



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 71/2014, de 6 de mayo de 2014

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad n.º 7208/2012

(BOE de 4 de junio de 2014)

SUMARIO:

CC.AA. Cataluña. Tributos propios. Tasas. Tasas judiciales. Tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de justicia. Compatibilidad con las tasas judiciales estatales. La única coincidencia que puede advertirse entre ambas se produce, única y limitadamente entre el devengo de la tasa autonómica y el hecho imponible de la estatal, elementos del tributo diferentes conceptualmente. Se evidencia que la tasa autonómica constituye el exacto reverso de la tasa estatal, recayendo la primera sobre lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado «vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado». Procede en consecuencia declarar que, así interpretado, el segundo inciso del art. 3 bis.1.1, del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, introducido por el art. 16 de la Ley de Cataluña 5/2012, no es contrario a la Constitución.

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 examen del hecho imponible de la tasa –denominada por la opinión pública como «euro por receta»– permite concluir que no recae sobre una prestación nueva, sino directamente sobre todas las prestaciones contempladas en la cartera común suplementaria -art. 8 ter Ley 16/2003 (Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud)-, cuya financiación está regulada en los arts. 94 y 94 bis Ley 29/2006 (Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios), que limitan la aportación del usuario a los casos allí previstos. No resulta por tanto compatible con este régimen básico el establecimiento de una tasa como ésta, al hacer más gravoso para el ciudadano la adquisición de sus medicamentos con receta en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Ello determina que el art. 41 de la Ley 5/2012 de Cataluña, que establece la «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», invade la competencia estatal del art. 149.1.16 CE, por lo que debe declararse inconstitucional y nulo. Voto particular.



www.civil-mercantil.com

PRECEPTOS:

Ley Orgánica 8/1980 (LOFCA), arts. 6, 7 y 15.

Constitución Española, arts. 31, 98, 99, 101, 133, 149.1.14 y 16, 157 y 161.

Ley Orgánica 6/2006 (Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), arts. 101 a 109, 162 y 203.

Ley 5/2012 de Cataluña (Medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos) arts. 16 y 41.

Decreto Legislativo 3/2008 de Cataluña (TR de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña), art. 3 bis.1.-1.

Ley 58/2003 (LGT), arts. 20 y 21.

Ley 16/2003 (Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud), art. 8 y 8 quinquies.

Ley 29/2006 (Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios), arts. 88, 94 y 94 bis.

PONENTE:

Don Fernando Valdés Dal-Ré.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Enrique López y López y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm.7208-2012, promovido por la Presidenta del Gobierno en funciones contra los arts. 16 (en lo relativo al apartado primero del nuevo art. 3 bis.1.1, del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña,



www.civil-mercantil.com

aprobado por Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio) y 41 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos. Han comparecido y formulado alegaciones la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 21 de diciembre de 2012, el Abogado del Estado, en representación de la Presidenta del Gobierno en funciones, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 16 (en lo relativo al apartado primero del nuevo art. 3 bis.1-1 del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio) y 41 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos (en lo sucesivo, Ley 5/2012), preceptos que respectivamente establecen la «tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia» y la «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». Tales tributos se consideran contrarios al orden competencial por los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Se recurre, en primer lugar, el principal hecho imponible de la «tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia», regulado en el apartado primero del art. 31 bis.1.1 del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, introducido por el art. 16 de la Ley 5/2012. Se considera vulnerado el art. 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en relación con los arts. 133.2, 149.1.14 y 157.3 CE.

La Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, integrada en el bloque de la constitucionalidad [arts. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y 1.2 LOFCA, y jurisprudencia de este Tribunal], ha sido dictada en ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.14 CE, y dando cumplimiento específico al mandato del art. 157.3 CE para regular, mediante ley orgánica, el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el apartado 1 del mismo precepto constitucional, entre las que se cuenta la de establecer tributos propios. Tal poder tributario autonómico está subordinado a la Constitución y a las



www.civil-mercantil.com

leyes (art. 133.2 CE), entre las que se cuenta la LOFCA, cuyo art. 6.2 prohíbe a las Comunidades Autónomas establecer tributos que recaigan sobre hechos imponibles gravados por el Estado.

El hecho imponible de las tasas se vincula a una actividad o servicio de la Administración pública (por todas, SSTC 296/1994, de 10 de noviembre, FJ 4; 16/2003, de 30 de enero, FJ 3, y 102/2012, de 8 de mayo, FJ 5). En consecuencia, «la tasa sigue al servicio», es decir, la competencia para decidir la financiación de un servicio por vía de tasas deriva de la competencia en relación con el servicio mismo financiado, de manera que «la distribución de competencias en una materia determina la posibilidad de establecer tasas sobre la misma, así como su configuración» (STC 136/2012, de 19 de junio, FJ8), pero dentro de los límites generales que fije la LOFCA.

La competencia de la Generalitat de Cataluña respecto a la «administración de la Administración de Justicia» está atribuida «siempre, y sólo, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial» (LOPJ), pues «la función jurisdiccional es siempre, y sólo, una función del Estado» (STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 42 y 53). La financiación de esta competencia por vía de tasa está limitada no sólo por los términos en que la LOPJ configura la competencia autonómica, sino también por los límites generales de las competencias financieras autonómicas, entre ellos, el art. 6.2 LOFCA. La Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, incluye un recordatorio del límite derivado del art. 6.2 LOFCA, al declarar que la tasa estatal por el ejercicio de la potestad jurisdiccional se establece «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 imponibles».

