



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen 1/2013, de 17 de gener, sobre la Llei 10/2012, de 20 de novembre, per la qual es regulen determinades taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia i de l'Institut Nacional de Toxicologia i Ciències Forenses

Conclusions del Dictamen:

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

La Llei 10/2012, de 20 de gener, regula en el seu títol I (art. 1 a 11) la taxa per l'exercici de la potestat jurisdiccional en els ordres civil, contenciós administratiu i social, la qual, d'acord amb l'article 2, té caràcter estatal i és exigible de la mateixa manera en tot el territori nacional.

La competència per crear i regular les taxes correspon necessàriament a l'Administració que crea les institucions i organitza els serveis públics corresponents (STC 162/2012, de 20 de setembre, FJ 5). En aquest sentit, tot i que el títol I de la Llei 10/2012 regula un tribut, la matèria competencial en la qual s'ha d'enquadrar és l'«Administració de justícia» (art. 149.1.5 CE) perquè la norma no té una finalitat merament recaptatòria sinó l'ordenació i la racionalització de l'ús del servei públic de l'Administració de justícia. El règim de distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes en aquest matèria permet concloure que les taxes de l'Estat no poden recaure sobre els serveis o les activitats de competència autonòmica (art. 101 a 109 EAC) i que el seu fet imposable s'ha de cenyir a aquells serveis que són de titularitat estatal, és a dir, a l'exercici de la potestat jurisdiccional, entesa estrictament.

Una primera aproximació a la regulació del títol I de la Llei 10/2012 porta a entendre que, per la seva denominació, la taxa es relaciona amb la funció jurisdiccional que correspon a l'Estat, sense afectar el vessant administratiu, relatiu als mitjans de suport personals i materials. Ara bé, més enllà de la seva denominació, tant de la regulació que fa la Llei 10/2012 com de l'expedient que en va acompanyar la tramitació parlamentària, se'n poden deduir indicis que el fet imposable de la taxa va més enllà de l'estricta activitat jurisdiccional i comprèn també els serveis administratius vinculats al personal i als mitjans materials que, en el cas de Catalunya, són de titularitat de la Generalitat i per a l'exercici dels quals l'article 16 de la Llei 5/2012, de 20 de març, ha creat una taxa pròpia. Tanmateix, aquests indicis no permeten col·legir, d'una manera clara i inequívoca, que l'esmentada regulació vulneri les competències de la Generalitat en matèria d'Administració de justícia.

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

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

La lletra a de l'apartat 1 de l'article 4 de la Llei 10/2012 estableix una primera exempció objectiva de la taxa en l'ordre civil, la qual se circumscriu a «[la] interposició de demanda i la presentació d'ulteriors recursos en relació amb els processos de capacitat, filiació i menors, així com els processos matrimonials que versin exclusivament sobre guarda i custòdia de fills menors o sobre aliments reclamats per un progenitor contra l'altre en nom dels fills menors».

L'expressió «processos matrimonials», que utilitza el precepte, interpretada literalment, portaria a entendre que, entre els processos que es regulen al títol I del llibre IV de la Llei d'enjudiciament civil, només quedarien exempts aquells en què se sol·licita la nul·litat del matrimoni, la separació o el divorci (art. 748.3 LEC), que són els únics que es poden qualificar com a pròpiament matrimonials, sempre que, a més, versin exclusivament sobre guarda i custòdia de fills menors o sobre aliments reclamats per un progenitor contra l'altre en nom dels fills menors.

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

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

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

La lletra f de l'apartat 1 de l'article 4 de la Llei 10/2012 exigeix de la taxa, en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa, «[l]a interposició de recursos contenciosos administratius quan es recorri en casos de silenci administratiu negatiu o inactivitat de l'Administració». Per tant, s'exigeix la taxa per la interposició del recurs contenciós administratiu davant la resta d'actes administratius, disposicions normatives, contractes administratius i responsabilitat patrimonial, entre d'altres. Aquesta extensió de l'exigència de la taxa en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa, tenint en compte les seves característiques diferenciades, podria suposar, en algun supòsit, una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en la seva dimensió de dret d'accés a la jurisdicció.

El dret d'accés a la jurisdicció l'ha definit el Tribunal Constitucional com el component medul·lar del dret a la tutela judicial efectiva i es podria veure conculcat per aquelles disposicions legals que imposessin requisits impeditius o obstaculitzadors per al seu exercici que resultessin innecessaris, excessius i no fossin raonables o proporcionals (STC 20/2012, de 16 de febrer, FJ 7). En relació amb la jurisdicció contenciosa administrativa, el dret d'accés ofereix peculiaritats des del punt de vista constitucional, com a conseqüència del mandat contingut a l'article 106 CE, que garanteix el control jurisdiccional de l'Administració.

En aquest mateix sentit, s'ha de tenir en compte la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans respecte de l'àmbit contenciós, d'acord amb la qual les taxes constitueixen un obstacle excessiu per als demandants que suposa una vulneració del Conveni Europeu de Drets Humans quan, per la seva elevada quantia, absorbeixen el valor econòmic de la pretensió objecte del procés (STEDH de 16 de novembre de 2010, *Perdigão c. Portugal*).

