenciales en el procedimiento de elaboración, carecer de base competencial de desarrollo de la legislación procesal y contener vicios invalidantes que producen inseguridad jurídica, indefensión y vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

SEGUNDO.- *Periculum in mora*. La aplicación de la disposición impugnada haría perder su finalidad legítima al recurso.

El Colegio de Abogados de Valencia (en adelante IVAC), como corporación de derecho público, en su ámbito territorial, tiene entre sus funciones, organizar y gestionar los servicios de asistencia jurídica gratuita y cuantos otros de asistencia y orientación jurídica puedan estatutariamente crearse (artículo 6 c) del Estatuto del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, aprobado por la Resolución de la Dirección General de Justicia de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas de 14 de junio de 2003, DOGV 4790, de 5 de junio de 2004).

Los artículos 12 a 15 de la Ley 1/1996 de 10 de enero de Asistencia Jurídica Gratuita, atribuyen a los colegios de Abogados, la competencia para tramitar las solicitudes del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica

gratuita y la designación de abogado de turno de oficio y a la Comisión de Justicia Gratuita a los efectos de su verificación y resolución.

El ICAV ha tramitado en el año 2012, 50.255 solicitudes de derecho de justicia gratuita. Excluidas las relacionadas con el orden jurisdiccional penal, el total de las tramitadas en los órdenes civil, social y contencioso administrativo ascendió a 20.233, de las que fueron reconocidas 18.410. Si bien es cierto que se trata de cifras globales y que algunos de los supuestos también quedarían exentos de la tasa judicial, la cantidad de solicitudes es significativa.

Estas cifras dan una magnitud en el ámbito territorial del ICAV del número de ciudadanos a las que se les facilita el acceso a la tutela judicial efectiva cuando no tienen recursos suficientes para hacer efectivo el derecho consagrado en el artículo 119 de la Constitución Española.

Es un hecho notorio, el retraso que se produce en la tramitación de las solicitudes del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita que formulan los ciudadanos.

A pesar de la implantación del expediente electrónico en la tramitación que se realiza en los colegios de abogados, en la que la designación provisional de abogado y procurador se produce con prontitud, el reconocimiento del derecho se retrasa en innumerables ocasiones.

Este hecho está reconocido por el propio Ministerio de Justicia, en su Plan de Actuaciones 2012-2014, como consecuencia de la escasez de recursos humanos y de los déficits estructurales en las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, dado el número de solicitudes que se tramitan, y no por causas imputables exclusivamente a los interesados, de manera que la resolución de las solicitudes se dilatan más allá de los plazos previstos en la mayoría de los casos, llegándose a dilatar varios meses, sin que esta circunstancia, como es notorio, sea exclusiva del ámbito del ICAV ya que es predicable con carácter general a la mayoría del Estado.

El artículo 16 de la Ley 1/1996, dispone, como principio general que la solicitud del reconocimiento del derecho no suspenderá el curso del proceso, y añade a continuación que *“No obstante, a fin de evitar que el transcurso de los plazos pueda provocar la preclusión de un trámite o la indefensión de cualquiera de las partes, el Juez, de oficio o a petición de éstas, podrá decretar la suspensión hasta que se produzca la decisión sobre el reconocimiento o denegación del derecho...”*, lo que en muchas ocasiones convierte la excepción en regla general.

El sistema así configurado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 10/2012, no afectaba a las personas físicas que solicitaban el reconocimiento del derecho, dado que éstas estaban excluidas del ámbito de aplicación de la tasa judicial (artículo 35 Ley 53/2002), ni se producía efectos en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto que o bien el procedimiento se suspendía hasta que recayera resolución sobre el reconocimiento del derecho, o bien continuaba en sus trámites, con la designación provisional de letrado y procurador del turno de oficio, con independencia del reconocimiento o denegación posterior del derecho, que afectaba, en éste último caso exclusivamente a la obligación de satisfacer los honorarios profesionales y las costas procesales en su caso, pero sin consecuencias en el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción.

Esta situación ha cambiado tras la entrada en vigor de la Ley 10/2102, y la Orden Ministerial que se recurre.

El artículo 4.2 a) de la Ley 10/212, recoge entre las exenciones subjetivas de la tasa *Las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora.*

La ley omite cualquier otra referencia a la forma de acreditar el reconocimiento del derecho que no puede ser otra que la presentación junto con el escrito correspondiente que genera el devengo de la tasa, de la resolución de la Comisión de Justicia Gratuita, como tampoco establece ninguna excepción al

principio general de no suspensión del procedimiento en el caso de que no se presente el justificante de autoliquidación de la tasa judicial, en clara contradicción con el artículo 16 de la Ley 1/1996.

Por otro lado, el modelo de autoliquidación 696 regulado en la O.M. no contiene apartado específico a señalar en el caso de procedencia de la exención por tener reconocido el derecho de justicia gratuita, recogiendo únicamente la exención parcial en el orden social.

El reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, como consecuencia de la configuración que se le ha dado en la ley a través de la O.M., al igual que la autoliquidación de la tasa, constituye un presupuesto procesal, y la necesaria acreditación de la exención, por haber sido reconocido el derecho en el momento de presentación con el escrito mediante el que se realiza el hecho imponible produce los mismos efectos que la falta de autoliquidación, ya que en caso de no ser atendido tras el oportuno requerimiento, producen el mismo efecto: no dar curso al escrito y si no se subsana, la preclusión del acto procesal y la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda.

La consecuencia de tal redacción del texto normativo, en el artículo 4.2 a) en relación con el 8 de la ley y el 12 de la Orden Ministerial, conllevan la interpretación de que o bien no se admitirá a trámite la demanda, la reconvención, la oposición que se haya formulado o la declaración de la firmeza de la sentencia en los órdenes civil y social y la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o la declaración de firmeza de la sentencia en la jurisdicción contencioso-administrativa.

En estos supuestos ante la imposibilidad de poder acreditar en tiempo y forma el reconocimiento del derecho, quien hubiera solicitado el derecho de asistencia justicia gratuita queda expuesto al posible decaimiento en sus derechos, en los supuestos de prescripción o caducidad, que únicamente podría evitar procediendo al pago de la tasa, hecho este contrario al propio principio de justicia gratuita para quienes acrediten insuficiencia de medios económicos,

que se agrava en el caso de las tasas judiciales, como consecuencia de su desproporción e irracionalidad predicable de las cuantías establecidas.