Para poder determinar con precisión cuál es el genuino hecho imponible de las tasas que se comparan, es menester despejar una formulación equívoca contenida en el precepto impugnado, según el cual «constituye el hecho imponible de la tasa la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia de competencia de la Generalidad, a instancia de parte, en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, en órganos judiciales con sede en Cataluña», añadiendo luego que «la producción del hecho imponible se manifiesta mediante la realización» de una serie de actos procesales, normalmente actos de iniciación de parte. El equívoco radica en que la prestación de servicios de competencia autonómica es la justificación abstracta del establecimiento de la tasa, pero la prestación de tales servicios, por sí misma, no genera el nacimiento de la relación jurídico-tributaria. El auténtico hecho imponible de la tasa está constituido por los actos jurídico-procesales, que son los que llevan inherente la solicitud de



www.civil-mercantil.com

que se preste el servicio que se pretende financiar mediante tasas. Comparando desde esta perspectiva el precepto recurrido y el art. 2 de la Ley 10/2012, resulta que la gran mayoría de actos procesales tomados como hecho imponible de la tasa por el legislador catalán están igualmente gravados por el legislador estatal: la interposición de demanda en juicios civiles ordinarios y verbales o la interposición del recurso contencioso-administrativo, la formulación de reconvención en los juicios civiles, la interposición de los recursos de apelación y casación en los órdenes civil y contencioso-administrativo, o la interposición del recurso extraordinario por infracción procesal, gravados por el legislador autonómico, están también gravados por el legislador estatal. Hay ciertamente algunas diferencias secundarias, pero no hay duda de la coincidencia de los actos procesales generadores de la obligación tributaria en la abrumadora mayoría de modalidades del hecho imponible.

La disociación descrita en el preámbulo de la Ley catalana 5/2012 entre el hecho imponible de la tasa estatal, constituido por el ejercicio de la potestad jurisdiccional *stricto sensu* (art. 117.3 CE), y el de la tasa autonómica, integrado por el conjunto de actuaciones del personal que apoya a los órganos jurisdiccionales, así como por la utilización de los elementos materiales necesarios de competencia autonómica, es patentemente inadmisibile desde el punto de vista del orden constitucional de competencias. Los actos procesales que el legislador catalán describe como hecho imponible de su tasa se caracterizan por entrañar el ejercicio del derecho fundamental de tutela judicial efectiva con el fin de obtener una sentencia o resolución judicial de fondo o su ejecución, esto es, los actos típicos de ejercicio de la potestad jurisdiccional (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5), quedando fuera de la competencia autonómica la función jurisdiccional. Resulta así que para financiar el coste de unas competencias secundarias sobre medios materiales y personales (administración de la Administración de Justicia o «vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado», en palabras de la STC 162/2012, FJ 5), se seleccionan como hechos imponibles los actos procesales esenciales del ejercicio del derecho fundamental del art. 24.1 CE, con los que se pide la activación de una función -la jurisdiccional- ajena por completo a la competencia de la Generalidad catalana. La diferenciación entre «coincidencia temporal» e «identidad» es ilusoria: se gravan dos veces los mismos hechos imponibles, aunque se haga en nombre de competencias sustantivas diferentes. Y a lo que atiende el art. 6.2 LOFCA es a la coincidencia de hechos imponibles. Es más: este pasaje legal presupone que cada tributo se ampara en competencias propias de modo que prohíbe precisamente es que, con el respaldo de una competencia propia, la Comunidad Autónoma duplique el gravamen de hechos imponibles ya gravados por el Estado. La primacía en el gravamen corresponde al titular de la potestad tributaria originaria (art. 133.1 CE), aunque el tributo autonómico pudiera ampararse en



www.civil-mercantil.com

competencias de la Comunidad Autónoma, financieras o, incluso, extrafinancieras si se trata de una tasa o un tributo extrafiscal.

El análisis del resto de los elementos de la tasa catalana que se recurre corrobora la violación del límite impuesto por el art. 6.2 LOFCA. Coinciden los sujetos pasivos (arts. 3 de la Ley 10/2012 y 3 bis.1.2 de la Ley catalana) y la cuantificación del hecho imponible -cuota fija por tipo de procedimiento- (arts. 7.1 de la Ley 10/2012 y 3 bis.1.5 de la Ley catalana), aunque la tasa estatal incorpore un elemento variable mediante aplicación de una alícuota (art. 7.2 de la Ley 10/2012). Hay un amplio campo de coincidencia en las exenciones (apartados 1 y 2 del art. 4 de la Ley 10/2012 y art. 3 bis.1-3 de la Ley catalana), las bonificaciones (arts. 10 de la Ley 10/2012 y 3 bis.1.1.1 de la Ley catalana) y los criterios de devengo (arts. 5, 1 y 2, de la Ley 10/2012 y 3 bis.1.4 de la Ley catalana). En fin, hasta los sistemas de autoliquidación y gestión son parecidos (arts. 8 y 9 de la Ley 10/2012 y arts. 3 bis.1.6 y 3 bis.1.7 de la Ley catalana). Falta en la tasa catalana, cierto, una norma similar a la del art. 8.2 de la Ley 10/2012, por carencia de competencia autonómica para dictar una regla procesal sobre subsanación y preclusión, dictada por las Cortes Generales al amparo del art. 149.1.6 CE (disposición final quinta de la Ley 10/2012).

