

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NFJ071276

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 1363/2018, de 10 de septiembre de 2018

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 2836/2017

**SUMARIO:**

**Tasas judiciales. Tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo y social. Vinculación de la tasa.** La vinculación de las tasas judiciales al sistema de asistencia jurídica gratuita del art. 11 Ley 10/2012 (Tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses) no supone la afectación de tales tasas al no prever la distribución de la recaudación por aquel concepto entre el Estado y las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, sino que habrá de estarse a lo que disponga la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

Esta interpretación resulta de los antecedentes legislativos de la norma cuestionada en la tramitación del proyecto de ley puesto que se eliminó de su articulado la afectación de la tasa, sustituyéndose por su vinculación, siguiendo en este punto los informes emitidos por el Consejo de Estado y por el Consejo General del Poder Judicial, que ponían de relieve que dicha afectación, recogida en el anteproyecto, resultaba atípica e incongruente. Además, como también pone de relieve la sentencia recurrida, la afectación no resulta posible en la medida en que no se pueden afectar los recursos de la tasa, que son recursos del Estado, previstos en el estado de ingresos de los Presupuestos Generales del Estado a una competencia, como es la prestación del servicio de asistencia gratuita, que no es estatal, sino autonómica. El principio general es la no afectación singular de los ingresos públicos, de manera que los recursos obtenidos por las tasas judiciales contribuirán a mejorar la financiación del sistema judicial y de la asistencia jurídica gratuita, en el marco de dicho principio de no afectación singular de los ingresos públicos que establece el art. 27.3 Ley 47/2003 (LGP).

[Vid., ATS, de 13 de julio de 2017, recurso n.º 2836/2017 (NFJ068390), en el que se plantea el recurso de casación que se resuelve en esta sentencia y, SAN, de 30 de enero de 2017, recurso n.º 495/2015 (NFJ068391), que se recurre].

**PRECEPTOS:**

Ley 10/2012 (Tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses), art. 11.

Ley 47/2003 (LGP), art. 27.

**PONENTE:**

*Don Ángel Ramón Arozamena Laso.*

Magistrados:

Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO  
Don JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT  
Don EDUARDO CALVO ROJAS  
Doña MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH  
Don DIEGO CORDOBA CASTROVERDE  
Don ANGEL RAMON AROZAMENA LASO

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.363/2018

Fecha de sentencia: 10/09/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2836/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 03/07/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 7

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: MDC

Nota:

R. CASACION núm.: 2836/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1363/2018

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espin Templado, presidente

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech

D. Diego Cordoba Castroverde

D. Angel Ramon Arozamena Laso

En Madrid, a 10 de septiembre de 2018.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación núm. 2836/2017, interpuesto por la Junta de Andalucía, representada y defendida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 30 de enero de 2017, dictada en el recurso de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el núm. 495/2015, a instancia del mismo recurrente, contra resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 24 de julio de 2015, sobre solicitud de medidas para transferir a la Comunidad Autónoma de Andalucía la cantidad que resulte de la efectiva vinculación de la recaudación de la tasa judicial en los ejercicios 2013, 2014 y 2015 a la financiación del sistema de justicia gratuita; ha sido parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso.

### ANTECEDENTES DE HECHO

#### Primero.

En el recurso contencioso-administrativo núm. 495/2015 seguido en la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con fecha 30 de enero de 2017, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLO: Que DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo nº 495/2015, interpuesto por la Letrada de la JUNTA DE ANDALUCÍA, contra la Resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y por su delegación, el Secretario General Técnico, de fecha 24 de julio de 2.015, a que la demanda se contrae, la cual declaramos ajustada a derecho. Con imposición de costas a la parte actora».

#### Segundo.

El Letrado de los Servicios Jurídicos de la Junta de Andalucía, en representación de la misma presentó con fecha 5 de abril de 2017 escrito de preparación del recurso de casación

#### Tercero.

Habiendo dictado el Tribunal de instancia auto de fecha 20 de abril de 2017, teniendo por debidamente preparado el recurso de casación, con emplazamiento a las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo, la parte recurrente, en la indicada representación procesal y dirección letrada, se ha personado ante este Tribunal Supremo en tiempo y forma.

#### Cuarto.

El Abogado del Estado en representación de la Administración General del Estado, ha comparecido y personado ante este Tribunal Supremo en calidad de parte recurrida, formulando en su escrito de personación su oposición a la admisión del recurso de casación de acuerdo con la posibilidad prevista en el artículo 89.6 de la LJCA

#### Quinto.

La Sección Primera de la Sala Tercera -Sección de admisión- de acuerdo al artículo 90.2 de la LJCA acordó, por auto de fecha a 13 de julio de 2017:

1º) Admitir el recurso de casación nº 2836/2017 interpuesto por la Letrada del a Junta de Andalucía en la representación que ostenta contra la sentencia, de 30 de enero de 2017, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima ), dictada en el procedimiento ordinario núm. 495/2015.

2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consiste en determinar la interpretación que ha de darse al artículo 11 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre , que regula determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forense; en particular, en lo relativo al significado y alcance jurídico de la vinculación de las tasas judiciales al sistema de asistencia jurídica gratuita en los términos establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado que prevé dicho precepto.

3º) Se ordena publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

4º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

5º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección tercera de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos».

#### **Sexto.**

Admitido el presente recurso de casación y remitidas las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, por diligencia de ordenación de fecha 24 de julio de 2017 se comunicó a la parte recurrente la apertura del plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición del recurso de casación, trámite que evacuó mediante su escrito presentado en fecha 13 de octubre de 2017 en el que, tras exponer los razonamientos que consideró oportunos, precisó el sentido de sus pretensiones y recoge los pronunciamientos que solicita de la siguiente forma:

«Por ello, el pronunciamiento estimatorio de nuestro recurso de casación implicaría la anulación de la Sentencia de instancia y su condena en costas, y el dictado de una Sentencia que aclarando el sentido del artículo 11 de las Ley 10/2012 , condene al Estado a la adopción de las medidas precisas para cumplir con la obligación impuesta en el precepto, transfiriendo las cantidades que resulten de la efectiva vinculación de la tasa judicial en los ejercicios 2013, 2014 y 2015 a la financiación del sistema de justicia gratuita.