Ésta es precisamente la situación que se está detectando en el tiempo que lleva en vigor la O.M. en el servicio de Asistencia Jurídica Gratuita y Turno de Oficio del ICAV, en la que están llegando resoluciones de distintos órganos jurisdiccionales aportadas por los letrados adscritos al servicio, pronunciándose en este sentido y que se prevé se agrave en el futuro, si se generaliza este criterio interpretativo.

El ICAV ha tenido conocimiento de un acuerdo adoptado en la reunión mantenida el día 17 de enero de 2013 por los Secretarios Judiciales de los Juzgados de Primera Instancia de Valencia, en el que en su punto 4.1 expresamente se recoge la postura sobre justicia gratuita en los siguientes términos: *La ley precisa que es el reconocimiento del beneficio el que exime del pago de la tasa, por lo que la petición o las designaciones provisionales de Abogado y de Procurador no impiden el pago, ni el requerimiento de subsanación.* Y en su apartado 6, concluye que la falta de subsanación solo puede interpretarse en el sentido de que *no se admitirá a trámite la demanda, la reconvencción, la oposición que se haya formulado o, se declarará la firmeza de la sentencia,* estando produciéndose resoluciones de los órganos jurisdiccionales en tal sentido, tal y como se ha acreditado en los documentos acompañados a la demanda números CUATRO, CINCO Y SEIS.

El requerimiento de pago de la tasa judicial a quienes han solicitado y están pendientes del reconocimiento del derecho a la justicia gratuita, junto con las dilaciones que se producen hasta que se obtiene la resolución de la solicitud, con las consecuencias del impago y sus efectos procesales, pueden llegar a causar perjuicios irreversibles en los ciudadanos que, careciendo de medios económicos para soportar sus elevadas cuantías queden en una situación de absoluta indefensión. Perjuicios que pueden afectar a un gran número de ciudadanos teniendo en cuenta que solo en el año 2011, se tramitaron en España

más de 900.000 solicitudes de asistencia jurídica gratuita de turno de oficio, tal y como se refleja en el informe del Observatorio de Justicia Gratuita en España.

<http://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2012/07/VI-Observatorio-Justicia-Gratuita2.pdf>

Estas consecuencias están en clara contradicción con la finalidad de la ley que precisamente vincula la tasa judicial al sistema de justicia gratuita en los términos establecidos en la ley de Presupuestos del Estado (artículo 11 de la ley 10/2012), y a la mejora de la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita, en clara contradicción con la afirmación contenida en el Preámbulo de que *La ley pone todo el cuidado en que la regulación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social no afecte al derecho a acceder a la justicia como componente básico del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24 de la Constitución, de acuerdo con la Jurisprudencia a este respecto del Tribunal Constitucional.*

Precisamente el efecto que proyecta la regulación de la tasa es el contrario, ya que constituye una barrera para el acceso a la jurisdicción de los ciudadanos menos favorecidos que, o bien han de esperar a iniciar las correspondientes acciones judiciales a que se produzca el reconocimiento del derecho, con los perjuicios que tal situación pudieran producir, o bien pueden quedar expuestos a la absoluta indefensión en aquéllos casos en que existan plazos preclusivos para la satisfacción de sus pretensiones.

El derecho a la asistencia jurídica gratuita, si bien tiene una configuración legal, queda comprometido por la regulación que realizan la ley y la O.M. como consecuencia de los efectos procesales que se establecen sin excepción sin carácter suspensivo.

Para el resto de ciudadanos en quienes no concurren los requisitos de asistencia jurídica gratuita, los efectos son igualmente graves y permiten considerar la concurrencia del *periculum in mora*, al ser la Orden condición

indispensable para la aplicación de una Ley que es abiertamente inconstitucional y supone una barrera irrazonable de acceso a la jurisdicción por el ámbito subjetivo de aplicación y por la desproporción de las cuantías.

La aplicación de la Orden Ministerial creará situaciones jurídicas irreversibles producirá preclusión de los plazo para recurrir en supuestos en que no se haya abonado la tasa, por los efectos procesales que conlleva.

Además de la inconstitucionalidad sobrevenida, la Orden Ministerial causa perjuicios irreversibles para quienes no dispongan de NIF, excluyendo de esta forma a los ciudadanos extranjeros que se encuentran legalmente en España pero no disponen de NIF, así como a los extranjeros indocumentados que no puedan suplir este requisito, y que se verán imposibilitados de acceder a la jurisdicción.

TERCERO.- Sobre la valoración de los intereses en conflicto y su necesaria ponderación:

El artículo 130.1 de la L.J.C.A. exige la valoración circunstanciada de los intereses en conflicto, a la hora de adoptar la medida cautelar de suspensión.

La necesaria ponderación de los intereses en presencia ha de conducir, como a continuación se argumentará, a la estimación de la medida cautelar solicitada, dados los evidentes perjuicios que en el caso contrario se causaría de hacerse en estos momentos efectiva.

En el presente caso no existe un conflicto de intereses entre el interés privado del solicitante y el interés general que la norma tutela, sino una situación de conflicto de intereses generales, el que fundamenta la norma, de carácter puramente recaudatorio y disuasorio, frente al interés general de garantizar la tutela judicial efectiva de los ciudadanos, de manera que puedan acceder a la función jurisdiccional sin barreras desproporcionadas, como el

sistema de tasas judiciales que se pretende implantar, al establecer unas cuantías desproporcionadas y un ámbito de sujeción subjetivo que lo hacen carentes de la razonabilidad exigida por la jurisprudencia de nuestro Tribunal constitucional.

Tal y como se ha argumentado y fundamentado en nuestro escrito de demanda y en las alegaciones de esta demanda incidental, esta situación se agrava ante el riesgo evidente de la proyección que la regulación de la ley a través de la Orden produce en el ámbito de la justicia gratuita, comprometiendo todo el sistema y pudiendo quedar afectados los propios beneficiarios del derecho, en absoluta contradicción con la finalidad que dice perseguir la ley.

