

## ESCRITO A LA DEFENSORA DEL PUEBLO

**Doña Francisca Sauquillo Pérez del Arco**, con D.N.I. nº 2163730 M, y domicilio a efecto de notificaciones en C/ Príncipe de Vergara, 54, 28006 Madrid, en su calidad de **Presidenta del Consejo de Consumidores y Usuarios**, y las Asociaciones de Consumidores y Usuarios de ámbito nacional que lo integran, Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE), Asociación General de Consumidores (ASGECO), Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC), Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU), Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU), Consumidores en Acción (FACUA), Federación de Usuarios - Consumidores Independientes (FUCI), Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP), Organización de Consumidores y Usuarios (OCU), Unión de Consumidores de España (UCE) y Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE), abajo firmantes, comparecen ante el Defensor del Pueblo y, como mejor proceda en Derecho,

**DICEN:**

### ANTECEDENTES DE HECHO

**ÚNICO.-** El pasado día 21 de noviembre de 2012 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado nº 280 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 Ciencia Forenses (en adelante “Ley de tasas judiciales”), la cual **adolece de vicios de inconstitucionalidad claros y manifiestos que afectan fundamentalmente a los siguientes artículos de la Constitución española de 1978:**

**Artículo 14:** Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

**Artículo 24.1:** Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

**Artículo 51.1:** Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

## ALEGACIONES

### PRIMERA.- EL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS.

El Consejo de Consumidores y Usuarios acude al **Defensor del Pueblo** como Alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, para que esta Institución emita un juicio de constitucionalidad, tal y como se solicitará en el Suplico de este escrito, y proceda a **interponer Recurso de Inconstitucionalidad contra los artículos 2, 4, 5, 6 y 7 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 Ciencia Forenses**, por afectar y vulnerar Derechos Fundamentales constitucionalmente reconocidos, ejerciendo así las facultades que la Constitución le atribuye, recogidas en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, que desarrolla el artículo 54 de la Constitución .

El artículo **38.1 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes Complementarias** define el Consejo de Consumidores y Usuarios como el órgano nacional de consulta y representación institucional de los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones, integrado por las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico que, atendiendo a su implantación territorial, número de socios, trayectoria en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios y programas de actividades a desarrollar, sean más representativas.

Por otra parte, el **Consejo de Consumidores y Usuarios y el Defensor del Pueblo suscribieron Protocolo de Colaboración** entre ambas Instituciones con fecha 30 de enero de 2008, cuyo objetivo es impulsar la colaboración y cooperación entre ambos órganos para contribuir al logro de sus respectivos fines y objetivos, a fin de mejorar el servicio a los ciudadanos.



## SEGUNDA.- OBJETIVOS DE LA LEY 10/2012.

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 Ciencia Forenses tiene como objetivo declarado, tal como reza su preámbulo, efectuar una **“ampliación sustancial tanto de los hechos imponibles como de los sujetos pasivos, que ahora alcanzan no sólo a las personas jurídicas, sino también a las personas físicas”**, en referencia a la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que había reinstaurado las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia por el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Se trata, en definitiva, de que los ciudadanos que recurren a los tribunales asuman parte del coste que ello implica, con el fin de racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, con lo que el redactor de la ley pretende que las tasas aporten mayores recursos que permitirán una mejora en la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita.

El preámbulo de la Ley cita expresamente la reciente **Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2012, de 15 de febrero**, que confirma la constitucionalidad de las tasas y reconoce la viabilidad de un modelo en el que parte del coste de la Administración de Justicia sea soportado por quienes más se benefician de ella. También reconoce que el recurso económico a la tasa en el ámbito de la Administración de Justicia parte de su concepto en el Derecho tributario, en el que su hecho imponible está constituido, entre otros supuestos, por la prestación de servicios en régimen de Derecho público que afecten o beneficien al obligado tributario, y que **la determinación de la carga tributaria no se hace a partir de la capacidad económica del contribuyente, sino del coste del servicio prestado**, que nunca puede superarse.

Además, la nueva Ley mantiene el criterio de fijación de la cuantía de la tasa establecido por la Ley 53/2002, en función de dos factores: una cantidad variable, en atención a la cuantía del proceso judicial, y otra fija, en función del tipo de proceso.

Otra finalidad declarada de la Ley es incentivar la resolución de los litigios por medios extrajudiciales, estableciendo para ello una devolución de la cuota de la tasa cuando se alcance una solución extrajudicial que ahorre parte de los costes de la prestación de servicios, después de que el Secretario judicial certifique la terminación del proceso de esta forma.