Por lo expuesto, SUPLICA A LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO, que teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlos y unirlos a los autos de su razón, y tenga por formulado recurso de casación contra la Sentencia de 30 de enero de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Séptima , con base en las consideraciones contenidas en el cuerpo de este escrito y, tras los trámites de rigor, dicte Sentencia por la que estimando nuestro recurso, case y deje sin efecto la Sentencia de 30 de enero de 2017 , de conformidad con lo señalado por esta parte».

#### **Séptimo.**

Por diligencia de ordenación de fecha 18 de octubre de 2017, se concedió el plazo de treinta días al Abogado del Estado, parte recurrida, dándole traslado del escrito de interposición del recurso de casación, para que pudiera oponerse al recurso, trámite que evacuó mediante su escrito de oposición al recurso presentado en fecha 11 de diciembre de 2017, formulando los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala:

«que teniendo por presentado este escrito lo admita y en su virtud y de acuerdo con lo expresado me tenga por opuesto al recurso de casación y tras la tramitación oportuna dicte sentencia plenamente desestimatoria del mismo, declarando que el artículo 11 de la Ley 10/2012 de noviembre no impone la afectación de las tasas judiciales al sistema de asistencia jurídica gratuita, sino que lo que establece es una vinculación, en los términos establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado».

#### **Octavo.**

Terminada la sustanciación del recurso, y llegado su turno, se señaló para vista pública el siguiente día 3 de julio de 2018, fecha en la que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **Primero.** *El recurso de instancia.*

La Junta de Andalucía interpuso recurso ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima) contra la resolución del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, y por su delegación el Secretario General Técnico, de 24 de julio de 2015, denegatoria del requerimiento formulado en fecha de 22 de junio de 2015 por la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía. En el mencionado requerimiento se solicitaba la adopción de las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, que regula determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, « y se proceda a transferir a la Comunidad Autónoma de Andalucía la cantidad que resulte de la efectiva vinculación de la recaudación de la tasa judicial en los ejercicios 2013, 2014 y 2015 a la financiación del sistema de justicia gratuita ».

### **Segundo.** *La sentencia de la Audiencia Nacional.*

El recurso núm. 495/2015, fue desestimado por sentencia de la Audiencia Nacional (Sección Séptima) de 30 de enero de 2017 .

La Sala de instancia reitera los argumentos de la resolución impugnada poniendo de relieve que el precepto afectado establece que la tasa judicial se considerará vinculada (en el marco de lo dispuesto en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita) al sistema de justicia gratuita, en los términos establecidos por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, sin que hasta el momento exista previsión alguna en ese sentido y sin que pueda considerarse que el término vinculación equivale a afectación de recursos. En este sentido señala la Sala que «ciertamente, no existe en la citada Ley 10/2012 el mandato de afectación que propugna la parte recurrente pues, como resulta de forma clara y expresa del precepto transcrito (...) la vinculación entre la tasa y el sistema de justicia gratuita será la que en su caso se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin que pueda deducirse que la vinculación establecida deba necesariamente materializarse en la transferencia de la recaudación de las tasas a las Comunidades Autónomas (...)» . Y añade que «no cabe razonablemente interpretar que el citado texto legal establece una obligación de transferencia a las Comunidades Autónomas».

Por otro lado, añade la Sala, los recursos de la tasa son recursos estatales y como tales se encuentran previstos en el estado de ingresos de los Presupuestos Generales del Estado sin que, por tanto, puedan afectarse a una competencia autonómica, cuyo coste está previsto en los estados de gastos de los presupuestos autonómicos. El propio artículo 1 de la Ley 10/2012 determina que «la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social tiene carácter estatal v será exigible por igual en todo el territorio nacional en los supuestos previstos en esta Ley, 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 imponible». Y en la Exposición de Motivos se señala que «el recurso económico a la tasa en el ámbito de la Administración de Justicia parte de su concepto en el Derecho tributario, (...) el nuevo marco de la tasa parte, por un lado, de que su gestión económica corresponde al Ministerio de Hacienda v Administraciones Públicas».

Por tanto, «aunque la competencia en materia de asistencia jurídica gratuita se encuentre transferida a la Comunidad Autónoma de Andalucía -sigue razonando la Sala de instancia- ello no supone que la tasa cuya transferencia se pretende haya de considerarse un tributo propio de la Comunidad Autónoma, debiendo tenerse en cuenta además que la tasa judicial se establece por el ejercicio de la potestad jurisdiccional y no por cuestiones relacionadas con la asistencia jurídica gratuita (...)». Precisamente por las características propias de la relación de la tasa judicial con el sistema de justicia gratuita, puntualiza el Tribunal a quo, consta que en la tramitación del anteproyecto de ley se eliminó de su articulado la noción de afectación de la tasa sustituyéndola por la de vinculación.

Y recuerda «que la regla general del artículo 27.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, es la de que los recursos del Estado, entre los que se encuentran la tasa judicial, no están afectados a fines específicos, aunque habilita para que por Ley se pueda establecer dicha afectación. Así, el citado precepto determina que "3. Los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades



integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinaran a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados"».

En definitiva, tras descartarse en la sentencia impugnada la comparación que pretende la Junta de Andalucía -invocando la infracción del principio de igualdad y del principio de suficiencia financiera- entre las tasas judiciales y los impuestos sobre actividades del juego y sobre depósitos en entidades de crédito (pues la distribución de su recaudación entre las Comunidades Autónomas se encuentra expresamente prevista en su ley reguladora), la Sala concluye que no se ha producido la aducida vulneración del principio de suficiencia financiera pues las tasas contribuyen a la mejora del sistema judicial en su conjunto y del sistema de asistencia jurídica gratuita dentro del régimen general establecido en el artículo 27.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria ; esto es, en el marco de una afectación no singular.

Y concluye que «el artículo 11 de la Ley 10/2012 , cuyo hipotético incumplimiento constituye el objeto del presente recurso, no establece la obligación del Estado de transferir a las Comunidades Autónomas el importe recaudado por las tasas judiciales, como se afirma, procediendo en consecuencia la desestimación del recurso».