A mayor abundamiento, la no suspensión de la Orden Ministerial en tanto se tramita el procedimiento contencioso administrativo constituye un perjuicio muy superior que el que pudiera derivarse para la Administración del Estado de su aplicación, dado que el servicio público de Administración de Justicia se seguirá igualmente prestando, y se evita el evidente riesgo de futuras condenas al Estado español, devolución por ingresos indebidos o intereses de demora, en el caso de que se estime la presente demanda.

Procede, por tanto someter a consideración de la Sala la necesidad de acordar la suspensión de la aplicación de la disposición que se impugna, dada la inseguridad jurídica e indefensión que produce y los perjuicios irreversibles que pueden ocasionarse a numerosos ciudadanos entre los que se encuentran, muy especialmente, los que son precisamente los que el sistema de tasas judiciales pretende beneficiar, pudiéndose generar daños “no resarcibles”.

SUPLICO A LA SALA tenga por realizadas las anteriores manifestaciones y, tras los trámites legales, se acuerde como medida cautelar, la suspensión de la vigencia de la totalidad de la **Orden HAP/2662/2012, de 13**

de diciembre, por la que se aprueba el modelo 696 de autoliquidación, y el modelo 695 de solicitud de devolución por solución extrajudicial del litigio y por acumulación de procesos, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social y de determinan el lugar, forma, plazos y los procedimientos de presentación, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

OTROSI CUARTO DIGO, que esta parte solicita a la Sala ala que tengo el honor de dirigirme el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Más específicamente por lo que respecta a los artículos dedicados a regular las Tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y con base en los razonamientos que se exponen a continuación.

Antes de entrar en el análisis concreto y en la relevancia constitucional de los mandatos normativos de la Ley 10/2012, debemos recordar que el Tribunal Constitucional ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en su Sentencia 20/2012, de 16 de febrero de 2012 (seguida después por la Sentencia 79/2012, de 17 abril y otras), sobre la constitucionalidad del art. 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, precedente de la Ley actual, mucha más limitado y que es ahora derogado por la Ley 12/2010. La doctrina sentada entonces por el Tribunal Constitucional resulta esencial para aproximarse desde una perspectiva constitucional a la nueva Ley de tasas, aun cuando dicha sentencia sólo se refiere -por tratarse también de una cuestión de inconstitucionalidad- a las tasas del orden jurisdiccional civil entonces vigentes.

Las claves de su razonamiento al exponer los límites que se imponen al Legislador en este ámbito resultan sin embargo susceptibles de abstracción y

aplicación general y son las siguientes (el subrayado y negrita es nuestro en todos los casos):

a).- Fundamento jurídico 4:

“(...) sólo son gravados por la tasa dos de los cinco órdenes jurisdiccionales en que se articula hoy el poder judicial en España: el civil y el contencioso-administrativo. Los órdenes penal, social y militar siguen ejerciendo la potestad jurisdiccional gratuitamente, sin que el precepto legal cuestionado guarde ninguna relación con ellos. Este dato es relevante, teniendo en cuenta las especiales características que protegen el acceso a la justicia en materia penal (SSTC 148/1987, de 28 de septiembre, FJ 2; 31/1996, de 27 de febrero, FJ 10; y 94/2010, de 15 de noviembre, FJ 3), militar (STC 115/2001, de 10 de mayo, FJ 5) y social (SSTC 3/1983, de 25 de enero, FJ 3; 118/1987, de 8 de julio, FJ 3; y 48/1995, de 14 de febrero, FJ 3)”.

b).- Fundamento jurídico 4:

“En este proceso constitucional tampoco procede analizar las tasas que gravan el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo acceso también ofrece peculiaridades desde el punto de vista constitucional, consecuencia del mandato contenido en el art. 106.1 CE que ordena y garantiza el control jurisdiccional de la Administración por parte de los Tribunales (SSTC 294/1994, de 7 de noviembre, FJ 3, y 177/2011, de 8 de noviembre, FJ 3; en el mismo sentido, STEDH Gran Sala Perdigão c. Portugal, de 16 de noviembre de 2010, as. 24768/06, § 72)”.

c).- Fundamento jurídico 5:

“(...) diferente relieve constitucional que posee el derecho de acceso a la jurisdicción y el de acceso a los recursos legalmente establecidos. Aunque ambos derechos se encuentran ínsitos en el art. 24.1 CE, el derecho a acceder a la justicia es 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. Por el contrario, el derecho a acceder a los

recursos legales 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 (SSTC 42/1982, de 5 de julio; 33/1989, de 13 de febrero; y 48/2008, de 11 de marzo); el derecho al recurso legal no nace directamente de la Constitución, sino de lo que hayan dispuesto las leyes procesales que los crean, y se incorpora al derecho fundamental en su configuración legal (en el mismo sentido, entre otras muchas, SSTC 46/2004, de 23 de marzo, FJ 4; 15/2006, de 16 de enero, FJ 3; 181/2007, de 10 de septiembre, FJ 2; y 35/2011, de 28 de marzo, FJ 3).

(...) el principio hermenéutico pro actione protege el derecho de acceso a la justicia, dada la diferente trascendencia que cabe otorgar – desde la perspectiva constitucional – a los requisitos legales de acceso al proceso, en tanto pueden obstaculizar o eliminar el derecho de los ciudadanos a someter el caso al conocimiento y pronunciamiento de un Juez y por tanto causar indefensión. Por el contrario, el control constitucional de los requisitos de admisión de los recursos legalmente establecidos es más laxo, puesto que lo que se pide en ese momento no es más que la revisión de la respuesta judicial contenida en la Sentencia de instancia previamente dictada la cual, si resuelve el fondo del asunto, ya habría satisfecho el núcleo del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva sin indefensión de todas las partes procesales, y el acceso al recurso debe ser contrapesado con el derecho de las otras partes a un proceso sin dilaciones indebidas y a la ejecución de lo resuelto (SSTC 55/1995, de 6 de marzo, FJ 2; 309/2005, de 12 de diciembre, FJ 2; 51/2007, de 12 de marzo, FJ 4; y 27/2009, de 26 de enero, FJ 3)“.

d).- Fundamento jurídico 7:

“(…) En principio, pues, el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (SSTC

60/1989, de 16 de marzo, FJ 4; 114/1992, de 14 de septiembre, FJ 3; y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5)".

e).- Fundamento jurídico 9:

"En todo caso, desde nuestra perspectiva, debemos poner de manifiesto que en principio no vulnera la Constitución que una norma de rango legal someta a entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación, al pago de unas tasas que sirven para financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que libremente deciden presentar ante los Tribunales del orden civil para defender sus derechos e intereses legítimos".

f).- Fundamento jurídico 10.