Se recuerda, además, que la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización procesal, incorporó en el artículo 241 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, un nuevo número 7 que incluye dentro de las costas la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, por lo que el vencimiento en un proceso y la condena en costas a la otra parte trasladarán el pago de la tasa a la parte demandada.

### TERCERA.- CONSTITUCIONALIDAD DE LAS TASAS JUDICIALES.

Conviene comenzar analizando la constitucionalidad de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia. Si bien es cierto que la Constitución española de 1978 no proclama la gratuidad absoluta de la justicia, su artículo 24.1 sí consagra el derecho fundamental de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

Pero no es menos cierto que la Ley 25/1986 erradicó del ordenamiento jurídico español las tasas judiciales que se encontraban en vigor cuando se aprobó la Constitución, entre otras razones, para propiciar que todos los ciudadanos pudiesen obtener justicia cualquiera que fuese su situación económica o su posición social. La exposición de motivos de esta Ley afirmaba que “en el ámbito de la Administración de Justicia los valores constitucionales se manifiestan en el derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos, reconocido en el artículo 24 de la propia Constitución. El que, además de la justicia se manifiesten también la libertad y la igualdad, y el que todas ellas sean, como quiere la Constitución, reales y efectivas depende de que todos los ciudadanos puedan obtener justicia cualquiera que sea su situación económica o su posición social”.

Sin embargo, la citada Ley 53/2002 reintrodujo la figura de las tasas judiciales, aunque con un alcance muy limitado, al ser sujetos pasivos de las mismas exclusivamente las personas jurídicas no amparadas por los supuestos de exención previstos legalmente, lo que en la práctica reducía el ámbito subjetivo a empresas que facturasen más de seis millones de euros.

Efectivamente, este régimen tributario ha sido autorizado por el **Tribunal Constitucional en su sentencia 20/2012**, si bien en los estrictos términos que contemplaba la Ley 53/2002 y de forma limitada a algunos supuestos. En efecto, la referida sentencia, al contrario de lo que sostiene la exposición de motivos de la Ley de tasas judiciales, tiene por objeto exclusivo el análisis del artículo 35.7.2 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, a raíz de la cuestión de inconstitucionalidad remitida por medio de Auto de 15 de diciembre de 2003 por el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña, como confirma su **Fundamento Jurídico 1º**. Además, el **Fundamento Jurídico 3º** afirma que es preciso tener en cuenta que este precepto establece "que el hecho imponible de la tasa consiste en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, a instancia de parte, en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo".

Por lo tanto, el Tribunal se ha pronunciado en esta sentencia sólo respecto a la constitucionalidad del régimen de tasas judiciales instaurado por la Ley 53/2002 en un procedimiento civil y concretamente sobre la interposición de demanda, es decir, que no se pronunció en modo alguno sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, y menos aún en el orden jurisdiccional social o laboral, al que la

amplía la Ley 10/2012, si bien esta no se refiere a la iniciación de los procedimientos, sino sólo a la interposición de los recursos de suplicación y casación. Concretamente, la sentencia afirma que "las especiales características que protegen el acceso a la justicia en materia 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) y a la jurisdicción contencioso-administrativa, ofrecen 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).

Además, el **Fundamento Jurídico 5º** de la referida sentencia excluye de su control y por tanto de su pronunciamiento sobre la adecuación constitucional, el gravamen de las tasas judiciales en la interposición de recursos, al manifestar que aunque "las tasas judiciales establecidas en la Ley de medidas para el año 2003 gravan tanto la presentación de demandas como la interposición de recursos sólo el primer aspecto es relevante en este proceso constitucional, puesto que la decisión que debe adoptar el Juzgado que ha suscitado la presente cuestión versa sobre una demanda, no sobre ninguno de los otros tipos de actuaciones sujetos al gravamen por la disposición de rango legal" ya que en "la Sentencia de Pleno 37/1995, de 7 de febrero (FJ 5), este Tribunal ha subrayado el diferente relieve constitucional que posee el derecho de acceso a la jurisdicción y el de acceso a los recursos legalmente establecidos".

En cuanto al fondo del asunto, la citada sentencia declara en su **Fundamento Jurídico 8º** que "no se han suscitado dudas en este proceso acerca de la legitimidad de los fines que persigue la tasa, en cuanto se dirige a financiar el servicio público de la Administración de Justicia con cargo a los justiciables que más se benefician de la actividad jurisdiccional, disminuyendo correlativamente la financiación procedente de los impuestos, a cargo de todos los ciudadanos".