Todo ello demuestra la violación del límite establecido para la potestad tributaria autonómica por el art. 6.2 LOFCA en relación con los arts. 133.2, 149.1.14 y 157.3 CE, por lo que procede que se declare inconstitucional y nulo el apartado primero del art. 3 bis.1.1 del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, introducido por el art. 16 de la Ley catalana 5/2012.

b) Se recurre a continuación, en su integridad, la «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», establecida mediante el art. 41 de la Ley de Cataluña 5/2012.

Dando por reproducida la doctrina constitucional resumida con respecto al motivo anterior, que se sintetiza en el adagio o brocardo «la tasa sigue al servicio» (STC 136/2012, de 19 de junio, FJ 8), el escrito de interposición del recurso expone el reparto competencial en materia de sanidad, sobre la que la tasa recurrida recae, y que es compartida entre el Estado y la Generalitat de Cataluña, de manera que al primero le corresponden las «bases y coordinación general de la sanidad» (art. 149.1.16 CE), mientras que la segunda ostenta las competencias que le atribuye el art. 162 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).



www.civil-mercantil.com

Deben así descartarse los títulos competenciales estatales relativos a la «legislación sobre productos farmacéuticos» (art. 149.1.16 CE), porque ésta se refiere a la ordenación de los medicamentos en cuanto sustancias, cuya fabricación y comercialización está sometida al control de los poderes públicos, y no a su financiación; así como el encuadramiento en el «régimen económico de la Seguridad Social» (art. 149.1.17 CE), porque la financiación de la prestación farmacéutica no afecta al régimen económico de la Seguridad Social. En su condición de «servicio público fundamental» (art. 15.1 LOFCA), queda sujeto a las previsiones de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. En fin, debe además descartarse su encuadramiento en la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles» en el ejercicio del derecho a la protección de la salud (art. 149.I.I CE en relación con los arts. 15 y 43.1 CE), porque esta competencia estatal queda «absorbida por la que le corresponde al Estado en la regulación de las bases de la sanidad, que es más específica y puede dotarse también de mayor contenido» (SSTC 109/2003, de 5 de junio, FJ 3, y 136/2012, de 19 de junio, FJ 3).

Así enmarcado el ámbito competencial, la controversia se centra en dilucidar si el modelo o tipo de financiación para la prestación farmacéutica -y, en concreto, si esta debe hacerse con cargo exclusivamente a impuestos, o también mediante tasas o «copago»-, debe considerarse o no parte de las bases en materia de sanidad. Si la respuesta es afirmativa, sólo el Estado será competente para establecer una tasa que supone exigir una contribución a la persona a la que se prescribe o dispensa el medicamento; pero si este concreto aspecto de la prestación farmacéutica no es básico, no podrá dudarse de la competencia catalana para establecer la tasa controvertida.

Se examina a continuación el contenido de las leyes generales que definen las bases en materia de sanidad: la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, concluyendo, a partir de la doctrina contenida en las SSTC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 7, y 136/2012, de 19 de junio, FJ 5, que los arts. 2 a), 23 y 71.1 g) de la Ley 16/2003 y los arts. 77.8, 88 y 89.1 de la Ley 29/2006, que contienen cláusulas legales igualitarias, son todas ellas normas básicas.

De acuerdo con el fundamento jurídico 5 de la STC 136/2012, la determinación de la modalidad concreta de financiación de una prestación del Sistema Nacional de Salud como la farmacéutica es una decisión básica que corresponde tomar al legislador estatal, incluyendo en particular la posibilidad de imponer una colaboración financiera del usuario por vía de



www.civil-mercantil.com

aportación adicional (copago), pues ello incide en la forma de prestación del servicio público fundamental de la sanidad y en el acceso igualitario al medicamento por parte de los usuarios. Además, de acuerdo con la doctrina constitucional citada, las Comunidades Autónomas no pueden empeorar el régimen básico de condiciones de acceso del usuario al medicamento, lo que en particular afecta a la propia previsión de aportaciones adicionales con cargo al usuario.

El contenido de la financiación de la prestación farmacéutica se incluye en la «cartera común suplementaria» del Sistema Nacional de Salud [art. 8 ter.2 a) de la Ley 16/2003], y su régimen jurídico, en lo que hace a la financiación, se contiene en el art. 94 bis de la Ley 29/2006 (en la redacción dada por los Reales Decretos-leyes 16/2012, de 20 de abril, y 28/2012, de 30 de noviembre). Ambos preceptos -arts. 8 ter de la Ley 16/2003 y 94 bis de la Ley 29/2006- son formalmente básicos, (disposición final primera de la Ley 29/2006 y disposición final primera del Real Decreto-ley 16/2012), aunque la invocación del título competencial no sea exacta, y son también materialmente básicos de acuerdo con la doctrina constitucional.

La tasa controvertida aparece como un mecanismo para aumentar la parte de la prestación farmacéutica a cargo del patrimonio del usuario catalán, por lo que empeora, contra el sentido de las normas básicas citadas, la condición del usuario catalán en el acceso a los medicamentos.

Por ello, solicita de este Tribunal la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 41 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, por violación de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.16 CE en materia de bases y coordinación general de la sanidad, en cuanto contraría de manera efectiva e insalvable las normas básicas estatales contenidas en los arts. 2 e), 7.1, 8 ter.2 a) y 16 de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y los arts. 88, 94 y 94 bis de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, a la luz de la doctrina constitucional citada.