#### **Tercero.** *La preparación del recurso de casación.*

La Junta de Andalucía ha preparado recurso de casación, exponiendo en su escrito que la sentencia impugnada infringe el artículo 11 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre , que regula determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, en relación con el artículo 3 del Código Civil y el artículo 27 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria .

#### **Cuarto.** *El auto de admisión y la cuestión que presenta interés casacional objetivo.*

Mediante auto de 13 de julio de 2017 la Sección de Admisión de esta Sala considera, una vez examinados los requisitos exigidos, que procede la admisión del recurso y fija la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

El debate promovido en la instancia se refiere a la interpretación del artículo 11 de la Ley 10/2012 que establece: «la tasa judicial se considerará vinculada, en el marco de las disposiciones de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, al sistema de justicia gratuita en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio».

Entiende la Junta de Andalucía que el referido precepto supone una salvedad a lo previsto con carácter general en el artículo 27.3 de la Ley 47/2003 General Presupuestaria , según cuyo tenor «los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados». De este modo, la previsión de la vinculación de la tasa judicial a la asistencia jurídica gratuita constituye, según mantiene la Letrada de la Junta, una verdadera afectación de recursos, sin que puedan compartirse las consecuencias jurídicas que la Administración y la sentencia recurrida, atribuyen al uso de los términos vinculación o afectación.

La Sala de instancia , asumiendo los argumentos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, considera que dicha vinculación no equivale a una afectación de recursos y que, en todo caso, aquélla se producirá en los términos que prevea la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, sin que hasta el momento actual haya previsión al respecto. La Sala llega a la conclusión, en resumen, de que los recursos de las tasas judiciales son recursos estatales que no pueden destinarse a financiar competencias autonómicas y que se han establecido por el ejercicio de la actividad jurisdiccional y no para la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita.

En definitiva, la cuestión jurídica que se suscita en este recurso de casación se refiere a la interpretación del artículo 11 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre , en lo relativo al término vinculación (de las tasas judiciales a la financiación del sistema de justicia gratuita); esto es, si tal previsión normativa ha de entenderse como equivalente a la noción de afectación de recursos y cuál es el alcance de la remisión que el propio precepto realiza a lo que se disponga en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

Planteado en estos términos, el asunto reviste interés casacional pues se suscita una cuestión jurídica de alcance general sobre la que no existe jurisprudencia, concurriendo la presunción del artículo 88.3.a) LJCA . Y es oportuno recordar que la STC 140/2016, de 21 de julio , en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 7.2

de la Ley 10/2012 (sentencia a la que han seguido otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de determinados apartados de la Ley de tasas en la nueva redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero) no se pronunció sobre el artículo 11 de la Ley 10/2012, que también se impugnaba, por falta de fundamentación del recurso de inconstitucionalidad en este punto, lo que impidió un pronunciamiento sobre el fondo al estar vedado al Tribunal Constitucional la reconstrucción de oficio de la demanda.

Y declara que la cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consiste en determinar la interpretación que ha de darse al artículo 11 de la Ley 10/2012, en particular, en lo relativo al significado y alcance jurídico de la vinculación de las tasas judiciales al sistema de asistencia jurídica gratuita en los términos establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado que prevé dicho precepto.

#### **Quinto.** *El recurso de casación de la Junta de Andalucía.*

A juicio de la Junta de Andalucía la conclusión de la sentencia priva absolutamente de eficacia a lo dispuesto en el artículo 11, convirtiéndolo en un artículo vacío de contenido y derogado por la vía de lo fáctico.

Para dar respuesta a lo pedido la demanda, resultaba esencial determinar el alcance de lo previsto en el artículo 11 y el del término vinculación, en lugar del de afectación.

Partiendo, como hace la sentencia recurrida, del principio presupuestario general de no afectación de los ingresos a los gastos, conforme al cual los primeros se destinan a financiar indistinta y globalmente los segundos (artículo 27.3 de la Ley General Presupuestaria), considera que, no obstante, el mismo artículo permite que una Ley establezca la afectación de aquéllos a fines determinados, siempre que exista una íntima conexión jurídica entre ambos. Y, considera la Junta, lo dispuesto en el artículo 11 constituye esa salvedad a la que la propia Ley General Presupuestaria se refiere como excepción cuando señala salvo que por Ley se establezca su afectación a fines determinados.

Los precedentes expuestos en la redacción de la norma, que empleaba el término afectación, así como las declaraciones del intérprete auténtico de la misma (el Estado a través del Ministro de Justicia en el debate en sede Parlamentaria), lleva a la conclusión de que era clara la voluntad de vincular o afectar lo recaudado por la tasa judicial, al sistema de justicia gratuita, eso sí, concretándose esta vinculación o afectación anualmente a través de las Leyes de Presupuestos, lo que implica el diseño de un sistema ad hoc por parte del Estado y materializable año tras año en las respectivas Leyes de Presupuestos.

El artículo 11 está vinculando la tasa judicial a la prestación de un servicio público, a fin de reforzar la financiación para su mejor ejercicio, con independencia de quien la ejerza, extremo que dicho artículo no distingue en ningún caso. La prestación de la asistencia jurídica gratuita es una competencia que ha sido transferida a determinadas CCAA, mientras que en el ámbito territorial del resto de Comunidades es la propia administración estatal la que asume dichas funciones. Por supuesto, las CCAA que han asumido estas funciones cuentan con una transferencia para su financiación, que queda integrada en el conjunto de los recursos del Sistema de Financiación Autonómica por importe de lo que costaba su prestación efectiva en el momento del traspaso (en el caso concreto de Andalucía, por importe del coste efectivo de prestación del año 1996) actualizada anualmente según las normas de evolución de dicho Sistema, como también cuenta el Estado con la financiación para ejercer esa competencia en aquellas CCAA que no han asumido su traspaso, pero lo que la Ley 10/2012 pretende aportar es una financiación adicional a la ya existente, derivada de la insuficiencia financiera que en los últimos años ha aquejado a la prestación de la asistencia jurídica gratuita, en su conjunto.