Aunque más adelante el Tribunal Constitucional precisa que "en el ejercicio de su libertad de configuración normativa, **el legislador debe tomar en consideración las circunstancias y los datos relevantes, atendida la naturaleza y finalidad de los distintos impuestos, tasas y otras figuras tributarias que puede establecer, dentro de los márgenes constitucionales** [STC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 6 a)]."

Así, el **Fundamento Jurídico 9º** reconoce que "la tasa judicial vigente desde el 1 de abril de 2003 tiene un ámbito limitado, que viene claramente definido por las numerosas exenciones objetivas y subjetivas que enumera el apartado 3 de dicho art. 35. En el orden civil, único relevante en este proceso constitucional, están exentas de tasa las demandas que inician procesos en materia de estado civil de las personas, de familia y de sucesiones; es decir, quedan gravados por la tasa los procesos en los que

se litigan obligaciones y contratos, derechos reales y daños y perjuicios, litigios todos ellos donde se controvierten derechos de contenido económico. **Tampoco quedan sujetas al pago de la tasa judicial las personas físicas: ninguna persona física que litigue debe abonar tasas judiciales, sean cuales sean sus circunstancias económicas y el objeto del litigio que promuevan.** De entre las personas jurídicas, se encuentran exentas las entidades sin fines lucrativos, las que no están sujetas al impuesto de sociedades y los sujetos pasivos que, según la legislación de dicho impuesto, son considerados de reducida dimensión. Como precisa el Abogado del Estado, estas exenciones legales conducen a que solamente queden sujetas al pago de las tasas judiciales las personas jurídicas con ánimo de lucro cuya cifra de negocios hubiere alcanzado, en el período impositivo anterior, un importe neto superior a seis millones de euros. El Fiscal concluye, igualmente, que quienes vienen obligadas al pago de las tasas judiciales son las grandes empresas que acuden a la justicia a reclamar sus derechos económicos, como son las compañías de seguros de grandes dimensiones”.

Pero la posterior **Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2012**, de 9 de mayo de 2012, que casualmente no cita el preámbulo de la Ley de tasas judiciales, sobre cuestión interna de inconstitucionalidad suscitada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en relación con el art. 35 apartado 7.2, de la Ley 53/2002, en el que se impugnaban sendos Autos, respectivamente del Juzgado de Primera Instancia de Villarrobledo (Albacete) y de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Albacete, que declararon desierto el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia de 28 de febrero de 2003 dictada por el primero de dichos órganos judiciales, que venía a fundamentar la desestimación de la cuestión planteada en el elevado volumen de facturación de ciertas entidades mercantiles, sin pronunciarse sobre otros supuestos, también se pronuncia sobre el aspecto constitucional del derecho de acceso a los recursos, y en su **Fundamento Jurídico 5º** establece literalmente que "precisado el canon de enjuiciamiento de esta manera, estamos en condiciones de concluir que si el art. 35 de la Ley 53/2002, en la medida que requiere a entidades mercantiles con un elevado volumen de facturación que contribuyan a financiar la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas en las que reclaman derechos de contenido económico so pena de no darles curso, no limita de un modo desproporcionado el derecho de acceso a la justicia, como hemos declarado en la STC 20/2012, mucho menos puede apreciarse desproporción en ese precepto cuando proyecta esa misma exigencia sobre idénticos sujetos y con iguales consecuencias pero referida a la promoción de recursos contra un previo pronunciamiento judicial, ámbito éste en el que, como ya hemos apuntado, el juicio de proporcionalidad al que puede someterse la decisión del legislador por este Tribunal es menos intenso, todo lo cual **implica que la limitación de acceso a los**

**recursos previstos en las leyes procesales civiles que dispone el precepto objeto de este proceso no desconozca la dimensión de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) que garantiza el acceso a los recursos establecidos en la ley y que, en su virtud, proceda desestimar esta cuestión de inconstitucionalidad."**

Finalmente, la **Sentencia del Tribunal Constitucional 116/2012**, de 4 de junio, se pronuncia en amparo sobre la constitucionalidad de que un Tribunal del orden jurisdiccional contencioso-administrativo pueda lícitamente, a la luz de la Constitución, acordar el archivo de una demanda por no presentar el justificante del pago de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en dicho orden jurisdiccional, establecida por el art. 35 de la Ley 53/2002, que se resuelve siguiendo la doctrina sentada por el Pleno del Tribunal en la STC 20/2012, de 16 de febrero, que enjuició la constitucionalidad de ese mismo precepto legal en lo que atañe a la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden civil.

Así, el **Fundamento Jurídico 5º** establece que:

"Estas ideas básicas son las que nos deben guiar ahora, aunque no debemos perder de vista que se trata de examinar 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 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)" (STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 4)."