2. Por providencia de 15 de enero de 2013, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».



www.civil-mercantil.com

3. El día 25 de enero de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Por su parte, el Presidente del Senado comunicó el día 30 de enero de 2013 el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el mismo sentido.

4. El Abogado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 5 de febrero de 2013, instando la desestimación del recurso y solicitando, en primer otrosí, el levantamiento inmediato de la suspensión de los preceptos impugnados. Basa la petición de desestimación del recurso en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación.

a) Como indica el preámbulo de la Ley 5/2012, la norma se enmarca en el contexto de crisis económica y financiera internacional que en la actualidad padece Cataluña, al igual que las economías de su entorno. Precisamente, y siguiendo la literalidad del preámbulo, «los problemas estructurales de la economía catalana que han conducido a esta crisis y sus repercusiones ilustran la necesidad urgente de algunas de las medidas adoptadas», entre ellas, las dirigidas a incrementar los ingresos, como las tasas. Esta justificación explica el sentido de la norma, si bien no serviría de excusa para que en ella no se respetara el orden constitucional, tanto por lo que se refiere al ejercicio de las competencias materiales como de la potestad tributaria en relación a las mismas, cosa que no ha sucedido en el presente caso, como se verá en la respuesta a las objeciones formuladas en el escrito de planteamiento del recurso.

b) Respecto de la tasa creada por el apartado primero del art. 31 bis.1.1 del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, introducido por el art. 16 de la Ley 5/2012, manifiesta su conformidad general con las consideraciones del Abogado del Estado sobre el marco competencial y normativo en materia tributaria, y destaca el especial relieve del principio de autonomía financiera, previsto genéricamente en los arts. 137 y 156.1 CE, así como en el art. 201 EAC. Una de las vertientes de este principio es la suficiencia de los ingresos, entre los cuales el art. 202.3 a) EAC incluye los derivados de las tasas. En coherencia con lo anterior, el art. 203.5 EAC atribuye a la Generalitat la competencia para establecer sus propios tributos, mediante una ley del Parlamento. En el actual contexto económico antes mencionado, la necesidad de asegurar la suficiencia de los ingresos con que atender el servicio de la Justicia a cargo de la Generalitat indica la razonabilidad de cubrir mediante tasas una parte del coste de tal servicio, de prestación autonómica.

En este ámbito financiero, la distribución de competencias tiene la función, entre otras, de dar legitimidad a la creación de las tasas, de manera que sólo puede ser realizada por el titular de la competencia sobre el servicio en la materia en que recaen, y así lo ha mantenido la



www.civil-mercantil.com

jurisprudencia de este Tribunal desde sus primeras resoluciones (SSTC 3/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 149/1991, de 4 de julio, FJ 5; 204/2002, de 31 de octubre, FJ 3, y 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5).

Este criterio básico, tal y como está recogido en los arts. 7.1 y 17 LOFCA, resulta decisivo para resolver las dudas de constitucionalidad respecto de la tasa cuestionada, basadas en la doble imposición vetada por el art. 6.2 LOFCA, porque difícilmente se puede producir -a diferencia de los impuestos-, ya que la tasa recae sobre una actividad o un servicio que es competencia de una única Administración.

En coherencia con el reparto competencial en materia de «administración de la Administración de Justicia», el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña dedica el capítulo III del título III a las competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia. En lo que aquí interesa destacar, los arts. 103 y 104 recogen las competencias sobre los medios personales y materiales, y el art. 105, de su lado, las relativas a la oficina judicial y otros órganos y servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales. Entre estas previsiones, se encuentra la del art. 104 f), que atribuye a la Generalitat la competencia específica para «la gestión, la liquidación y la recaudación de las tasas judiciales que establezca la Generalitat en el ámbito de sus competencias sobre la Administración de Justicia». Por lo tanto, al amparo de las competencias descritas, la Generalitat puede establecer las tasas que se deriven de sus actividades y servicios en materia de administración de la Administración de Justicia, en el sentido expuesto, y, en concreto, la tasa impugnada.

La configuración legal de este tributo muestra que el hecho imponible es el conjunto de servicios personales y materiales que apoyan o coadyuvan al ejercicio de la potestad jurisdiccional, recayendo sobre los servicios relativos a las funciones accesorias o de auxilio que posibilitan el cumplimiento de la función de juzgar y ejecutar lo juzgado, desde su inicio, y que se manifiesta mediante la realización de una serie de actos procesales identificados por la norma. En este caso, los mismos preceptos estatutarios, antes citados, que determinan las competencias de la Generalitat en el ámbito de la Administración de Justicia, constituyen una referencia clara sobre el alcance que pueden tener estos medios y funciones materiales y personales.