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

Estos criterios son compartidos por la Unión Europea, en virtud del derecho a una tutela judicial efectiva que ha consagrado el art. 47 de la Carta de los derechos fundamentales, tal y como ha expuesto la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de

diciembre de 2010 en el asunto DEB Deutsche Energiehandels- undBeratungsgesellschaftmbH (núm. C-279/09). (...)”

g) Fundamento jurídico 12, punto clave de la *ratio decidendi* de la sentencia:

“Por consiguiente, la doctrina de la Sentencia 141/1988 nos lleva a concluir que es constitucionalmente válida la limitación impuesta por la norma legal enjuiciada, que consiste en condicionar la sustanciación del proceso instado en la demanda civil que presentan las personas jurídicas con ánimo de lucro, sujetas al impuesto de sociedades y con una facturación anual elevada, a que acrediten que han satisfecho el deber de contribuir al sostenimiento del gasto público que conlleva el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que les beneficia de modo particular en la medida en que juzga las pretensiones deducidas en defensa de sus derechos e interés legítimos en el orden civil”.

Las menciones transcritas hasta ahora facilitan en gran medida la exposición de las razones en que basamos la inconstitucionalidad de determinadas previsiones legales. Así pues, con base en lo expuesto, procede realizar las siguientes valoraciones sobre la constitucionalidad de los preceptos de la Ley 10/2012:

1º.- Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley.

El legislador ha optado por determinar el sujeto pasivo con gran amplitud utilizando en su art. 3.1 términos genéricos, al igual que en la norma precedente que ahora se deroga, para después delimitar la aplicación real de la tasa por la vía de enumerar una serie de exenciones en su art. 4.2.

El cambio más sustancial de la nueva Ley con respecto a sus precedentes, que viene a suponer una verdadera ruptura del régimen jurídico de estas tasas, radica en la incorporación al ámbito subjetivo de la tasa de las **personas físicas**, hasta ahora exentas. De ahí que este punto devenga esencial.

Las personas físicas deberían haber continuado exentas del pago de la tasa. Resulta absolutamente insuficiente la exención prevista en el art. 4.2.a) para *“las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora”*. El criterio de capacidad económica no se encuentra suficientemente garantizado con la simple remisión a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

Bien es verdad que en el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley se afirma sin empacho que *“la determinación de la carga tributaria no se hace a partir de la capacidad económica del contribuyente, sino del coste del servicio”*. Sin embargo, estamos ante una mera manifestación sin carácter normativo, que contraría las previsiones del art. 8 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, cuando prevé que *“en la fijación de las tasas se tendrá en cuenta, cuando lo permitan las características del tributo, la capacidad económica de las personas que deben satisfacerlas”*. El hecho de que en la tasa está muy presente el principio de beneficio o equivalencia, no significa que no se tenga en cuenta el principio de capacidad económica, sobre todo porque la tasa es un tributo y este principio se predica de todos los tipos de tributos. No se trata ésta probablemente de una cuestión determinante, pero ayuda a entender el problema, principalmente porque la exención subjetiva para los beneficiarios de la justicia gratuita determina que, en la práctica, sí se haya valorado el principio de capacidad económica, pero de una forma claramente insuficiente.

Debe tenerse en cuenta además muy especialmente que la STC 20/2012, en su Fundamento Jurídico 9º, parcialmente transcrito con anterioridad, afirma lo siguiente:

“(…) Resulta, por tanto, indudable que el régimen vigente de las tasas judiciales que gravan la presentación de demandas civiles, a cuya eficacia sirve el mecanismo previsto en el precepto sometido a control en este proceso, es plenamente respetuoso con las previsiones constitucionales sobre la gratuidad de la justicia. Como dijimos en la Sentencia 117/1998, de 2 de junio, el contenido indisponible del derecho a la justicia

gratuita sólo es reconducible a la persona física, única de la que puede predicarse el «nivel mínimo de subsistencia personal o familiar» al que se refiere el art. 119 CE, y que no es una creación del legislador, a diferencia de las personas jurídicas (FF. 4 y 5). De ahí que concluyésemos entonces que era constitucional que la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, excluyera de sus beneficios a las sociedades mercantiles. Y aunque el derecho a la tutela judicial efectiva protege tanto a las personas físicas como a las jurídicas (SSTC 53/1985, de 20 de junio, F. 1, y 137/1985, de 17 de octubre, F. 3), no debe ser olvidado que la situación de unas y otras es distinta respecto a la gratuidad de la justicia. La Sentencia 117/1998 afirmó que esa diferencia es especialmente predicable de las sociedades mercantiles de capital, que son un tipo de entidades en que el substratum que justifica su personificación 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 117/1998, de 2 de junio).

Estos criterios han sido confirmados plenamente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En su Auto O'Limo contra España, de 24 de noviembre de 2009 (asunto núm. 33732/05) concluyó que el sistema establecido por el legislador español para facilitar asistencia jurídica gratuita ofrece «unas garantías sustanciales» para el derecho de acceso a los Tribunales, aunque queden excluidos de él las sociedades mercantiles o las asociaciones que, como la recurrente en aquel caso, no son de utilidad pública (§ 25). Para apreciar que excluir a las personas jurídicas de la gratuidad de la justicia no contradice, por sí mismo, el derecho de acceso a la tutela judicial que protege el art. 6.1 del Convenio europeo de derechos humanos, el Tribunal de Estrasburgo subrayó que los fondos de los que disponen las asociaciones y las sociedades privadas para la defensa jurídica de sus derechos proceden de los recursos que sus miembros o socios acuerdan y aportan libremente, en función de sus intereses: no debe exigirse al Estado que gaste recursos económicos públicos en beneficio de entidades cuyos socios han decidido libremente no aportar los recursos económicos precisos para desarrollar sus actividades normales, especialmente cuando se trata de actividades procesales en

relación con litigios sobre derechos de propiedad que no afectan más que a los particulares interesados en los hechos (§ 26).