No queda duda, pues, de que el Tribunal Constitucional aplica los mismos criterios sobre las tasas judiciales expuestos en la Sentencia 20/2012 a la jurisdicción-contencioso-administrativa, si bien la exposición de motivos de la Ley 10/2012 elude cualquier referencia a la reciente sentencia 116/2012 del mismo Tribunal.

#### **CUARTA.- EXENCIONES OBJETIVAS Y SUBJETIVAS.**

A continuación deben analizarse las exenciones objetivas y subjetivas en el ámbito de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios.

En primer lugar, el **artículo 4.1.e) de la Ley 10/2012** exime del pago de tasas la presentación de petición inicial del procedimiento monitorio y la

demanda de juicio verbal en reclamación de cantidad cuando la cuantía de las mismas no supere dos mil euros, pero no se aplicará cuando en estos procedimientos la pretensión ejercitada se funde en un documento que tenga el carácter de título ejecutivo extrajudicial de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Esta exención inicial no se encontraba recogida en el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno a las Cortes y supone, por tanto, un avance respecto al mismo que beneficiará a numerosos ciudadanos quienes, de otro modo, no podrían ejercitar sus legítimos derechos en pleitos de escasa cuantía, donde la tasa devengada por la presentación de la demanda podría superar el objeto del pleito.

Asimismo, supone implícitamente el reconocimiento de que no se puede culpabilizar a la ciudadanía de abusar de la justicia, ni responsabilizarles de que ésta sea lenta y precaria por hacer uso de ella sino que, al contrario, se debe fomentar que los consumidores ejerciten sus derechos ante los tribunales si con anterioridad no se ha conseguido una solución negociada o mediante procedimientos extrajudiciales eficaces, como el Sistema Arbitral de Consumo que, recordemos, es de carácter estrictamente voluntario.

Sin embargo, esta exención no puede considerarse de ningún modo suficiente, pues numerosas reclamaciones de consumo exceden el límite de dos mil euros fijado legalmente. Piénsese, por ejemplo, en pleitos sobre vivienda, participaciones preferentes o seguros de asistencia sanitaria, entre muchos otros supuestos, donde la cuantía del procedimiento judicial, calculada con arreglo a las normas procesales, como establece la Ley de tasas judiciales en su artículo 6, puede resultar muy cuantiosa, lo que tiene graves repercusiones para los afectados respecto al cálculo de la tasa variable.

Mención especial, tanto por su actualidad como por su gravedad, merece la situación de los **procesos de ejecución hipotecaria**. Paradójicamente, el Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, fue convalidado al día siguiente de la publicación en el BOE de la Ley 10/2012. Y mientras este aprueba algunas medidas que pretenden beneficiar a los afectados, aunque han sido muy criticadas por sus excesivas limitaciones, sorprende que de la aplicación de la Ley de tasas judiciales resulte que se siga manteniendo que esos mismos “desahuciados” paguen vía condena en costas las tasas judiciales abonadas por el banco al demandar, incluso con un pequeño aumento y que, además, como impactante novedad, se les impida defenderse en el otro pleito posterior que la vigente ley obliga a plantear al ejecutado, incluso ya tras ser lanzado, si su contrato es

abusivo y quiere evitar que la deuda resulte definitiva. Es decir, el ejecutado que quiera defenderse, y no conformarse con la deuda si es, por ejemplo, resultado de intereses abusivos, sigue necesitando un segundo pleito, interpuesto por él, además de sufrir el proceso iniciado por el banco y que acaba de todas formas con el lanzamiento. Todo ello siempre y cuando pueda abonar las nuevas tasas, pues es dudoso que familias en tan precarias condiciones económicas que les llevan a perder su vivienda, puedan hacer frente a las tasas, especialmente a la variable.

En cuanto a las exenciones subjetivas fijadas por el **artículo 4.2 de la Ley 10/2012**, el cambio más sustancial, que viene a suponer una ruptura del régimen de las tasas judiciales vigentes hasta la actualidad, radica en la inclusión de las personas físicas en la categoría de justiciables obligados a satisfacerlas, salvo que se les reconozca el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Sin embargo hay que recordar que es tajante el **Fundamento Jurídico 9º in fine de la STC 20/2012** cuando afirma que “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”. Es decir, el Tribunal aceptaba la constitucionalidad del hasta ahora vigente régimen de tasas establecido por la Ley 53/2002 pues **no se refería, en ningún caso, a las personas físicas.**