El hecho imponible, en la definición del art. 20.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT), es un concepto estrictamente jurídico-tributario que la ley fija en cada caso con el fin de configurar un tributo, y que no debe confundirse con la materia imponible, mucho más amplia, que equivale a «toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición» (STC 168/2004, de 6



www.civil-mercantil.com

de octubre, FJ 6). En este sentido, para el análisis de la doble imposición prohibida por el art. 6.2 LOFCA, hay que partir de la premisa de que los tributos de las Comunidades Autónomas no pueden recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14, y 186/1993, de 7 de junio, FJ 4). Ahora bien, en cuanto a la determinación del hecho imponible de las tasas, resulta preciso acudir a lo que al respecto, y de forma mucho más específica, establece el art. 2.2 a) LGT, de manera que, para poder comparar los hechos imponible de dos tasas, estatal y autonómica, de eventual identidad, resulta preciso y prioritario observar cuál es el servicio que se presta, o sobre qué actividad de Derecho público gravitan. Por ello, para contrastar los hechos imponible de dos tasas, deberá atenderse a cuáles son los servicios que prestan los correspondientes poderes públicos, no a los actos de los ciudadanos que, al solicitarlos, dan origen a aquellos servicios y ponen de manifiesto su voluntad de que se produzca una actuación pública que les va a afectar en particular. Así pues, la distinción entre los hechos imponible de la tasa de la Generalitat «por los servicios personales y materiales en la Justicia» y de la tasa estatal en el ámbito de la Administración de Justicia es clara, ya que esta última se refiere como hecho imponible al «ejercicio de la potestad jurisdiccional», servicio público que es de la exclusiva competencia del Estado.

Según dispone el art. 21 LGT, el devengo es el momento en el que se entiende realizado el hecho imponible, y en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal. No obstante, este precepto añade que la ley propia de cada tributo podrá establecer la exigibilidad de la cuota o cantidad a ingresar, o de parte de la misma, en un momento distinto al del devengo del tributo. Así pues, en los casos en que el hecho imponible no es de naturaleza instantánea, el legislador está habilitado para fijar el momento temporal que considere más oportuno para entender realizado el hecho imponible y exigir el correspondiente pago. En consecuencia, la coincidencia temporal del momento de devengo de las dos tasas, decidida por los respectivos legisladores, no significa ni comporta necesariamente la identidad de sus hechos imponible, como se pretende de contrario.

De todo ello cabe concluir que no hay doble imposición por identidad de hechos imponible, prohibida por el art. 6.2 LOFCA, pues más allá de las similitudes o discrepancias en los restantes elementos que las configuran así como de la eventual coincidencia del momento en que se produce su respectivo devengo -en correspondencia con los actos procesales que las ponen de manifiesto (en el caso de la tasa catalana) o las originan (en el caso de la tasa estatal)-, ambas tasas responden a servicios distintos, prestados por Administraciones distintas, cuyo hecho imponible resulta perfectamente diferenciable, como explica el preámbulo de la Ley 5/2012, y como entendió el Consejo General del Poder Judicial en su informe al anteproyecto de la que sería la Ley 10/2012.



www.civil-mercantil.com

Y, muy especialmente, así se deduce de lo declarado por la STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 5; doctrina reiterada en la STC 235/2012, de 13 de diciembre, FJ 3.

c) Respecto de la «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», regulada en el art. 41 de la Ley 5/2012, recordando el principio relativo a que «la tasa sigue al servicio», coincide con el Abogado del Estado en que dicha tasa se incardina en la materia de sanidad. Expone a continuación el reparto competencial en esta materia, compartida entre el Estado (art. 149.1.16 CE) y la Comunidad Autónoma de Cataluña (art. 162 EAC), haciendo hincapié en que a ésta corresponde «la competencia en la organización de los servicios sanitarios» (art. 162.1 EAC) y «la regulación y ejecución de las prestaciones y servicios sanitarios de carácter público, en todos los niveles y para todos los ciudadanos» [art. 162.3 a) EAC], añadiendo que, puesto que el art. 203.5 EAC reconoce a la Comunidad la competencia para establecer tributos propios en materia de su competencia, ésta comprende en concreto el establecimiento de la tasa controvertida.

En efecto, de acuerdo con el art. 21.22.1 de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, el tributo en cuestión tiene como hecho imponible «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». Es decir, la tasa recae sobre el propio proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios, proceso que se inicia con la diagnosis y prescripción de un tratamiento por parte del facultativo autorizado (en el marco de la prestación de atención primaria, especializada o de urgencia) y continúa con las tareas propias de la prestación farmacéutica.

La tasa autonómica debe pues diferenciarse del precio del medicamento, pues aquella está relacionada con el sistema telemático de prescripción y dispensación de medicamentos, conocido como receta electrónica. Dicha receta electrónica está prevista en el art. 33 de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud y ha sido desarrollada por el Real Decreto 1718/2010, de 17 de diciembre, sobre receta médica y órdenes de dispensación. En Cataluña se ha ordenado por el Decreto 159/2007, por el que se regula la receta electrónica y la tramitación telemática de la prestación farmacéutica a cargo del Servicio Catalán de la Salud, y por la Orden del Departamento de Salud de la Generalitat SLT/72/2008, que lo desarrolla. La receta electrónica constituye un servicio accesorio con valor añadido, que sólo siete Comunidades Autónomas tienen totalmente implantado. En consecuencia, resulta del todo razonable que si la Generalitat oferta ese servicio que añade valor y prestaciones de las que se



www.civil-mercantil.com

benefician singularmente los pacientes, en la actual situación económica haya decidido establecer y percibir una tasa por el mismo, con la que cubrir parcialmente su coste. En fin, la tasa no debe confundirse con el precio, pues se cobra junto al precio del medicamento pero no forma parte de él, ya que es evidente que la fijación de los precios de los medicamentos es función que corresponde a los órganos de la Administración estatal, según disponen los arts. 30 de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud y 90 de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