En todo caso, desde nuestra perspectiva, debemos poner de manifiesto que en principio no vulnera la Constitución que una norma de rango legal someta a entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación, al pago de unas tasas que sirven para financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que libremente deciden presentar ante los Tribunales del orden civil para defender sus derechos e intereses legítimos”.

La sentencia muestra un criterio claro sobre lo que es constitucional. Cuando razona utiliza como criterio justificador de la constitucionalidad de la Ley precedente precisamente el de su aplicación tan sólo a “*entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación*”, destacando así que no se aplicaba a las personas físicas. Exactamente realiza las mismas manifestaciones en el Fundamento Jurídico 12º, que también fue transcrito anteriormente.

Más aun, en nuestro sistema tributario, los gastos jurídicos de las personas jurídicas sometidas al Impuesto de sociedades constituyen un gasto que tiene repercusiones fiscales directas, al detraerse de los ingresos para determinar la base imponible. Sin embargo, en el caso de las personas físicas es un gasto que no resulta posible detraer de los ingresos para determinar la base imponible del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, con lo que tiene un impacto neto en la economía familiar, con la consiguiente desincentivación.

No parece que una previsión como la ahora analizada resista fácilmente ese examen de constitucionalidad. Más aún si atendemos a la cuantía de la tasa, tal y como se determina en el art. 7 de la Ley 10/2012, sobre lo que luego volveremos. Basta ahora con constatar que la aplicación indiscriminada a las personas físicas hará que muchas de ellas en numerosos supuestos no puedan acceder a la tutela judicial. Quienes obtengan por unidad familiar unos ingresos por todos los conceptos que sean superiores a 1.242,52 euros al mes (doble de la cuantía del IPREM para 2012 fijado en el Real Decreto 20/2011, de 30 de

diciembre) no tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita, salvo ciertos supuestos excepcionales y de concesión potestativa por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, en los que se eleva a 2.485,04 euros al mes.

Basta comprobar la cuantía fijada para estas tasas para darse cuenta de que el acceso a la Jurisdicción es ya una quimera para un muy significativo número de españoles y extranjeros en nuestro país. En estos casos se produce con toda claridad la causa impeditiva del acceso que tan gráficamente definía el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 7º antes transcrito, al indicar que “la cuantía de las tasas (...) son tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables”. Lo que no ocurría, ni se planteaba tan siquiera, con la Ley derogada porque no afectaba a las personas físicas, se manifiesta ahora con toda su crudeza e implica una infracción nítida del art. 24 de la Constitución, al impedir de hecho el acceso a la jurisdicción, manifestación esencial del derecho a obtener una tutela judicial efectiva.

Otro tanto ocurrirá con respecto a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs), asoladas por una crisis económica sin precedentes, respecto de las que cabe reproducir cuanto se acaba de señalar.

En realidad, cualquier sujeto pasivo que estuviera exento de la tasa con anterioridad debería mantener tal condición, para garantizar que el acceso a la jurisdicción es real y efectivo. El Tribunal Constitucional siempre partió en su análisis de la norma legal derogada precisamente de que afectaba a sujetos pasivos que eran “personas jurídicas con ánimo de lucro, sujetas al impuesto de sociedades y con una facturación anual elevada”. A sensu contrario, parece razonable pensar que la extensión a personas físicas y a personas jurídicas que no tengan ánimo de lucro, estén total o parcialmente exentas del impuesto de sociedades y presenten una reducida dimensión, hace incurrir a la norma en vicio de inconstitucionalidad.

Esto afectaría también a la no exención de las entidades de Derecho público no incluidas bajo el concepto limitativo que se recoge en el apartado 2.c) del art. 4 de la Ley 10/2012, esto es, *“la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos públicos dependientes de todas ellas”*. Aparece así aparece nítida la no exención de las **Administraciones corporativas, es decir, de los Colegios Profesionales, sus Consejos Generales y las Cámaras de Comercio.**

Es lógico que las Administraciones públicas citadas en la Ley -por cierto, las que más recurren contra las sentencias de instancia- se encuentren exentas porque manejan fondos públicos y dedican su actividad a satisfacer el interés general. Ahora bien, lo mismo resulta predicable respecto de las Administraciones corporativas en cuanto a los fines que persiguen, por lo que deberían disfrutar de idéntica exención, máxime cuando, como es bien sabido, no se trata de organizaciones con capacidad económica suficiente en muchos casos para afrontar este tipo de costes.

También deben citarse **las fundaciones y las asociaciones de utilidad pública**, toda vez que la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita sólo les reconoce el derecho a la asistencia gratuita cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar. Sin embargo, se trata de entidades cuyos fines de interés general requieren una protección superior por parte del ordenamiento. La mención de la norma ahora derogada, al referirse a *“las entidades sin fines lucrativos que hayan optado por el régimen fiscal especial de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal especial de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo”* resultaba mucho más ajustada a nuestro sistema jurídico y se acomodaba mejor a la libre decisión de estas entidades de acogerse o no al régimen fiscal especial normativamente previsto para ellas. Esa vinculación permanente de esas entidades a la consecución de fines de interés general, la ausencia de ánimo de lucro por definición legal y, en consecuencia, su inapreciable capacidad económica debe determinar también que les afecte lo señalado hasta ahora en este punto.

2º.- Ámbito objetivo de aplicación de la Ley.

También al determinar el hecho imponible de la tasa, el legislador ha optado por definirlo con gran amplitud en el art. 2, para después delimitar la aplicación real de la tasa por la vía de enumerar una serie de exenciones en su art. 4.1.

A).- El orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Como señalaba el Tribunal Constitucional expresamente, en su Sentencia 20/2012,

“Tampoco se analizan las tasas que gravan el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo acceso ofrece peculiaridades desde el punto de vista constitucional, consecuencia del mandato contenido en el artículo 106.1 CE que ordena y garantiza el control jurisdiccional de la Administración por parte de los Tribunales (SSTC 294/1994, de 7 de noviembre, FJ 3, y 177/2011, de 8 de noviembre, FJ 3; en el mismo sentido, STEDH Gran Sala Perdigão c. Portugal, de 16 de noviembre de 2010, as. 24768/06, § 72). En definitiva, de acuerdo con la doctrina establecida desde la Sentencia 17/1981, de 1 de junio (FJ 1), se advierte que la cuestión de inconstitucionalidad no es un instrumento procesal que quepa utilizar para buscar a través de él una depuración abstracta del ordenamiento”.

