

Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 71/2014, de 6 de mayo [BOE n.º 135, de 4-VI-2014]

TASAS JUDICIALES Y EURO POR RECETA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

Este comentario se realiza en el marco del Proyecto Investigación y Desarrollo «La reducción de la litigiosidad administrativa, financiera y tributaria». DER2012-34413, concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad y cuyo IP es el Prof. Dr. D. José María Lago Montero.

¡Qué mundo éste de las tasas que inundan los diferentes Tribunales de litigios sobre su legitimación y correcta cuantificación! «No te acostarás sin conocer una tasa más» dicen con tono jocosos los más doctos sobre el tema, sorprendidos la mayoría de las veces por la capacidad de inventiva de quienes las aprueban. Y es que, en materia de tasas, no hay experto que, creyendo saber su concepto, no recurra a sus tipos y ejemplos como aclaración ante la imposibilidad cierta de elaborar una explicación que los obvie.

Se nos plantea aquí el análisis de unas tasas polémicas, las tasas judiciales que ha adoptado la Comunidad Autónoma de Cataluña y que se han sometido a enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional dado que ya el Estado previamente había aprobado otras con semejante redacción. Pensamos que el Gobierno de la Nación a través de su presidenta en funciones como recurrente vieron la cosa bastante fácil. Abogados del Estado y asesores varios debieron manifestar en bajo la facilidad del fallo, por lo que a la vista del resultado final, sito en la Sentencia núm. 71/2014 de 6 de mayo, pronunciamiento que comentamos, les debió de caer como un jarro de agua fría. No saldrían de su espasmo. Sin duda pensamos que ni siquiera los magistrados que votaron a su favor estaban plenamente convencidos de lo que habían legitimado. Se debía echar una pala de arena pues se vaticinaban muchas otras de cal tras el órdago independentista que se venía anunciando. La ecuanimidad del órdago podría quedar entredicha si un asunto tras otro fuera tumbado, por lo que temerosos de que el ente enjuiciado dijera, cuan estudiante infructuoso, que la maestra le tiene manía, se levantó la mano.

La fundamentación jurídica de la Sentencia (*cf.* fundamento jurídico 3.º) comienza poniendo al lector en el debido escenario. Si bien de la Constitución y de la Ley Orgánica de Financiación de las comunidades autónomas (LOFCA) éstas tienen competencia para el establecimiento *ex novo* de tributos, tal no puede entenderse bajo ningún concepto como absoluta, sino como limitada. En materia de tasas, y específicamente de tasas por servicios públicos como lo es la justicia, su establecimiento va ligado estrechamente a la tenencia de la competencia material por el ente que la adopta. Así lo deja claro el artículo 7 de la LOFCA. Pero, en todo caso, aun disponiendo de la competencia material, ésta debe conectarse con lo dispuesto en el artículo 6.2 del mismo

cuerpo legal donde se prohíbe a las Comunidades Autónomas el establecimiento de tributos que recaigan sobre hechos imposables ya gravados por el Estado.

¡Qué grandes momentos han dado a la literatura científica los apartados 2 y 3 del artículo 6 LOFCA, ante auténticas labores de ingeniería léxico-semántica por las Comunidades Autónomas para evitarlos! Parecía que las tasas judiciales catalanas no escaparían del reproche constitucional pues su hecho imponible, salvo algún matiz de corto alcance, venía siendo cuasi-copiado de las leyes del Estado. Pero... el destino siempre es incierto.

La Ley estatal ([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](#)) señala en su artículo 1 como ámbito de aplicación de la «tasa por ejercicio de la potestad jurisdiccional» en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social, que serán aplicables en todo el Estado, pero matiza «sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras, los cuales no podrán gravar los mismos hechos imposables». Se trata de una aclaración innecesaria en un lugar como éste y profundamente inapropiado pues viene a ser un claro incitador de lo que poco después la C. A. de Cataluña planteó y aprobó. El servicio por el que las tasas estatales se establecen y que se quiere financiar, como indica el artículo 2 de la Ley, es el ejercicio de la potestad jurisdiccional originada a través de una serie de actos procesales.