La Junta de Andalucía pretende que se case y anule la sentencia de 30 de enero de 2017, y con estimación del recurso, concluya que el empleo del término vinculación en el precepto invocado, implica una obligación de que el Estado, a través de la Ley de Presupuestos transfiera a las Comunidades Autónomas las cuantías pertinentes, como resultado de la efectiva materialización de la vinculación de la tasa judicial al sistema de justicia gratuita. Se trata de una obligación legal, no un mero desideratum en manos del legalmente obligado, que puede o no cumplir el precepto según su criterio.

La vinculación de la tasa judicial al sistema de justicia gratuita no depende, como concluye la sentencia recurrida, de lo que dispongan los PGE de cada año, pues la misma viene impuesta por el artículo 11 de la Ley 10/2012. Lo único que deben hacer las leyes de PGE anuales es establecer el procedimiento para materializar esa vinculación, por lo que la omisión en las mismas del mecanismo de vinculación no puede constituir una excusa para incumplir el mandato legal expresado en el citado artículo. Son los PGE de los años 2013, 2014 y 2015 los que

tendrían que haber establecido los términos de la vinculación, que deberían incluir el método para el cálculo de la participación de cada Comunidad Autónoma en el rendimiento de la tasa judicial y el procedimiento para hacer llegar dicha participación a las CCAA, además de haber recogido los créditos correspondientes en las Leyes anuales.

**Sexto.** *La oposición de la Administración del Estado.*

La Abogacía del Estado considera que del tenor literal del precepto resulta con toda claridad que la vinculación entre la tasa y el sistema de justicia gratuita será el que en su caso establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin que pueda deducirse del artículo 11 de la Ley 10/2012 que la vinculación establecida deba de materializarse necesariamente en la transferencia de recaudación de las tasas a las Comunidades Autónomas.

Esta misma interpretación resulta de los antecedentes legislativos de la norma cuestionada, tal y como pone de relieve la sentencia impugnada, que niega que pueda equipararse la vinculación de la tasa con su afectación, en el sentido del artículo 27.3 de la Ley General Presupuestaria, toda vez que en la tramitación del Proyecto de Ley se eliminó de su articulado la afectación de la tasa, sustituyéndose por su vinculación, siguiendo en este punto los informes emitidos por el Consejo de Estado y por el Consejo General del Poder Judicial, que ponían de relieve que dicha afectación, recogida en el anteproyecto, resultaba atípica e incongruente, añadiendo, además, que en todo caso la remisión a los términos en los que se previera en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, situaba "en términos de contingencia el propósito de afectación".

Además, como también pone de relieve la sentencia recurrida, la afectación no resulta posible en la medida en que no se pueden afectar los recursos de la tasa, que son recursos del Estado, previstos en el estado de ingresos de los Presupuestos Generales del Estado a una competencia, como es la prestación del servicio de asistencia gratuita, que no es estatal, sino autonómica y que, por tanto, se recoge en los estados de gastos de los presupuestos autonómicos.

Así queda corroborado por la declaración contenida en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2012 sobre la financiación del sistema judicial en general y de la asistencia jurídica en particular, al señalar que "la tasa aportará unos mayores recursos que permitirán una mejora de la función del sistema judicial y en particular de la asistencia jurídica gratuita, dentro del régimen general establecido en el artículo 27 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria".

Norma que establece con claridad el principio general de la no afectación singular de los ingresos públicos, de manera que los recursos obtenidos por las tasas judiciales contribuirán a mejorar la financiación del sistema judicial y de la asistencia jurídica gratuita, en el marco de dicho principio de no afectación singular de los ingresos públicos que establece el artículo 27.3 de la Ley 47/2003.

Y, termina solicitando de esta Sala que declare que el artículo 11 de la Ley 10/2012, no impone la afectación de las tasas judiciales al sistema de asistencia jurídica gratuita, sino que lo que establece es una vinculación, en los términos establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

**Séptimo.** *Los preceptos aplicables.*

Expuestos los antecedentes de este asunto, la sentencia recurrida, la cuestión que presenta interés casacional objetivo y la posición de las partes, reiteramos que el precepto cuestionado - artículo 11 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre - dispone: «La tasa judicial se considerará vinculada, en el marco de las disposiciones de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, al sistema de justicia gratuita en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio».

Y el precepto, en definitiva, de contraste - artículo 27.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, dice: «Los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados».

Se trata de resolver el significado y alcance jurídico de la vinculación de las tasas judiciales al sistema de asistencia jurídica gratuita en los términos establecidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado que prevé dicho precepto.



**Octavo.** *Los dictámenes emitidos en el procedimiento de elaboración del artículo 11 de la Ley 10/2012.*

**A)** El Consejo de Estado.

Entendemos relevante recordar el dictamen del Consejo de Estado de 19 de julio de 2012 -expediente 774/2012- emitido al Anteproyecto de ley por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia, del Registro Civil y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, en lo que se refiere al artículo 11, en su versión inicial, y tal y como quedó luego redactado:

«Otro aspecto de la regulación de la tasa por ejercicio de la potestad jurisdiccional que merece atención particular desde el punto de vista tributario es la novedad que introduce el artículo 11 del anteproyecto al prever la "afectación de la tasa". En su virtud, los ingresos derivados de esta quedarán afectos a la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio. Si la recaudación por dicha tasa excediera los costes que asuma la Administración General del Estado del sistema de asistencia jurídica gratuita, se prevé entonces que el excedente se integrará en el Tesoro Público.

La LTPP parte del principio de caja única o no afectación de las tasas. Desde un punto de vista presupuestario, el artículo 3.1 de dicha Ley dispone que los recursos regulados en ella correspondientes al Estado y sus organismos autónomos se ingresarán en las cajas del Tesoro público o en cuentas bancarias autorizadas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La afectación de los recursos obtenidos por la realización de una actividad o la prestación de un servicio por parte de la Administración resulta eventualmente una forma de proceder más acorde con la naturaleza de los precios públicos que de las tasas. En todo caso, no existe una prohibición taxativa al respecto en la norma de cabecera de esta figura tributaria y una disposición de igual rango puede establecer una regulación distinta.