En su Sentencia 177/2011, de 8 noviembre, el Tribunal Constitucional realiza unas afirmaciones que, a pesar de venir referidas al ámbito de la jurisdicción militar, resultan trasladables palabra por palabra al asunto que ahora nos ocupa, aun con mayor carga de intensidad.

“3. (...) De acuerdo con la doctrina constitucional de este Tribunal, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión tiene como elemento esencial de su contenido el acceso a la justicia, «consistente en provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en la decisión de un Juez (STC 19/1981). En este acceso, o entrada, funciona con toda su intensidad el principio pro actione que, sin embargo, ha de ser matizado cuando se trata de los siguientes grados

procesales que, eventualmente puedan configurarse» (STC 37/1995, de 7 de febrero, F. 5). Tal como dijimos en la STC 202/2002, de 28 de octubre, F. 5, que otorgó el amparo y acordó elevar al Pleno del Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad de los arts. 453.2, en el inciso «por falta grave», y 468 b) de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, procesal militar, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE «prohíbe al legislador que, en términos absolutos e incondicionales, impida acceder al proceso los indicados derechos e intereses legítimos; prohibición que se refuerza por lo dispuesto en el art. 106.1 de la Constitución cuando se trata del control judicial frente a la actuación administrativa (así, STC 149/2000, de 1 de junio, que cita las SSTC 197/1988, de 24 de octubre, 18/1994, de 20 de enero, 31/2000, de 3 de febrero)“.

Obviamente en nuestro caso no nos encontramos ante una prohibición absoluta o incondicional, pero sus efectos son equivalentes. Como quiera que en las normas tributarias es prácticamente imposible el análisis aislado de los preceptos, si ponemos en relación los arts. 4.2 y 7 (determinación de la cuota tributaria) de la Ley 10/2012, podemos comprobar que el acceso a la Jurisdicción estará vedado en la práctica y el control judicial del poder público o de la actividad administrativa no existirá cuando se trata de asuntos de escasa cuantía. Conviene recordar que el art. 106.1 de la Constitución dispone que “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican“. Pero este mandato sólo podrá hacerse efectivo para asuntos de cuantía relevante. Ningún particular, ninguna PYME, ninguna asociación, fundación o Corporación profesional va a decidir acceder por cuestiones estrictamente económica a los Tribunales para impugnar actuaciones administrativas de cuantía inferior, al menos a 600 euros (que es casi el salario mínimo interprofesional), máxime si se tiene en cuenta que existen reglas de postulación procesal obligatoria. Sobre esto volveremos al tratar de las cuantías de estas nuevas tasas.

La completa potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, tan extensa e intensa en cualesquiera sectores de la actividad económica y de la vida social e incluso personal va a ser sometida a contraste de legalidad alguno ante los órganos judiciales. Por la vía del establecimiento de las nuevas tasas judiciales el poder público, la Administración, consigue la impunidad más absoluta en una gran parte de su actividad que afecta muy directamente a las personas físicas y jurídicas que operan en España en su vida diaria.

No se trata de un problema tanto de exceso o no en la cuantía, pero sí de absoluta desproporción en la fijación del importe de la cuota de la tasa con relación a la cuantía litigiosa para los procesos a que nos venimos refiriendo.

Por otra parte, existe un supuesto específico que va a quedar huérfano de control judicial, como es el del control del ejercicio de la potestad reglamentaria en numerosos supuestos. Nos referimos al control directo. Y así los recursos contencioso-administrativos que tienen por finalidad la **impugnación de una disposición de carácter general**. El carácter nomofiláctico de estos recursos hace que sean beneficiosos para el interés general y muestran que el actor no busca, al menos exclusivamente, satisfacer un interés de carácter individual, sino proteger a los destinatarios de la norma presuntamente nula que, por definición, será una pluralidad indeterminada de personas. Aquí el sujeto pasivo de la tasa no sería el beneficiario único de la eventual expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que adolezca de vicio de nulidad.

Las desproporcionadas dificultades en el acceso a la jurisdicción en estos casos se unen a la inaplicación del mandato normativo del art. 106.1 de la Constitución, que podría quedar limitado en muchos supuestos a recursos indirectos –y dependiendo de la cuantía del acto de aplicación- o cuestiones de legalidad, con lo que el derecho a la tutela judicial efectiva para estos casos sería una mera declaración teórica sin efecto práctico alguno.

Igual ocurriría en los recursos contencioso-administrativos para los casos de vía de hecho de la Administración a que se refiere el art. 30 de la Ley

reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se trata de un supuesto límite en el que la Administración actúa desprovista de título jurídico alguno. Como afirmaba el Consejo de Estado en su dictamen sobre la Ley en fase de Anteproyecto, *“no parece equitativo obligar a esperar que la condena en costas traiga consigo el reintegro de lo pagado en concepto de tasa judicial, toda vez que el mero hecho de que exista esta tasa puede limitar el acceso a la Jurisdicción y, en todo caso, el importe debe adelantarse por el ciudadano afectado”*.

B).- El orden jurisdiccional civil.

Para el orden civil basta con dar por reproducidas aquí las consideraciones realizadas sobre el ámbito subjetivo, ya que no existen las peculiaridades tan específicas del contencioso-administrativo.

3º.- Determinación de la cuota tributaria.

El art. 7 de la Ley se dedica a regular la determinación de la cuota tributaria, partiendo de una parte fija en función del hecho imponible, a la que se suma una cantidad variable obtenida mediante la aplicación de los tipos establecidos a la base imponible determinada por la cuantía del pleito, con un máximo de 10.000 euros.

Las cuotas resultantes suponen enormes incrementos con respecto a las resultantes del sistema vigente. El efecto disuasorio en muchos casos, muchos más de los deseables y en especial los de escasa cuantía -como ya se ha indicado-, resulta indudable y determina una **inexorable imposibilidad de acceso a la Jurisdicción** y, en consecuencia, un injusto **desconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva**.