D'aquí es pot deduir el principi segons el qual hi ha d'haver una relació raonable de proporcionalitat entre els mitjans emprats i l'objectiu perseguit. Aquesta proporcionalitat no s'assoleix, però, si els interessats han de suportar una càrrega excessiva, no només per l'elevada quantia de la taxa, sinó també quan les taxes s'apropen o equiparen al valor econòmic de la pretensió. En aquests supòsits, la taxa provoca un indubtable efecte dissuasiu que comporta que l'interessat es vegi fortament desincentivat per iniciar el procés a partir d'una simple relació cost-benefici. En aquest sentit, la Llei 10/2012 no té en compte la relació d'equilibri entre taxa i quantia del procés quan el valor de la pretensió objecte del procés pugui ser inferior a la quantitat de la taxa que correspon meritament. Únicament la té en compte a la jurisdicció civil —i tan sols per als procediments monitori i verbal— en establir l'exempció per a les reclamacions que no excedeixin els 2.000 euros.

Així mateix, el fet de desincentivar el recurs contenciós administratiu en supòsits de petita quantia comporta que una part de l'actuació de les administracions públiques pugui gaudir d'un àmbit exempt de control de la seva legalitat. El ple sotmetiment a la llei i al dret de l'Administració (art. 103 CE) ha de poder ser objecte de control per part de la jurisdicció (art. 106 CE) i, per tant, les possibilitats dels ciutadans de promoure'l han de ser reals i efectives, no merament teòriques.

En conseqüència, la no-exempció per als procediments contenciosos administratius l'objecte dels quals sigui d'escassa quantia, entesos com aquells en què la taxa absorbeix el valor de la pretensió, és una limitació desproporcionada i, per tant, vulnera l'article 24.1 CE en relació amb l'article 106 CE.

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

L'article 7 de la Llei 10/2012 regula la determinació de la quota tributària de la taxa. Un cop establert que la taxa respon a una finalitat constitucionalment legítima i que constitueix també una mesura adequada per aconseguir-la, cal efectuar el judici específic de ponderació o proporcionalitat, en el sentit de si les quanties derivades del sistema de càlcul que s'ha fixat per a la determinació de la quota tributària estan justificades per la importància de la realització de la finalitat que es persegueix amb el seu establiment.

Pel que fa a les taxes que graven l'accés a la jurisdicció, el paràmetre per determinar-ne la constitucionalitat és que «[...] la cuantía de las tasas no debe ser excesiva, a la luz de las circunstancias propias de cada caso, del tal modo que impida satisfacer el contenido esencial del derecho de acceso efectivo a la justicia» (STC 20/2012, FJ 10). Òbviament, valorar en abstracte si una taxa, per la seva quantia, obstaculitza de manera no raonable l'accés a la jurisdicció és una tasca que pot resultar infructuosa; i això, sobretot, per la variabilitat quantitativa que les taxes poden tenir per efecte de l'aplicació de les escales de gravamen a la base imposable, però també perquè els elements que hom pot prendre com a punt de comparació poden ser de naturalesa molt diferent. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte la possibilitat que la concreta aplicació de la Llei, en determinats casos, arribés a vulnerar el dret a la tutela judicial efectiva reconegut a l'article 24.1 CE, situació davant la qual es podria sol·licitar la tutela dels tribunals ordinaris i, si fos el cas, del Tribunal Constitucional a través del

recurs d'empara (art. 53.2 CE). Així doncs, la valoració de la constitucionalitat de les taxes no es pot fer tenint només en compte aïlladament la seva quantia més o menys elevada, o, el que és el mateix, en funció tan sols de les regles de càlcul de la quota, sinó que la seva raonabilitat, des de l'òptica de la disposició general que les regula, dependrà, sobretot, del caràcter més o menys complet de les exempcions a la taxa previstes a l'article 4 de la Llei.

Quant a l'accés als recursos, el fet que s'hagi fixat una important diferència quantitativa entre les taxes exigibles en la instància i en els recursos no es pot considerar un obstacle excessiu ni desproporcionat a l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva, atès que el dret a accedir als recursos —llevat de l'ordre jurisdiccional penal— s'incorpora al dret fonamental en la configuració concreta que rebí de les lleis reguladores de les jurisdiccions respectives, i que la resolució sobre el fons pronunciada en la instància ja satisfà el nucli del dret fonamental a la tutela judicial efectiva.

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

Amb referència a la lletra a de l'apartat 2 de l'article 4 de la Llei 10/2012, que declara exemptes de la taxa «[l]es persones a les quals se'ls hagi reconegut el dret a l'assistència jurídica gratuïta, amb l'acreditació que compleixen els requisits per a això d'acord amb la seva normativa reguladora», es considera que el llindar que marquen els requisits econòmics per accedir al dret a l'assistència jurídica gratuïta, adoptat com a criteri d'exempció de les taxes judicials, és raonable i constitueix una manifestació de la presa en consideració del principi de capacitat econòmica a l'hora de configurar la taxa. Dintre de les exempcions de caràcter subjectiu de la taxa, hom en podria haver inclòs d'altres, com les referides a les persones especialment vulnerables com ara les víctimes de violència de gènere o maltractament o els discapacitats greus. En tot cas, aquesta és una decisió que queda dins de l'ampli marge d'apreciació que correspon al legislador.

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

Barcelona, 21 de gener de 2013