Sin perjuicio de lo anterior, se observa cierta incongruencia en la forma en que se articula la afectación por el artículo 11 del anteproyecto. Se trata ciertamente de una afectación atípica puesto que el producto de la recaudación no se aplica a financiar el servicio público de la Administración de Justicia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional -lo cual se corresponde lógicamente mejor con el principio de equivalencia- sino que se establece en favor del sistema de asistencia jurídica gratuita, que es algo conceptualmente distinto aunque ambos se sitúen en el ámbito del Ministerio de Justicia, en cuyo presupuesto de gasto por conceptos se incluyen separadamente. Así, la contribución del Ministerio al sistema de asistencia jurídica gratuita figura entre los "gastos sociales".

Además, tampoco existe una clara determinación en el anteproyecto de la cantidad o el porcentaje de la recaudación que se destinará al sostenimiento del sistema de asistencia jurídica gratuita. Según el artículo 11 comentado la afectación se realizará en los términos previstos en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, lo cual sitúa en términos de contingencia el propósito de la afectación. En todo caso, el Ministerio de Justicia no cubrirá el importe total de los costes de la asistencia jurídica gratuita. Si se toma el dato del presupuesto de gasto del Ministerio de Justicia para 2012 conforme al que se prevé destinar a asistencia jurídica gratuita 34,15 millones de euros, tal cantidad no se acerca al coste de dicho sistema. Según datos del Consejo General de la Abogacía Española, la asistencia jurídica gratuita da servicio, a través de unos 36.000 abogados, a más de un millón de ciudadanos sin recursos y apenas supone un 6,5 por ciento del gasto en Justicia de todas las Administraciones Públicas, 250 millones de euros de un total de 3.837 millones (datos de 2010) que han gastado el Ministerio de Justicia, las Comunidades Autónomas y el Consejo General del Poder Judicial. Ciertamente ha de tenerse en cuenta que el Ministerio de Justicia financia el sistema de asistencia jurídica gratuita junto con las Comunidades Autónomas y el CGPJ pero con la regulación prevista no se establecen unas bases definidas para su actuación al respecto.

Por las razones expuestas, se considera más lógico y adecuado que la regla residual del artículo 11.2 del anteproyecto fuera la regla general y la recaudación por la tasa se ingrese en el Tesoro Público y, en caso de que se opte por mantener una afectación de la tasa, que su recaudación revierta en la financiación del funcionamiento de la Administración de Justicia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. En tal sentido, parece más ortodoxa - con la afectación eventual al sostenimiento del propio servicio público por cuyas prestaciones se devengan- la regulación prevista en el artículo 19.1 para las tasas del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses y en cuya virtud se "podrá generar crédito en capítulos presupuestarios del programa correspondiente"».

## B) El Consejo General del Poder Judicial.

Por su parte el informe por CGPJ, emitido el 31 de mayo de 2012, circunscrito a la parte del anteproyecto relativa a la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, social y contencioso-administrativo, hace primero unas consideraciones generales:

«(...) Según dispone el artículo 11 del Anteproyecto, los ingresos derivados de la tasa judicial quedarán afectos a la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita, en los términos establecidos en la ley de Presupuestos de cada ejercicio (apartado 1); si la recaudación por la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes, civil, social y contencioso-administrativo superase los costes que asume la Administración General del Estado para la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita, el excedente se integrará en el Tesoro Público (apartado 2).

Como se observa, el prelegislador anuda el importe recaudado por las tasas a la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita, lo que implica que, al menos en parte, los usuarios de la Administración de Justicia que dispongan de suficientes recursos habrán de soportar el coste que supone la prestación de ciertos servicios a quienes carecen de medios económicos para costearlos. Sin perjuicio de formular ulteriores consideraciones en relación con el precepto citado, cabe anticipar que el prelegislador pretende instaurar la solidaridad selectiva, a cargo de los usuarios de la Administración de justicia, en detrimento del sostenimiento público del coste que comporta la asistencia jurídica gratuita.

Además, la afectación prevista en el artículo 11.2 no se ajusta, al menos en su sentido más propio, al principio de equivalencia que proclama el artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en cuya virtud las tasas deberán tender a cubrir el coste del servicio o actividad que constituya su hecho imponible que, en el presente caso, es el funcionamiento de la Administración de Justicia necesario para el ejercicio de la potestad jurisdiccional, y no los servicios gratuitos, principalmente de abogado y procurador, de quienes carecen de suficientes recursos económicos.

Pero, al margen de la valoración que pueda merecer esta opción, debe destacarse que en el apartado correspondiente al Impacto Económico y Presupuestario de la medida no se hace referencia alguna a los gastos que origina el sistema de asistencia jurídica gratuita, lo cual impide cotejar en qué medida los ingresos recaudados por tasas judiciales permitirán sufragar el coste de la referida asistencia jurídica, pues, como explicita el artículo 11 del Anteproyecto, ésta constituye el fin al que deben quedar afectos las cuantías obtenidas por aquel concepto. Tal omisión impide conocer el alcance económico real de medida, ya que la recaudación prevista se relaciona con los gastos originados por el funcionamiento de los Juzgados o Tribunales que, como señala el artículo 11.2 del Anteproyecto, no están afectos a la recaudación obtenida por las tasas judiciales y, en consecuencia, la indicación de ese dato sólo permite conocer que la recaudación prevista por concepto de tasas no superará el coste de funcionamiento de esos órganos».