La propia Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud prevé las aportaciones del usuario para la cartera común suplementaria (art. 8 ter), concretado para la prestación sanitaria por el art. 94 bis de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que regula distintos porcentajes de aportación, en función de diversos criterios, por lo que es obvio que la igualdad en el acceso a los medicamentos no es absoluta, pues la aportación o copago no es igual para todos los ciudadanos, sino que difiere entre ellos en atención a situaciones diversas. Pues bien, la tasa del euro por receta respeta el criterio básico de financiación de las prestaciones farmacéuticas, que es el de que están sujetas a aportación del usuario. Así, frente a lo que sucedería si se intentara establecer una tasa sobre servicios de la cartera común básica, para la que la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud no prevé aportación, una vez que dicha norma estatal abre la puerta a la aportación por los usuarios, nada cabe objetar a que una Comunidad Autónoma así lo establezca, máxime cuando además la tasa recae sobre una materia de su competencia se descarta, en fin, que pueda alegarse de contrario la doctrina contenida en las SSTC 98/2004, de 25 de mayo, y 136/2012, de 19 de junio, pues ambas resoluciones se refieren a supuestos distintos; respectivamente, precios de referencia de los medicamentos y tasas por la prestación de asistencia sanitaria, que no eran «copagos».

En todo caso, la frase contenida en el fundamento jurídico 5 de la STC 136/2012, relativa a que «las Comunidades Autónomas podrán mejorar el mínimo estatal, pero en ningún caso empeorarlo», avala el establecimiento de una tasa como la controvertida, ya que el Tribunal reconoce que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar su propia política sanitaria mediante las prestaciones complementarias, que es precisamente lo que ha hecho la Comunidad Autónoma al establecer la receta electrónica.

5. Con fecha 6 de febrero de 2013, se registró en este Tribunal el escrito de alegaciones presentado por el Letrado del Parlamento de Cataluña, instando la desestimación del recurso y, en otrosí, el levantamiento inmediato de la suspensión de los preceptos impugnados. Se sintetizan seguidamente las alegaciones formuladas.



www.civil-mercantil.com

a) Solicita en primer lugar la inadmisión, por entender que la Presidenta del Gobierno en funciones carece de legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad.

En la fecha en que la Presidenta del Gobierno en funciones firmó el escrito de interposición del recurso, 14 de diciembre de 2012, el Presidente del Gobierno se hallaba en Bruselas asistiendo a un Consejo Europeo, resultando constitucionalmente inconcebible que dos Presidentes ejerzan funciones simultáneamente. La situación no encaja en el supuesto de ausencia del art. 13 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, puesto que el Presidente del Gobierno se hallaba ausente del Consejo de Ministros, pero no de sus funciones.

La interposición de un recurso de inconstitucionalidad es una competencia indelegable, en el sentido del art. 20 de la citada Ley 50/1997, porque está expresamente atribuida por el art. 162.1 a) CE al Presidente del Gobierno.

Es plenamente legítimo el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2012 por el que se solicita del Presidente del Gobierno la interposición del recurso, pero el escrito de interposición, que no tuvo entrada en el Registro General del Tribunal hasta el 21 de diciembre, debió ser firmado por el Presidente del Gobierno.

b) Respecto del apartado primero del art. 31 bis.1.1 del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, introducido por el art. 16 de la Ley 5/2012, debe desestimarse la infracción del art. 149.1.14 CE, porque las alegaciones del Abogado del Estado, más allá de indicar que es el fundamento normativo para aprobar la LOFCA, no se adecuan a la jurisprudencia de este Tribunal relativa a la obligación de precisar los motivos y fundamentar jurídicamente, de forma pormenorizada, las razones de la supuesta inconstitucionalidad (SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2, y 13/2007, de 18 de enero, FJ 1).

No existe coincidencia entre los hechos imponible de la tasa creada en el precepto impugnado y la regulada en la Ley 10/2012. El factor más relevante a considerar es la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con el principio de autonomía financiera de la Generalitat, previsto genéricamente en los arts. 137 y 156.1 CE, así como en el art. 201 EAC. Una de las vertientes de este principio es la suficiencia de los ingresos, entre los cuales el art. 202.3 a) EAC incluye los derivados de las tasas. En coherencia con lo anterior, el art. 202.5 EAC atribuye a la Generalitat la competencia para establecer sus propios tributos, mediante una ley del Parlamento.

La distribución de competencias tiene otra función, que es la de dar legitimidad a la creación de tasas, de manera que sólo puede ser realizada por el titular de la competencia de la materia



www.civil-mercantil.com

en que recaen. De hecho, la tasa necesita siempre de la existencia de un servicio público que dependa del ente territorial que la crea (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 3). Desde un punto de vista competencial, por tanto, el problema de la legitimidad de una tasa se reduce a comprobar que la competencia corresponde a quien ha fijado la tasa. Este criterio básico está recogido en los arts. 7 y 17 LOFCA y resulta decisivo para resolver la duda de constitucionalidad respecto de la doble imposición prohibida por el art. 6.2 LOFCA, porque difícilmente se puede producir -a diferencia de los impuestos-, ya que la tasa recae sobre una actividad o un servicio que es competencia de una sola Administración.