Y, en cuanto a las **personas jurídicas**, el Consejo de Consumidores y Usuarios lamenta que haya desaparecido la exención establecida por 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, en favor de las que hayan optado por este régimen, entre ellas las propias Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

También debe tenerse muy en cuenta que el devengo de esta tasa judicial supone para las Asociaciones de Consumidores y Usuarios una **nueva limitación para la presentación de acciones colectivas de cesación en representación de los intereses colectivos o difusos de una pluralidad determinada, determinable o indeterminada, de afectados** al amparo del artículo 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil pues, de aplicarse las reglas de determinación de la cuantía procesal, se llegaría fácilmente al límite legal de 10.000 euros de tasa variables. O por exponer otro caso, piénsese lo que habría supuesto en su momento para las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, en concepto de tasas, la

representación en el procedimiento concursal de decenas de miles de afectados de Forum y Afinsa.

#### **QUINTA.- BASE IMPONIBLE Y CUOTA TRIBUTARIA.**

Otro extremo que debe ser objeto de debate es el referente a la determinación de la cuota tributaria. En primer lugar, el **artículo 6 de la Ley 10/2012** establece que la base imponible de la tasa coincide con la cuantía del procedimiento judicial o recurso, determinada con arreglo a las normas procesales. Los procedimientos de cuantía indeterminada o aquellos en que resulte imposible su determinación de acuerdo con las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil se valorarán en dieciocho mil euros de cuantía, a efectos de establecer la base imponible de la tasa. En los supuestos de acumulación de acciones o en aquellos en que se reclamen distintas pretensiones en una misma demanda, reconvencción o recurso, para el cálculo de la tasa se tendrá en cuenta la suma de las cuantías de las pretensiones ejercitadas o de las acciones acumuladas.

Por su parte, el **artículo 7 de la citada Ley** establece la determinación de la cuota tributaria partiendo de una cuota 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. Cuantía que, además, deberá abonarse nuevamente para la interposición de los recursos de apelación, casación y extraordinario por infracción procesal, lo que sin duda atenta contra el principio que erradica de nuestro ordenamiento tributario la doble imposición. Teniendo presente, además, que el plazo para la interposición de los recursos suele ser muy breve, a veces tan sólo de cinco días, lo que dificulta enormemente que la parte que pretenda interponerlo pueda disponer del importe de la tasa en ese preciso momento, sobre todo si es de elevada cuantía.

De hecho **este es uno de los aspectos más problemáticos de la Ley 10/2012 y que puede suponer una mayor indefensión de los justiciables, que se verán inexorablemente privados de la tutela judicial efectiva y la quiebra del principio de igualdad ante la Ley que fundamentan el recurso de inconstitucionalidad cuya presentación solicita al Defensor del Pueblo este Consejo.** Considérese, por ejemplo, un deudor hipotecario que, después del lanzamiento, deba demandar al banco por la inclusión en su contrato de cláusulas abusivas; si la vivienda estaba valorada en 300.000 euros, podría llegar a pagar hasta 8.600 euros en concepto de tasas judiciales, cantidad que la mayoría de las familias en esta situación no podrán afrontar, viéndose privados de este último recurso.

Las **cuotas resultantes de la aplicación de estos criterios resultan muy superiores a las que establecía el régimen actualmente vigente** – que recordemos afectaba sólo a empresas que facturasen más de seis millones de euros – con el agravante de que a partir de la entrada en vigor de la Ley 10/2012, se aplicarán a todas las personas físicas que no sean beneficiarias del derecho de asistencia jurídica gratuita. 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, mientras que las cantidades fijas por apelaciones saltan de 300 a 800 euros y en los recursos de casación de 600 a 1.200 euros. Y a todo ello hay que sumar, como ya se ha indicado la aplicación de la tasa variable, no sólo en la petición inicial o demanda, sino que resulta exigible para cada nuevo recurso interpuesto.

El **efecto disuasorio de la medida es, sumando el efecto combinado de las tasas fija y variable, por tanto, enorme**, lo que va a suponer en muchísimos casos la **imposibilidad del acceso de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva promulgada como un derecho fundamental por el artículo 24.1 de la Constitución**, por motivos estrictamente de capacidad económica. No hay que olvidar que, como se ha indicado con anterioridad, el propio **preámbulo de la Ley reconoce que la determinación de la carga tributaria no se hace a partir de la capacidad económica del contribuyente**, por lo que el prelegislador era perfectamente conocedor del citado **efecto disuasorio, cuando no discriminatorio**, de la extensión de las tasas judiciales a las personas físicas. Dicho en otros términos, **la Ley 10/2012 infringe también el artículo 14 de la Constitución española**, que prescribe la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley y prohíbe cualquier forma de discriminación, entre otras la económica, para acceder a un derecho fundamental como es la tutela judicial efectiva.