Y luego pasa a analizar el articulado del anteproyecto. En lo que se refiere al precepto cuestionado hace una serie de consideraciones que se transcriben parcialmente a continuación, aunque sean de escasa trascendencia a los efectos del presente recurso:

«Artículo 11. *Afectación de la tasa.*

El artículo 11 versa sobre la afectación de la tasa, aspecto este que ya fue parcialmente tratado en otro apartado de este informe. La específica afectación de la tasa a los costes soportados por la Administración General del Estado para la financiación del sistema jurídica gratuita -esto es lo que se deduce de la interpretación conjunta de los apartados uno y dos del artículo invocado- suscita una problemática cuyo estudio también debe ser abordado en este informe. Ciertamente, la Administración General del Estado sufraga gastos derivados de la prestación de la asistencia jurídica gratuita, pero no todos los costes que dicho servicio origina, pues las Comunidades Autónomas con competencias transferidas también financian el gasto que tal servicio origina en el ámbito territorial que les es propio (vide, a título de ejemplo, la regulación establecida en los artículos 38 y ss. del Decreto 269/08, de justicia; 37 y ss. del Decreto 86/2008, de Cantabria; 45 y ss. del Decreto 67/2008, de Andalucía y 36 y ss. del Decreto 273/2007, del Principado de Asturias).

No es, desde luego, competencia de este Consejo dilucidar sobre cómo debe articularse la financiación de los diferentes servicios de asistencia jurídica gratuita; sin embargo, al menos debe dejarse constancia de la importancia de este aspecto, ante las eventuales medidas que pudieran adoptar las Comunidades Autónomas en orden a instaurar, dentro de su ámbito competencial, un sistema propio de tasas para dotarse de un modo de financiación alternativa. (...)

Con esta reflexión se pretende llamar la atención sobre la situación de desigualdad material que podría llegar a producirse, cuyos efectos se antojan indeseables. Por tal motivo, sería conveniente articular un sistema que garantice un tratamiento equivalente en la totalidad del Estado, para lo cual se vislumbran varias alternativas. Una de ellas consistiría en vincular la tasa estatal que regula el Anteproyecto con el coste de la actividad jurisdiccional "stricto sensu" y de los medios personales y materiales del Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional -aunque su importe sea difícil de cuantificar, incluso de manera aproximada-, sin perjuicio que quien sufrague el costo de los medios personales o materiales de los restantes órganos judiciales -Estado o Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de justicia- instauren una tasa adicional anudada al gasto que originan los medios personales y materiales citados. La otra opción pasaría por posibilitar que el usuario deduzca del importe de la tasa estatal la cantidad que, en su caso, hubiera tenido que satisfacer por la tasa autonómica establecida por la prestación de servicios personales y materiales a que se ha hecho alusión».

**Noveno.** *El debate parlamentario sobre el artículo 11.*

Las enmiendas nº 41 de los Grupos Parlamentarios de IU, ICV-EUiA, la Izquierda Plural y nº 59 del Grupo Vasco añadían al texto del anteproyecto remitido por el Gobierno:

« Artículo 11. *Vinculación de la tasa.* La tasa judicial se considerará vinculada, en el marco de las disposiciones de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita , al sistema de justicia gratuita en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio»,

lo siguiente:

«La previsión presupuestaria deberá ser consignada y distribuida, con carácter anual, a todas y cada una de las comunidades autónomas que ostenten competencias en materia de asistencia jurídica gratuita. La previsión de distribución se establecerá mediante acuerdo adoptado en la Conferencia Sectorial correspondiente».

La enmienda nº 90 del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) propone:

«1. Los ingresos derivados de la tasa judicial quedan afectados a las necesidades derivadas de la actividad del Ministerio de Justicia, destinándose específicamente a sufragar los gastos del sistema de justicia gratuita, y a la modernización integral de la Administración de Justicia. A estos efectos, los ingresos que se produzcan generarán crédito en los estados de gasto de la sección correspondiente al Ministerio de Justicia.

2. El Ministerio de Justicia transferirá anualmente a cada Comunidad Autónoma con competencias en materia de justicia, para destinarlo a asistencia jurídica gratuita, el 40 % por ciento de lo ingresado en su territorio por este concepto».

Finalmente, las enmiendas nº 110 y 138 de los Grupos Parlamentarios Socialista y de Unión Progreso y Democracia proponen la supresión del artículo 11 por considerar, el primero, que:

«No es aceptable la vinculación de la tasa a la asistencia jurídica gratuita y, caso de mantener la afectación de la tasa, su recaudación debe revertir en la financiación del funcionamiento de la Administración de Justicia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional»

y, el segundo, que:

«Sin perjuicio de que la Asistencia Jurídica Gratuita ha de estar debidamente dotada con cargo a los presupuestos (...), no es correcto vincular la tasa judicial al sistema de justicia gratuita, (...), pues supone infringir abiertamente la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos, que establece que las mismas deben servir exclusivamente para cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya el hecho imponible, sin que, bajo ningún concepto, puedan vincularse a otro servicio distinto».

En el debate parlamentario el 22 de octubre de 2012, debate de totalidad de la iniciativa legislativa (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados -Pleno y Diputación Permanente-, núm. 66), afirmaba el Ministro de Justicia:

«Este Gobierno no va a permanecer indiferente. Una vez más -como ya hemos tenido ocasión de debatir en esta Cámara, y un buen ejemplo es el Fondo de liquidez autonómica- el Gobierno va a promover una activa solidaridad. El Gobierno va a asumir su responsabilidad y lo que el Gobierno propone hoy a la Cámara, conjuntamente con la subsiguiente reforma de la Ley de Justicia Gratuita, es dar solución al problema que en estos momentos tienen las administraciones regionales para hacer frente a este servicio y de esta forma abonar a los abogados aquello a lo que tienen legítimo derecho. No creo que sea desentendiéndonos de los problemas y de las necesidades de nuestros ciudadanos o pensando que podemos establecer islas de prosperidad en aquellos lugares de España donde este problema no se haya producido como debamos abordar este asunto. Creo que el planteamiento tiene que ser otro; tiene que ser que las tasas estén vinculadas a un nuevo sistema de gestión que esté coordinado, que sea uniforme, del servicio de justicia gratuita. ¿Con qué objetivo? Con el objetivo de garantizar su viabilidad.