Como afirmaba el Consejo de Estado en su dictamen:

“Si bien se sigue el modelo ya existente, basado en la agregación de una cuantía fija -en función del tipo de procedimiento o recurso- y otra variable, cabe constatar el incremento generalizado que experimentan en el anteproyecto tanto las cantidades fijas

en todos los casos así como la elevación del límite máximo de la cantidad variable, que sube de 6.000 a 10.000 euros.

Los incrementos previstos son significativos. Así, por citar algunos supuestos, de una cuantía fija actual de la tasa en los juicios verbales de 90 euros se pasa en el anteproyecto a 150 euros. En el juicio ordinario se duplicaría el importe exactamente, elevándose de 150 a 300 euros. Las cantidades fijas por apelaciones saltan de 300 a 800 euros y en los recursos de casación de 600 a 1.200 euros.

Como ya se ha señalado en las consideraciones generales, los parámetros para juzgar la adecuación del importe de las cuantías se cifran, desde un punto de vista constitucional, en que no sean impeditivas para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, y, desde un punto de vista tributario, en que no superen el coste del servicio. Si bien esto último parece que no ocurrirá a tenor de las estimaciones de la memoria, algunos órganos pre informantes han expresado sus dudas en cuanto a que las nuevas tasas pueden generar un desproporcionado efecto disuasorio del acceso a la justicia en muchos casos, en especial los de escasa cuantía y para quienes tienen menos recursos aun sin llegar a beneficiarse del derecho a la asistencia jurídica gratuita

También han de tenerse en cuenta, respecto de las variaciones relativas entre los distintos incrementos, el diferente relieve constitucional del derecho al acceso a la jurisdicción y del derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos. Desde la STC 37/1995, de 7 de febrero (FJ 5), han sido subrayadas las diferencias entre el derecho de acceso a la jurisdicción y el de acceso a los recursos legalmente establecidos. Aunque ambos derechos se encuentran ínsitos en el artículo 24.1 CE, el derecho a acceder a la justicia es 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. Por el contrario, el derecho a acceder a los recursos legales 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 (SSTC 42/1982, de 5 de julio; 33/1989, de 13 de febrero; y

48/2008, de 11 de marzo); el derecho al recurso legal no nace directamente de la Constitución, sino de lo que hayan dispuesto las leyes procesales que los crean, y se incorpora al derecho fundamental en su configuración legal (en el mismo sentido, entre otras muchas, SSTC 46/2004, de 23 de marzo, FJ 4; 15/2006, de 16 de enero, FJ 3; 181/2007, de 10 de septiembre, FJ 2; y 35/2011, de 28 de marzo, FJ 3).

A la vista de tales consideraciones, cabría pensar en posibles alternativas que, manteniendo expectativas de recaudación similar o incluso superior, favorezcan mayor equidad del sistema. Así, podría ponerse más énfasis en el incremento de las cuantías variables aplicables en segunda instancia y casación a la par que atemperar las cuantías fijas, especialmente en primera instancia.”.

Antes nos referíamos a la conclusión sentada por el Tribunal Constitucional en la STC 20/2012, cuando afirmaba en el contexto de las norma vigente que “no vulnera la Constitución que una norma de rango legal someta a entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación, al pago de unas tasas que sirven para financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional”.

Sin embargo, el alto Tribunal añade en el FJ 10 (que ahora volvemos a transcribir) 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. En esta misma línea se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, a partir de la Sentencia Cruz contra Polonia, de 19 de junio de 2001 (TEDH 2001, 398) (asunto núm. 28249/95), mantiene que el requisito de abonar tasas judiciales en procesos civiles no infringe por sí solo el derecho de acceso a un tribunal protegido por el art. 6.1 del Convenio de Roma. Sin embargo, la cuantía de las tasas no debe ser excesiva, a la luz de las circunstancias propias de cada caso, de tal modo que impida satisfacer el contenido esencial del derecho de acceso efectivo a la justicia (§§ 60 y 66; en el mismo sentido,

SSTEDH de 26 de julio de 2005, *Kniat c. Polonia*, as. 71731/01; 28 de noviembre de 2006, *Apostol c. Georgia*, as. 40765/02; y 9 de diciembre de 2010, *Urbanek c. Austria*, as. 35123/05).

Estos criterios son compartidos por la Unión Europea, en virtud del derecho a una tutela judicial efectiva que ha consagrado el art. 47 de la Carta de los derechos fundamentales, tal y como ha expuesto la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de diciembre de 2010 en el asunto DEB Deutsche Energiehandels- undBeratungsgesellschaftmbH (núm. C-279/09). Con la particularidad de que esta resolución no cuestiona en modo alguno la financiación de la actividad judicial a costa de las empresas que instan litigios civiles; lo que impone el principio de tutela judicial efectiva es que una persona jurídica, que invoca en el proceso derechos otorgados por el Derecho comunitario, pueda obtener la dispensa del pago anticipado de las costas procesales si dicho abono, anterior a la Sentencia, constituyera un obstáculo insuperable para su acceso a la justicia. Regla que se encuentra en sintonía con las exigencias que dimanarían del derecho enunciado en el art. 24.1 CE (STC 84/1992, de 28 de mayo, F. 4)".

Pues bien, resulta claro, sencillo de entender, que las previsiones del art. 7 de la Ley 10/2012 “*impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables*”, en términos del propio Tribunal Constitucional. La exagerada cuantía del tributo y, más específicamente, su desproporción con respecto a la cuantía litigiosa en numerosos casos hace que la tasa no resulte desincentivadora, sino impeditiva del acceso a la Jurisdicción.

Para mostrarlo gráficamente, nada mejor que acudir a algunos ejemplos prácticos con los que nos encontramos en el día a día del ejercicio de la función jurisdiccional. No se trata ya de razonamientos abstractos, sino de casos reales.

Debe partirse de que estos casos se refieren, por ejemplo, a personas físicas con unos ingresos totales por unidad familiar (4 personas) de 1.400 euros mensuales (por encima de los 1.282,80 euros que permitirían acceder a la justicia gratuita).