En este sentido es absolutamente categórico el **Fundamento Jurídico 10º STC 20/2012** cuando afirma que:

“Esta conclusión general (la constitucionalidad del sistema de tasas judiciales para grandes empresas) 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- und Beratungsgesellschaft mbH (núm. C-279/09)**”.

El citado **Fundamento Jurídico 7º** establece que:

“Es doctrina reiterada de este Tribunal que **el primer contenido del derecho a obtener la tutela de Jueces y Tribunales, en un orden cronológico y lógico, es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso y poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas** (SSTC 220/1993, de 30 de junio, FJ 2 y 34/1994, de 31 de enero, FJ 2, entre otras). Asimismo, hemos dicho que el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino que es un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo ejercicio está sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador (SSTC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 4 y 182/2004, de 2 de noviembre, FJ 2) ... 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).”

En definitiva cabe concluir que, desde el punto de vista constitucional, los parámetros para juzgar la adecuación del importe de las cuantías se cifran en que no sean impeditivas para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, especialmente cuando se trata de personas físicas.

## SEXTA.- VALORACIÓN DEL CCU.

En el seno del Estado Social y Democrático de Derecho la justicia aparece configurada de una doble manera. Por un lado, como un **valor superior del ordenamiento jurídico** tal y como consagra el **artículo 1.1 de la Constitución española**, de forma que su realización es el objetivo fundamental de la Carta Magna, pero también como un **servicio público que proporciona a los ciudadanos la última y necesaria garantía en el ejercicio de sus derechos y libertades**.

Numerosas instituciones como el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo General de la Abogacía Española, el Consejo General de Procuradores , así como Fiscales y Secretarios Judiciales advirtieron o se pronunciaron – en distintos grados - en contra del Anteproyecto de Ley, coincidiendo en su mayoría en que suponía un **ataque frontal a los derechos constitucionales de los ciudadanos**. El Consejo de Consumidores y Usuarios debe sumarse a esta calificación, pues si bien hay que reconocer que el elevado número de litigios que acceden a los Tribunales son causa de la saturación del sistema judicial, no parece que la solución más adecuada sea limitar un derecho fundamental de los ciudadanos, como lo es el acceso a la justicia.

En cuanto al argumento referente al elevado coste de la justicia como fundamento de la imposición de tasas judiciales, hay que tener en cuenta que el servicio prestado por la Administración de Justicia a los ciudadanos, **antes que un simple servicio, como lo denomina la Ley de Tasas Judiciales, es un derecho constitucional fundamental** y que **la inseguridad jurídica derivada de un mal funcionamiento de la Justicia y la restricción del acceso a los tribunales supone una auténtica desigualdad de los ciudadanos ante la Ley y la quiebra del Estado de Derecho**.

Desde el Consejo se entiende que **la Justicia se configura como garantía última de los derechos** y que la Ley 10/2012 supone que habrá ciudadanos que puedan costearse sin problemas los procesos judiciales, mientras **otros ni siquiera podrán plantearse el acceder a la vía judicial, pues si no obtienen el beneficio de asistencia jurídica gratuita carecerán de recursos suficientes para pleitear**. Hay que tener presente que **este beneficio legal se concede atendiendo solamente al nivel de ingresos de la unidad familiar**, que no debe superar el doble del IPREM (aproximadamente 1.100 euros mensuales), **pero no tiene en cuenta los gastos de dicha unidad familiar**, especialmente en estos momentos de gravísima crisis económica, con un 25% de la población activa en situación de desempleo, un elevado nivel de sobreendudamiento de las familias, el descenso de sueldo de los funcionarios y de muchos trabajadores de empresas privadas y la subida

generalizada de impuestos, tasas y precios, incluso de productos y servicios básicos y de primera necesidad. Tampoco tienen derecho a justicia gratuita - salvo que no superen el doble del IPREM - quienes se encuentren desempleados, ni las víctimas de violencia doméstica, ni las familias numerosas, ni aquéllas que tengan algún miembro discapacitado o dependiente, las que tengan hijos menores de tres años, las que deban afrontar una cuota hipotecaria superior al 50% de sus ingresos, ni las que ganen entre el doble o el triple de IPREM. Todo ello hace que, en la práctica, la inmensa mayoría de los ciudadanos no pueda plantearse el acceso a los tribunales en defensa de sus legítimos derechos e intereses.