Para determinar si puede corresponder a la Generalitat el establecimiento de la tasa controvertida, debe estarse al Estatuto de Autonomía de Cataluña actualmente vigente, que dedica el capítulo III del título III a las competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia. Y en lo que interesa en este momento, los arts. 103 y 104 EAC recogen las referidas a los medios personales y a los materiales, y el art. 105 EAC, de su lado, enuncia las potestades de creación, organización, dotación y gestión de la oficina judicial y de otros órganos y servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales. Entre estas previsiones, debe destacarse la del art. 104 f) EAC, que atribuye a la Generalitat la competencia específica para «la gestión, la liquidación y la recaudación de las tasas judiciales que establezca la Generalitat en el ámbito de sus competencias sobre la Administración de Justicia».

De la configuración legal de este tributo se desprende que el hecho imponible de la tasa es el conjunto de servicios personales y materiales que apoyan y coadyuvan el ejercicio de la potestad jurisdiccional por parte de los Jueces y Tribunales, en las jurisdicciones civil, contencioso-administrativa y social. La tasa recae sobre las funciones accesorias o de auxilio que posibilitan el cumplimiento de la función de juzgar y ejecutar lo juzgado, desde su inicio, que se manifiesta con la realización de una serie de actos procesales identificados en la norma. El hecho gravado es claramente diferenciable del objeto material o la realidad preexistente sobre el que recae, que es la materia imponible. A partir de la diferenciación del alcance de las competencias en materia de «Administración de Justicia» y «medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia», las SSTC 162/2012 y 235/2012 circunscriben las tasas estatales a la función jurisdiccional, lo que implica que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden instaurar tasas sobre aquella parte de la Administración de Justicia que está bajo su competencia.

Un hipotético conflicto con el art. 6.2 LOFCA no implica automáticamente la contravención de todos los preceptos constitucionales que sustentan la competencia del Estado para dictarla. La dicción del art. 157.3 CE supone que la intervención de las Cortes Generales es potestativa, no un encargo del poder constituyente.



Para el análisis de la doble imposición prohibida por el art. 6.2 LOFCA a partir de la jurisprudencia constitucional (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14, y 186/1993, de 7 de junio, FJ 4), expone el contenido de la Ley 10/2012, que invoca como títulos competenciales el art. 149.1.5, 6 y 14 CE, y su desarrollo reglamentario (Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre), y sus similitudes y diferencias con la regulación de la tasa impugnada. A pesar de la coincidencia de los actos procesales en las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa, lo que debe destacarse es que los hechos imponibles son diferentes, porque el de la tasa autonómica son las actividades y los servicios públicos administrativos que pertenecen a la Administración que actúa de apoyo material y personal al ejercicio de la potestad jurisdiccional, y el de la tasa estatal es la misma potestad jurisdiccional, en el sentido más estricto del término.

De acuerdo con el art. 21 LGT, en los casos en que el hecho imponible no sea de naturaleza instantánea, la ley de creación del tributo puede fijar el momento temporal que considere más oportuno para entender realizado este hecho imponible y exigir el correspondiente devengo. Concretamente, el art. 3 bis.1.4 de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña establece que el devengo y, por lo tanto, el momento en que nace la obligación tributaria se manifiesta con la realización de cada uno de los actos procesales que se enumeran en el precepto recurrido. En este caso, sin embargo, estos actos, como manifestación de la realización de la actividad jurisdiccional en el sentido competencial y estricto de la materia «Administración de Justicia», no constituyen el hecho imponible de la tasa.

La interpretación de la parte recurrente vaciaría de contenido la competencia autonómica sobre tasas en la administración de la Administración de Justicia, y también dejaría sin sentido el artículo 1 in fine de la Ley 10/2012.

c) En cuanto a la «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», creada por el art. 41 de la Ley 5/2012, cabe sostener, tras el análisis de su estructura, que su hecho imponible se diferencia notoriamente de los de las tasas previstas en el ámbito estatal y reguladas en el título X de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, por lo que no resulta contraria al art. 6.2 LOFCA.

No contraviene el principio de igualdad, pues, de acuerdo con la doctrina constitucional, las Comunidades Autónomas pueden adoptar medidas tendentes a racionalizar la utilización de medicamentos en línea con los principios de economía y eficacia enunciados en el art. 31.2 CE,



www.civil-mercantil.com

que es precisamente la finalidad de esta tasa, la de racionalizar el uso de los medicamentos sin afectar a su precio oficial, de manera que con ella se pretende moderar lo que los académicos americanos denominan el *moral hazard* o riesgo moral, que determina un aumento de la demanda, sin ninguna consecuencia beneficiosa para su salud, cuando una persona accede de forma ilimitada a una prestación farmacéutica, por lo que es compatible además con el art. 88 de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que permite dicha racionalización en la utilización de medicamentos.

6. Mediante escrito registrado el 19 de febrero de 2013, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones sobre la solicitud de levantamiento de la suspensión de la Ley recurrida, interesando la denegación de la solicitud de su alzamiento anticipado, y el mantenimiento de la suspensión de los preceptos legales recurridos.

7. Mediante ATC 122/2013, de 21 de mayo, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados.

8. Por providencia de 6 de mayo de 2014, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por la Presidenta del Gobierno en funciones contra los arts. 16 (en lo relativo al apartado primero del nuevo art. 3 bis.1.1 del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña) y 41 de la Ley de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos.