A).- Orden jurisdiccional Civil.

a).- Monitorio en reclamación de 2.100 euros de cuotas por impagos a la Comunidad de Propietarios. En este caso las tasas ascenderían a 921 euros.

b).- Separación o divorcio sin liquidación de sociedad de gananciales, las tasas en dos instancias serían de 1.280 euros.

c).- Ocupante de un vehículo que sufre tetraplejia y múltiples lesiones a consecuencia de un accidente de tráfico, a lo que se debe sumar la situación de invalidez, la necesidad de ayuda de tercera persona y otros conceptos, para concluir con un importe de reclamación a las compañías aseguradoras del vehículo en el que viajaba y del tercer implicado de 1.300.000 euros. La tasa judicial que correspondería por interponer demanda en primera instancia sería de 6.050 euros (300€+ 0.5% cuantía hasta 1.000.000 € + 0,25% cuantía que excede de 1.000.000 €). Obviamente, si hubiese que recurrir ante la Audiencia Provincial en apelación, serían otros 6.550 euros (800 € + 0.5% cuantía hasta 1.000.000 € + 0,25% cuantía que excede de 1.000.000 €). Por último, si hubiese que recurrir ante el Tribunal Supremo en casación, hay que sumar 6.950 euros más (1.200 € + 0.5% cuantía hasta 1.000.000 € + 0,25% cuantía que excede de 1.000.000 €).

Lo anterior hace un total para las tres instancias de 19.550 euros en tasas judiciales, frente a los cero euros del día anterior a la entrada en vigor de la Ley 10/2012. Conocemos la doctrina constitucional sobre el derecho a la segunda y tercera instancia, no cabe duda de que esa persona tenderá a pactar la indemnización con las compañías de seguros, aunque sean muy inferiores a lo que resultaría justo porque el coste seguro de las tasas, unido a la dificultad de que en ese tipo de procesos exista una estimación total con la consiguiente condena en costas; y sumando otros costes ligados al proceso viene a hacer inviable en la práctica el acceso a la tutela judicial.

d).- Demanda de retracto formulada por un inquilino porque el arrendador incumple su obligación de ofrecerle la posibilidad de comprar el piso antes de venderlo a un tercero por un importe de 150.000 euros. El coste de la tasa sería de 1.050 euros para la primera instancia. Difícil de soportar, ya que debe sumarse al resto de gastos procesales y, en caso de perder, las consecuencias serían penosas para el reclamante.

e).- División de la cosa común entre dos copropietarios de un inmueble (que admite división) valorado en 300.000 euros—ya sea por haberlo heredado o por haberlo adquirido constante matrimonio—: el coste de la tasa sería para la primera instancia de 1.800 euros (300 € fijo más 0.5% del valor de mercado del inmueble). Absolutamente desproporcionado. Con toda seguridad el inmueble permanecerá largo tiempo indiviso.

f).- División judicial de patrimonios (herencias, condominios, liquidación de gananciales, liquidación de patrimonio de parejas de hecho). La cuantía litigiosa es equivalente al valor del global del patrimonio. Para el caso de un patrimonio común consistente en un piso de 300.000 euros, un apartamento en la playa de 60.000 euros, 35.000 euros el banco y un coche de 5.000 euros, el total valor patrimonio que se va a dividir ascendería a 400.000 euros. Pues bien, la cuantía de la tasa para la primera instancia ascendería a 2.300 euros (fijo 300 € + variable $400.000 \times 0.5\%$). Si se trata de una herencia, éste es obviamente uno solo de los gastos.

g).- Reclamación de una Comunidad de propietarios contra la constructora por vicios de construcción, con una cuantía litigiosa —equivalente al coste de la reparación— de millones o cientos de miles de euros, como es lamentablemente habitual. La tasa en primera instancia ascendería a miles de euros, lo que determinará en muchos casos que se decida no acudir a la Jurisdicción.

B).- Orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo.

En estos supuestos se encuentra además afectado el art. 106 de la Constitución, como ya analizamos anteriormente, lo que implica la impunidad de la Administración, del poder público en numerosos supuestos; así como que los Tribunales no podrán cumplir su función de controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

a) Sanciones administrativas en general: con elevadas tasas en función del importe de la sanción.

c).- Interposición de recurso contencioso-administrativo por personal laboral interino al servicio de la administración pública, que no estaría exento del pago de la tasa según el proyecto, por lo que deberían abonar tasas judiciales: 290 euros.

d).- Reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas:

- Reclamación de 500.000 euros como indemnización por graves daños por negligencia médica en un hospital de la Seguridad Social: la tasa ascendería a 2.850 euros.

- Reclamación a un Ayuntamiento por importe de 1.000 euros por unos daños físicos sufridos por hundirse una rejilla bajo los pies del reclamante como consecuencia de su falta de mantenimiento: 205 euros de tasa en primera instancia. Si los daños causados al viandante se valoran en 200 euros, la tasa supera al importe reclamado. Si son 600 euros los causados, la tasa asciende a 203 euros.

En todos estos supuestos no existirá recurso contencioso-administrativo y la Administración no será controlada respecto de actuaciones ilegales.

c).- Inadmisión indebida de un recurso contencioso administrativo por el Juez o Tribunal de instancia: en estos casos, además del pago de las tasas judiciales correspondientes a la primera instancia, el recurrente en apelación deberá pagar una nueva tasa de 800 y si es en casación de 1.200 euros adicionales, sin haber obtenido la tutela judicial solicitada, es decir, un pronunciamiento sobre el fondo ya que es indebidamente inadmitido. Si el Tribunal que conozca de esta nueva instancia resuelve sobre el fondo con una estimación parcial, el recurrente no tendrá derecho a devolución parcial alguna del importe de la tasa.

En definitiva, la Ley 10/2012 supone para un número indeterminado, pero enormemente elevado, de supuestos que la cuantía de las tasas establecidas es tan elevada que impide en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculiza en numerosos casos en términos irrazonables, en términos del propio Tribunal Constitucional, por lo que entendemos que procede plantear ante el citado Tribunal Constitucional una cuestión de constitucionalidad para que se pronuncie sobre los mandatos contenidos en los artículos 4 y 7 de la Ley 10/2012 que, a nuestro entender resultan parcialmente inconstitucionales por cuanto se acaba de exponer.

SUPLICO A LA SALA que tenga por hechas las anteriores manifestaciones y acuerde plantear la oportuna cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Es justicia que pido en Madrid en fecha indicada.

Procuradora

Marta Ortega Cortina

Abogado

Mariano Durán Lalaguna

Colegido 3.620 del ICAV