En este sentido, el CCU ya se ha pronunciado públicamente afirmando que el establecimiento de tasas judiciales generalizadas para todos los ciudadanos por el ejercicio de la potestad jurisdiccional crea una limitación considerable a la hora de tener acceso a la justicia pues, si ya de antemano esta resulta muy cara debido a los honorarios de abogados y procuradores, al imponer además el devengo de tasas judiciales los ciudadanos dejarán de acudir a los tribunales a dirimir sus conflictos.

Además, **esta medida beneficiará sobre todo a las empresas que incumplan sus obligaciones con los consumidores, ya que el coste del proceso disuadirá a estos de presentar demandas, pues se da la paradoja de que las empresas o profesionales que incumplan sus obligaciones en perjuicio de los consumidores y usuarios, y fuercen a estos a iniciar un procedimiento judicial, se encuentran exentas del pago de estas tasas judiciales.** Las tasas se convertirán además, en **elemento de coacción y de negociación por las empresas,** sabedoras de que en muchos casos su elevada cuantía disuadirá a los perjudicados a solicitar el reconocimiento de sus derechos o la indemnización de los daños sufridos, por vía judicial. Todo ello supondrá, en la práctica, el **enriquecimiento injusto de empresas que de forma fehaciente y habitual utilizan cláusulas abusivas en sus contratos o incumplen sus obligaciones legales o contractuales.**

Este Consejo no puede compartir tampoco el argumento expuesto en el preámbulo de la Ley ni en el punto IV del voto particular formulado por los vocales del Consejo General del Poder Judicial D<sup>a</sup> Concepción Espejel Jorquera y D. Claro José Fernández Carnicero, al Informe emitido por dicho órgano, al que se adhirieron posteriormente los vocales D. Fernando de Rosa Torner y D. Antonio Dorado Picón. Este expone textualmente:

“ ... al convencimiento de que **la tasa no supone un obstáculo para la garantía plena de la tutela judicial efectiva.** Por el contrario, su vocación racionalizadora conduce a asentar el Estado de Derecho en la realidad social, de la que forma parte determinante de la circunstancia o contexto económico. En todo caso, de conformidad con la Ley 37/2011, que

modifica el art. 241 de la Ley 1/2000, incorporado un nuevo número 7, el vencimiento en un proceso y la condena en costas a la otra parte, trasladan a ésta el pago de la tasa. Por ello, **ante la expectativa de un agravamiento de las costas, el impacto de la tasa conducirá sin duda a disminuir razonablemente la litigiosidad pendiente**".

Ya del propio texto se desprende, al citar expresamente la Ley de Enjuiciamiento Civil, que **sólo en éste orden jurisdiccional civil es posible la condena en costas** y, aún así, al consagrar la Ley rituaría el **criterio objetivo del vencimiento**, con escasas excepciones, **basta que no sean concedidas todas las pretensiones formuladas por la parte demandante para que no se produzca tal condena en costas**. Pero, además, resulta obvio que el efecto disuasorio de las tasas judiciales **afectará en mucha mayor medida a los consumidores y usuarios, que deben abonarlas para que se admitan a trámite sus demandas, que a las empresas, que unen a su más cómoda posición procesal de demandadas, que se encuentran exentas de su pago mientras no presenten reconvencción contra el demandante**. Y además, dichas empresas siempre podrán deducirse fiscalmente la cuantía de las tasas, posibilidad de la que carecen las personas físicas.

Por último, que se excluya del ámbito de la exención objetiva prevista por la Ley de Tasa Judiciales la **ejecución de laudos arbitrales de consumo** resulta aún más perjudicial y paradójica. Hay que recordar nuevamente que uno de los propósitos declarados de la nueva Ley es incentivar la resolución de los litigios por medios extrajudiciales, entre los que se encuentra el Sistema Arbitral de Consumo.

En cumplimiento de lo dispuesto por el **artículo 51.1 de la Constitución española**, que obliga a los poderes públicos a garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, su seguridad, su salud y sus legítimos intereses económicos, los artículos 57 y 58 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, definen el sistema arbitral del consumo, como un sistema extrajudicial de resolución de resolución de conflictos entre los consumidores y usuarios y los empresarios a través del cual, sin formalidades especiales y con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, se resuelven las reclamaciones de los consumidores y usuarios, siempre que el conflicto no verse sobre intoxicación, lesión o muerte o existan indicios racionales de delito.