Empiezo por decir que no es propósito del Gobierno que se produzca ninguna devolución competencial a la Administración General del Estado por parte de las comunidades autónomas, no lo necesitamos; nos basta con un acuerdo con las comunidades autónomas, en la forma que después durante el debate tendré ocasión de explicar, para que podamos alcanzar el mismo objetivo. Por tanto, los títulos competenciales pueden permanecer donde están pero sí es necesario que se unifique la gestión para resolver este problema y asegurar su viabilidad. De esta forma, señorías, con el nuevo sistema de tasas vamos a permitir reequilibrar los recursos existentes, vamos a permitir continuar con la política de modernización y de mejora de la Administración de Justicia y, aunque es verdad que -como decía al principio de mi intervención- las tasas no son novedad en la legislación española, sí es novedad que las tasas judiciales se destinen no preferente sino íntegramente al principio de equilibrio y solidaridad territorial que es, insisto, el único admisible en tiempos de crisis. Señorías, dicho con toda concisión, las tasas abonadas por los ciudadanos españoles que sí tienen recursos económicos van a servir para cubrir los costes derivados de los litigios de quienes carecen de esos recursos económicos».

Luego en la sesión en Comisión el 31 de octubre de 2012 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados -Comisiones-, núm. 201) no hay especial atención a las enmiendas al artículo 11, que, en todo caso, fueron rechazadas, manteniéndose el texto remitido por el Gobierno, que es el que finalmente se plasma en la Ley aprobada. Dejamos ahora fuera la tramitación del Senado.

#### **Décimo.** *Otras previsiones normativas.*

Antes de exponer la posición de la Sala sobre la cuestión planteada conviene reseñar lo que disponen las dos normas que guardan una cierta relación con el debate planteado, y que invocan las partes, en cuanto al destino de las cantidades recaudadas por distintos impuestos.

Así, la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, en el artículo 19 "Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito" dispone:

«Con efectos desde el 1 de enero de 2013 se crea el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, que se regirá por las siguientes disposiciones: (...)

Catorce. Distribución de la recaudación.

La recaudación obtenida se distribuirá a las Comunidades Autónomas en función de donde radiquen la sede central o las sucursales de los contribuyentes en las que se mantengan los fondos de terceros gravados.



La recaudación derivada de fondos mantenidos mediante sistemas de comercialización no presenciales se distribuirá entre todas las Comunidades Autónomas en proporción al importe distribuido conforme al párrafo anterior.

El importe de la recaudación se pondrá anualmente a disposición de las Comunidades Autónomas mediante operaciones de tesorería, cuyo procedimiento se determinará reglamentariamente».

Y la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en el artículo 48, "Impuesto sobre actividades de juego", establece en su número 11 la "distribución de la recaudación", de forma detallada entre el Estado y las Comunidades Autónomas y a la misma nos remitimos.

Es evidente que la Ley 10/2012 ahora en cuestión no prevé esa distribución de las cantidades recaudadas, en términos análogos o similares.

#### **Decimoprimer.** *La decisión del recurso.*

El artículo 11 de la Ley 10/2012 establece que: «la tasa judicial se considerará vinculada, en el marco de las disposiciones de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, al sistema de justicia gratuita en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio».

Este texto es el aprobado por el Gobierno después del dictamen del Consejo de Estado, no sufre luego modificación en sede parlamentaria y es el definitivamente publicado.

En los antecedentes que hemos recogido antes se reseña el texto inicial del anteproyecto:

«(...) Según dispone el artículo 11 del Anteproyecto, los ingresos derivados de la tasa judicial quedarán afectos a la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita, en los términos establecidos en la ley de Presupuestos de cada ejercicio (apartado 1); si la recaudación por la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes, civil, social y contencioso-administrativo superase los costes que asume la Administración General del Estado para la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita, el excedente se integrará en el Tesoro Público (apartado 2)»

Esta novedad que introducía el artículo 11 del anteproyecto al prever la afectación de la tasa, esto es, que los ingresos derivados de la misma quedasen afectados a la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio, fue criticada en el dictamen del Consejo de Estado. Hemos recogido antes el dictamen del alto órgano consultivo. Parece romper el principio de caja única o no afectación de las tasas. Y, sería, en todo caso, una afectación atípica puesto que el producto de la recaudación no se aplica a financiar el servicio público de la Administración de Justicia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional -lo que se ajusta mejor al principio de equivalencia que proclama el artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en cuya virtud las tasas deberán tender a cubrir el coste del servicio o actividad que constituya su hecho imponible que, en el presente caso, es el funcionamiento de la Administración de Justicia necesario para el ejercicio de la potestad jurisdiccional- sino que se establece en favor de la asistencia jurídica gratuita y propone que la recaudación por la tasa se ingrese en el Tesoro Público y, en caso de que se opte por mantener una afectación de la tasa, que su recaudación revierta en la financiación del funcionamiento de la Administración de Justicia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

El proyecto de ley, haciéndose parcialmente eco de esas sugerencias -también de las del Consejo General del Poder Judicial- sustituye la afectación de los ingresos por las tasas judiciales a la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita, por su vinculación, noción conceptualmente distinta, siempre en los términos establecidos en las leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Hasta el momento no existe previsión alguna en aquel sentido y parece que no puede considerarse que el término vinculación equivale a afectación de recursos.

La afectación se refiere a que lo recaudado por un tributo se destina a un gasto público concreto, o se define como la característica de un tributo que se destina exclusivamente a financiar un gasto determinado, en contra del principio general en el derecho tributario de no afectación de los tributos. O también la adscripción de un bien o derecho patrimonial a un uso o servicio público. En fin, con carácter general es destinar una suma o un bien a un gasto o finalidad determinados. Sin duda el término vinculación que introduce el proyecto y luego el artículo 11 de la Ley obedece a la voluntad de limitar esa intensidad.



La vinculación entre la tasa y el sistema de justicia gratuita será la que en su caso se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin que pueda deducirse que la vinculación establecida deba necesariamente materializarse en la transferencia de la recaudación de las tasas a las Comunidades Autónomas.

Los recursos de la tasa son recursos estatales y como tales se encuentran previstos en el estado de ingresos de los Presupuestos Generales del Estado.

La Exposición de Motivos de la Ley 10/2012 señala 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. Asimismo, 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. Y añade «(...) el nuevo marco de la tasa parte, por un lado, de que su gestión económica corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas».

En definitiva, en la tramitación del anteproyecto de ley se eliminó de su articulado la noción de afectación de la tasa sustituyéndola por la de vinculación y ella ha de tener consecuencias en la interpretación de este precepto.