Por su parte, la Ley catalana (art. 16 de la [Ley 5/2012, de 20 de marzo](#)) que aprobó las tasas judiciales autonómicas mediante la incorporación del artículo que se enjuicia, el 3bis.1-1, apartado 1 del [Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña](#), pretende gravar a los usuarios por «la prestación de servicios personales y materiales» en el ámbito de la Administración de Justicia competencia de la Generalidad, a instancia de parte y referida únicamente a los órdenes civil y contencioso-administrativo, de los órganos judiciales cuya sede resida dentro de su espacio político. Como decimos, según la redacción de la Ley, el servicio por el que se establece no es el ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino por la prestación de servicios personales y materiales de competencia de la Generalidad que se manifiestan también, siguiendo el criterio de la Ley estatal, en una serie de actos procesales.

Toda argumentación de la Sentencia pivota en la diferencia entre la Administración de Justicia y la administración de la Administración de Justicia; «dos ámbitos materiales discernibles en relación con el Poder Judicial», como dice el TC. Aquella necesariamente es una competencia exclusiva del Estado mientras que ésta puede ser asumida por las CC. AA., como acontece para Cataluña. Lo cierto es que el pleno deslinde de hasta dónde es Administración de Justicia y hasta dónde es administración de la Administración de Justicia en un concreto procedimiento no nos queda del todo claro, especialmente desde la óptica del usuario. Lo dice la misma Sentencia en

su fundamento jurídico 5.º: «en los términos expuestos, puede detectarse la existencia de una evidente cercanía, al menos formal entre la tasa autonómica, por un lado y la estatal... la proximidad parcial entre los hechos imponible deriva de la propia cercanía de las competencias», para luego negar que haya superposición.

Pero el árbol no puede impedirnos ver el bosque. Aunque la linde entre lo que se entiende por Administración de Justicia y administración de la Administración de Justicia fuera del todo clara en un concreto procedimiento, esto sin más no puede hacer nos llegar a la conclusión de que por ese motivo ya no hay superposición de hechos imponible. Lo que prohíbe el artículo 6.2 LOFCA no es que las cantidades recaudadas por una tasa vayan destinadas a financiar una actividad administrativa ejercida competencialmente por la CC. AA. y diferente a la actividad que en un mismo proceso lleva a cabo el Estado en ejercicio de la potestad jurisdiccional consistente en juzgar y ejecutar lo juzgado. La convivencia de elementos competenciales en un mismo servicio que recibe el ciudadano, igual que la afectación del gasto de lo recaudado por cada tasa en función de la competencia de cada ente, nada importa para el tema en el que estamos. Sólo interesa si hay o no una superposición en los hechos imponible, que, como seguidamente se ve, para muchos casos es evidente.

En sendas leyes (estatal y catalana) el hecho imponible se manifiesta por una serie de actos procesales:

LEY ESTATAL	LEY CATALANA
A) La interposición de la demanda en toda clase de procesos declarativos y de ejecución de títulos ejecutivos extrajudiciales en el orden jurisdiccional civil, la formulación de reconvección, la petición inicial del proceso monitorio y del proceso monitorio europeo.	En el orden jurisdiccional civil, con independencia de la cuantía: la interposición de la demanda de juicio ordinario, la formulación de reconvección en el juicio ordinario y la presentación de la solicitud de declaración de concurso.
B) La solicitud de concurso necesario y la demanda incidental en procesos concursales.	En el orden jurisdiccional civil, en los casos de cuantía superior a 3000: la interposición de demanda de juicio verbal, la formulación de reconvección en el juicio verbal, la interposición de demanda de procesos de ejecución de títulos extrajudiciales, la interposición de demanda de juicio cambiario y la presentación de la petición inicial del procedimiento monitorio y del proceso monitorio europeo.
C) La interposición de la demanda en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.	En el orden jurisdiccional civil, en los casos de cuantía superior a 6.000 euros: la interposición de la demanda en los procesos de ejecución de títulos judiciales.
D) La interposición del recurso extraordinario por infracción procesal en el ámbito civil.	La interposición de recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal y de casación en el orden civil.
E) La interposición de los recursos de apelación contra sentencias y de casación en el orden civil y contencioso-administrativo.	La interposición de recurso contencioso-administrativo de cuantía superior a 3.000 euros.
F) La interposición de recursos de suplicación y de casación en el orden social.	La interposición de recursos de apelación y de casación en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.
G) La oposición a la ejecución de títulos judiciales.	