Una de las características fundamentales del Sistema Arbitral de Consumo, tal como se encuentra regulado en la actualidad por el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, es su **gratuidad**. Sin embargo, paradójicamente, como ya se ha indicado, la reforma de las tasas

judiciales rompe este criterio legal de gratuidad, pues el **artículo 2.a) de la Ley 10/2012 califica como hecho imponible la ejecución de títulos extrajudiciales en el orden jurisdiccional civil**, es decir, que la ejecución de laudos arbitrales está condicionada al pago de una tasa judicial, lo que quiebra el mencionado principio de gratuidad del arbitraje de consumo.

Finalmente, este Consejo lamenta que, dada la premura en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, no haya sido consultado, tal como dispone el **artículo 51.2 de la Constitución Española**. Este reconocimiento a su labor consultiva se plasma en el **artículo 39 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias**, referente a la audiencia en consulta en el proceso de elaboración de las disposiciones de carácter general. Así, su **párrafo 1** dispone que el Consejo de Consumidores y Usuarios será oído en consulta, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de ámbito estatal relativas a materias que afecten directamente a los consumidores y usuarios, mientras el **párrafo 2.b** se refiere expresamente a las reglamentaciones sobre bienes o servicios de uso y consumo entre las que se encuentra, sin duda, la Justicia.

Por todo lo expuesto, el Consejo de Consumidores y Usuarios alerta de que con la aprobación de la Ley de tasas judiciales **se ponen en riesgo, en definitiva, el derecho efectivo a la tutela de los tribunales previsto en el artículo 24.1 de la Constitución, y la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, consagrado pro el artículo 14 de la Carta Magna**, y que, además, la imposición de tasas excesivas para el acceso de los ciudadanos a la justicia supone una **auténtica quiebra del carácter tuitivo del derecho a la defensa y protección de los consumidores y usuarios que emana del propio artículo 51 de la Constitución** que, recordemos, es un principio ordenador del propio Ordenamiento Jurídico y que, al contrario, **viene a consagrar una clara posición de dominio de las empresas o profesionales económicamente más poderosos**.

#### **SÉPTIMA.- MOTIVOS DE INCONSTITUCIONALIDAD ALEGADOS.**

En resumen, cabe concluir que, a *sensu contrario* de lo que pretende el preámbulo de la Ley 10/2012, el propio **Tribunal Constitucional advierte en su sentencia 20/2012 que 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, como se ha expuesto a lo largo del presente escrito.

Y todo ello teniendo presente que dicha sentencia analizada partía de unas cuantías, que aplicándose sólo a las empresas con un alto volumen de facturación y no a personas jurídicas, parecían razonables en comparación con las que ahora se establecen en la Ley recién aprobada, ya que el propio Tribunal Constitucional advertía sobre la necesidad de proporcionalidad de aquellas y que " podría verse modificada (la opinión del propio Tribunal) 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.

Finalmente, además del artículo 24.1 de la Constitución, resultan conculcados por la vigente 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 Ciencia Forenses los artículos 14 y 51 de la Carta Magna.

En virtud de lo anteriormente expuesto,

## **SUPLICA AL DEFENSOR DEL PUEBLO,**

Que teniendo por presentado este escrito, lo admita a trámite y en ejercicio de la potestad conferida por los artículos 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo y 32.b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y previo estudio de su constitucionalidad, **proceda a interponer Recurso de Inconstitucionalidad contra los artículos 2, 4, 5, 6 y 7 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 Ciencia Forenses, por afectar a derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos,** sin perjuicio de extender dicho recurso a otros artículos de la mencionada Ley Orgánica si así lo estima oportuno el Defensor del Pueblo.

En Madrid, a veintiocho de noviembre de 2012

Francisca Sauquillo Pérez del Arco  
PRESIDENTE DEL CONSEJO DE  
CONSUMIDORES Y USUARIOS

ADICAE  
Manuel Pardos Vicente  
D.N.I. 17091529

ASGECO  
Ana Isabel Ceballo Sierra  
D.N.I. 50307173

AUC  
Bernardo Hernández Bataller  
D.N.I. 20775428

CEACCU  
Isabel Avila Fernandez-Monge  
D.N.I. 5623831

CECU  
Fernando Móner Romero  
D.N.I. 22561929

FACUA  
Francisco Sánchez Legrán  
D.N.I. 27887139

FUCI  
Gustavo Samayoa Estrada  
D.N.I. 7228201

HISPACOOOP  
Félix Martín Galicia  
D.N.I. 5268522



OCU  
José M<sup>a</sup> Múgica Flores  
D.N.I. 35539003

UNAE  
M<sup>a</sup> de la Ceda Linares  
D.N.I. 50537009

NOTA DE PRENSA EM: <http://www.consumo-ccu.es/prensaNotas.asp>