La regla general del artículo 27.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, es la de que los recursos del Estado, entre los que se encuentran la tasa judicial, no están afectados a fines específicos, aunque habilita para que por Ley se pueda establecer dicha afectación.

Ya hemos visto que en los impuestos sobre actividades del juego y sobre depósitos en entidades de crédito, invocados por la recurrente, la distribución de su recaudación entre las Comunidades Autónomas se encuentra expresamente prevista en su ley reguladora, lo que es evidente que no se prevee en la Ley 10/2012.

Entiende la Junta de Andalucía que el artículo 11 supone una salvedad a lo previsto con carácter general en el artículo 27.3 de la Ley 47/2003.

Pero, como venimos diciendo, dicha vinculación no equivale a una afectación de recursos y que, en todo caso, aquélla se producirá en los términos que prevea la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, sin que hasta el momento actual haya previsión al respecto.

A juicio del Abogado del Estado, del tenor literal del precepto resulta con toda claridad que la vinculación entre la tasa y el sistema de justicia gratuita será el que en su caso establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin que pueda deducirse del artículo 11 de la Ley 10/2012 que la vinculación establecida deba de materializarse necesariamente en la transferencia de recaudación de las tasas a las Comunidades Autónomas.

Como hemos visto, esta interpretación resulta de los antecedentes legislativos de la norma cuestionada en la tramitación del Proyecto de Ley puesto que se eliminó de su articulado la afectación de la tasa, sustituyéndose por su vinculación, siguiendo en este punto los informes emitidos por el Consejo de Estado y por el Consejo General del Poder Judicial, que ponían de relieve que dicha afectación, recogida en el anteproyecto, resultaba atípica e incongruente. Además, como también pone de relieve la sentencia recurrida, la afectación no resulta posible en la medida en que no se pueden afectar los recursos de la tasa, que son recursos del Estado, previstos en el estado de ingresos de los Presupuestos Generales del Estado a una competencia, como es la prestación del servicio de asistencia gratuita, que no es estatal, sino autonómica.

El principio general es la no afectación singular de los ingresos públicos, de manera que los recursos obtenidos por las tasas judiciales contribuirán a mejorar la financiación del sistema judicial y de la asistencia jurídica gratuita, en el marco de dicho principio de no afectación singular de los ingresos públicos que establece el artículo 27.3 de la Ley 47/2003.

Así, se rechazaron las enmiendas que añadían al texto del anteproyecto remitido por el Gobierno lo siguiente:

«La previsión presupuestaria deberá ser consignada y distribuida, con carácter anual, a todas y cada una de las comunidades autónomas que ostenten competencias en materia de asistencia jurídica gratuita. La previsión de distribución se establecerá mediante acuerdo adoptado en la Conferencia Sectorial correspondiente».

O la que proponía:

«1. Los ingresos derivados de la tasa judicial quedan afectados a las necesidades derivadas de la actividad del Ministerio de Justicia, destinándose específicamente a sufragar los gastos del sistema de justicia gratuita, y a la

modernización integral de la Administración de Justicia. A estos efectos, los ingresos que se produzcan generarán crédito en los estados de gasto de la sección correspondiente al Ministerio de Justicia.

2. El Ministerio de Justicia transferirá anualmente a cada Comunidad Autónoma con competencias en materia de justicia, para destinarlo a asistencia jurídica gratuita, el 40 % por ciento de lo ingresado en su territorio por este concepto».

Es cierto que también se rechazaron las enmiendas que proponían la supresión del artículo 11 por considerar que no es aceptable la vinculación de la tasa a la asistencia jurídica gratuita y, caso de mantener la afectación de la tasa, su recaudación debe revertir en la financiación del funcionamiento de la Administración de Justicia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional y que no es correcto vincular la tasa judicial al sistema de justicia gratuita.

Es evidente, por otro lado, que la Ley 10/2012 no prevé la distribución de las cantidades recaudadas, en términos análogos o similares a las de las leyes 16/2012 y 13/2011 ya citadas.

Es posible que, como denuncia la Junta, la modificación del artículo 11 deja prácticamente vacío el contenido de aquella previsión y que habrá de estarse a las Leyes Generales de Presupuestos pero la interpretación correcta de aquel artículo, una vez suprimida la inicial afectación, al no estar clara y nítida tal previsión, sustituida por una genérica vinculación, impone acudir a la regla general del artículo 27.3 de la Ley 47/2003 que es muy claro cuando dice "salvo que por la Ley se establezca su afectación a fines determinados".

Así, se desprende de los conceptos examinados y de la lógica de la tramitación parlamentaria.

#### **Decimosegundo.** *La fijación de doctrina jurisprudencial.*

A la vista de los razonamientos expuestos, la vinculación de las tasas judiciales al sistema de asistencia jurídica gratuita del artículo 11 de la Ley 10/2012 no supone la afectación de tales tasas al no prever la distribución de la recaudación por aquel concepto entre el Estado y las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, sino que habrá de estarse a lo que disponga la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.

De acuerdo con esa interpretación, debe declararse no haber lugar al recurso de casación.

#### **Decimotercero.** *Las costas.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , entendemos que no procede la imposición de las costas de casación a ninguna de las partes, debiendo abonar cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad, manteniendo, en cuanto a las costas del proceso de instancia el pronunciamiento de la Sala de la Audiencia Nacional.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido , de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento de derecho decimotercero:

#### **Primero.**

Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía , contra la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 30 de enero de 2017, dictada en el recurso núm. 495/2015 , contra resolución del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 24 de julio de 2015, sobre solicitud de medidas para transferir a la Comunidad Autónoma de Andalucía la cantidad que resulte de la efectiva vinculación de la recaudación de la tasa judicial en los ejercicios 2013, 2014 y 2015 a la financiación del sistema de justicia gratuita;

#### **Segundo.**

No se hace imposición de las costas del recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Eduardo Espin Templado D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat  
D. Eduardo Calvo Rojas D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech  
D. Diego Cordoba Castroverde D. Angel Ramon Arozamena Laso

**PUBLICACIÓN.** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.