Como se advierte, gran parte de los actos procesales que cita la normativa catalana se imbrican en los que enuncia la normativa estatal. Es el caso de la letra «a» de la Ley estatal que viene a englobar gran parte de los actos procesales de la letra «a» y «b» de la Ley catalana. En los casos en los que no hay perfecta exactitud, los actos procesales que menciona la normativa estatal se imbrican perfectamente en los actos que cita la autonómica, que diseña algunos supuestos de forma más amplia. Acontece esto, por ejemplo, en materia de concurso donde la normativa catalana es más omnicomprensiva que la estatal, pues en aquélla se hace referencia a la presentación de la solicitud de declaración del concurso mientras que en ésta sólo a la presentación de concurso necesario. Por otro lado, el legislador catalán juega con habilidad en algunos supuestos, como lo es el gravar la interposición del recurso contencioso administrativo (siempre que su cuantía sea superior a 3.000 euros) mientras que la normativa estatal lo que grava es la interposición de la demanda en el orden contencioso-administrativo; dos momentos procesales distintos. Hay que reconocer que el legislador catalán fue habilidoso en materia de ejecución, pues grava la interposición de demanda en los procesos de ejecución de títulos extrajudiciales en el orden civil en los casos de cuantía superior a 3.000 euros y interposición de la demanda en los procesos de ejecución de títulos judiciales si exceden de 6.000 euros, mientras que la estatal grava la oposición a la ejecución de títulos judiciales, por lo que los sujetos pasivos (ámbito subjetivo del hecho imponible) no coinciden. Aun con estos elementos de perspicacia, repárese que el grueso de los actos procesales que se gravan en ambas son coincidentes. El TC lo argumenta en que tal coincidencia la hay, pero no se da en los hechos imponibles, sino en el devengo de ambas tasas, es decir, en los ámbitos temporales de aquéllos.

Como conclusión, coincidimos con el magistrado don Andrés Ollero Tassara y con el abogado del Estado, críticos con el planteamiento del fallo. Aquél, con toda razón, indica que con la solución acordada se hace «repercutir sobre el ciudadano la doble imposición de un mismo hecho imponible», al que se le obliga a financiar un servicio público simultánea e inescindiblemente compuesto por tareas de contenido procesal y realización de funciones administrativas, y que no se puede cargar sobre éste como si hubiera recibido dos servicios. Dice, con razón, que el TC contempla el conflicto desde la perspectiva del sujeto activo mas no del pasivo al que no le llegan de forma escindida servicios distintos justificados en competencias perfectamente delimitadas. Al usuario, contribuyente de las tasas, lo único que le llega es que ante la consumación de un mismo acto procesal se le grava por duplicado. Ambos tipos de tasas gravan actos procesales que llevan aparejado un gasto del servicio en el que intervienen dos Administraciones, lo cual es cierto; pero en ningún caso, a nuestro modo de ver, las tasas judiciales catalanas configuran su hecho imponible atendiendo al ejercicio de una actividad administrativa indubitadamente autonómica y separada de la del Estado.

La otra tasa que se somete al TC es la comúnmente denominada «euro por receta», una tasa que en la Ley catalana que la aprueba (*cf.* art. 41.1 Ley 5/2012) se viene denominando –¡cojan aire!– «tasa sobre los actos preparatorios y los servicios accesorios de mejora de la información inherentes al proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios mediante la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación». El TC en la Sentencia que comentamos, con criterio distinto al sostenido en las tasas judiciales, las tilda como inconstitucionales. El sujeto pasivo de esta tasa se consideraba a la persona a la que se prescribía el medicamento y cuyo nombre quedaba reflejado en la receta, siendo su devengo cuando la receta era dispensada. La Sentencia considera que su establecimiento afecta al marco competencial que rige a la sanidad dado que la fijación de una prestación farmacéutica y su financiación pública es un criterio básico en materia de sanidad, que en esencia depende del Estado como indican los arts. 94 y 94 bis de la [Ley del Medicamento](#). La tasa recae, según criterio del Tribunal, en la prestación farmacéutica, y considera que, en contra de lo que cree la Generalidad Catalana, sí hay una conexión entre la tasa y el precio del medicamento al cobrarse junto a éste y de forma inmediata y donde la falta de pago ocasiona la imposibilidad de su obtención. No acepta tampoco el argumento esgrimido de que la tasa pretende financiar el valor añadido del uso de la receta electrónica, pues niega que ésta constituya una prestación complementaria (por ende autonómica) a la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud. El hecho imponible no recae sobre una prestación nueva sino sobre las prestaciones de la cartera común, por lo que invade la competencia del Estado según lo indicado en el artículo 149.1.16 CE.

Marcos IGLESIAS CARIDAD

Personal Investigador en Formación, adscrito al Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Salamanca, bajo financiación del Programa de Formación del Profesorado Universitario del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

iglesiascaridad@usal.es