Estos preceptos establecen respectivamente la «tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia», que la demanda reputa contraria al art. 6.2 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en relación con los arts. 133.2, 149.1.14 y 157.3 CE, y la «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», que se impugna por vulneración de la legislación básica estatal en materia de sanidad, dictada ex art. 149.1.16 CE.

Tanto el Abogado de la Generalitat de Cataluña como el Letrado del Parlamento de Cataluña han instado la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad, así como el



www.civil-mercantil.com

levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, acordada por este Tribunal en virtud de lo dispuesto por el art. 161.2 CE.

2. Debe ser considerado en primer lugar el óbice procesal planteado por el Letrado del Parlamento de Cataluña, en relación con la falta de legitimación de la Presidenta del Gobierno en funciones -que actúa en ausencia del Presidente del Gobierno- para interponer este recurso de inconstitucionalidad, ya que, de ser atendido, clausuraría cualquier pronunciamiento sobre el fondo.

Excede evidentemente del objeto de este proceso la clarificación general que se nos solicita sobre las situaciones de ausencia, vacante o enfermedad del Presidente del Gobierno, por lo que quedan al margen de nuestro examen los límites de naturaleza político-constitucional derivados de la posición que le presta al Presidente del Gobierno la confianza otorgada mediante la investidura parlamentaria (arts. 99 y 101.1 CE), rigurosamente personal e intransferible por cualquier técnica de alteración de la competencia, así como de los que pudieran ser explícitamente establecidos por el propio Presidente del Gobierno, en tanto que director de la acción del Gobierno y coordinador de las funciones de los demás miembros del mismo (art. 98.2 CE).

Fijando pues nuestra atención exclusivamente en el régimen de suplencia por ausencia temporal del Presidente del Gobierno, debemos constatar que ni la Constitución se ocupa de esta cuestión ni el art. 13.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, al regular la suplencia, expresa excepción o reserva alguna sobre el alcance de la misma, en contraste con lo dispuesto en su apartado 2, que la limita al «despacho ordinario de los asuntos» en el caso de los Ministros. En ausencia, pues, de expresa reserva o excepción constitucional o legal, resulta oportuno situar la cuestión recordando la doctrina de este Tribunal en torno a la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Tempranamente advertimos que «[e]l art. 162.1 de la Constitución y su derivado el art. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional han precisado la concesión de la *legitimatío ad causam* de manera expresa y concreta» adoptando «un sistema de *numerus clausus*, taxativo y riguroso..., seguramente en atención a razones de prudencia política y de seguridad y normalidad jurídica» (ATC 6/1981, de 14 de enero, FJ 2). Y señalamos que tales preceptos conciernen a «quienes están investidos por la Constitución... de legitimación para promover procesos constitucionales no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional» (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 3; en el mismo sentido, STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 2).

The logo consists of the letters 'CEF.-' in a bold, white, sans-serif font, set against a dark red rectangular background.

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

Posteriormente, desarrollamos esta línea doctrinal determinando que «[n]o se defiende mediante este recurso ningún interés o derecho propio sino el interés general y la supremacía de la Constitución, de manera que el *ius agendi* en que tal facultad consiste, sin conexión alguna con los derechos de que es titular la persona que lo ejerce, forma parte de las competencias que corresponden al órgano que se ocupa, o del haz de facultades propias de la representación política que se ostenta». En consecuencia, «[c]uando los legitimados son órganos monocráticos o unipersonales [el Presidente del Gobierno o el Defensor del Pueblo, art. 32.1 a) y b) LOTC] es evidente que, salvo el improbable supuesto de una acción delictiva encaminada a formar su voluntad o a tergiversarla, la simple manifestación de esa voluntad hecha ante nosotros, directamente o a través de representante, basta para entender que la acción de inconstitucionalidad ejercida no adolece de defecto alguno de legitimación». Precisamos entonces que, «siendo la legitimación para la acción de inconstitucionalidad una potestad atribuida directamente por la Constitución a determinados órganos o miembros de órganos representativos y no una facultad que derive del derecho del que se es titular, es claro que no puede ser delegada ni transmitido el poder para ejercerla» (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2; doctrina reiterada en la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 4).

Enmarcada la cuestión en estos términos, procede señalar que no nos encontramos ante un supuesto de delegación, vedado por nuestra doctrina y prohibido, por lo demás, por el art. 20.3 a) de la Ley 50/1997, sino de suplencia, sin que quepa asimilar ambos institutos, suplencia y delegación. De acuerdo con el régimen jurídico común en nuestro Derecho (arts. 12.1 y 17.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 5), la suplencia se caracteriza por el ejercicio meramente temporal, accidental, de las funciones atribuidas a un órgano por una persona física distinta de la del titular, sin que se produzca por tanto el desplazamiento de la competencia a un órgano distinto. Por esta razón, no resulta equivalente a la delegación, ni tampoco constituye un supuesto de transmisión de la competencia, pues en definitiva el órgano que actúa sigue siendo el mismo, en este caso, el Presidente del Gobierno, «en funciones».

Por otra parte, el ejercicio simultáneo de funciones que la representación procesal del Parlamento de Cataluña considera constitucionalmente inconcebible es, por el contrario, característica inherente a la situación de ausencia que da lugar a la suplencia. En efecto, cuando dicha ausencia tiene su origen, precisamente, en razones derivadas del desempeño del cargo público, es su consecuencia lógica, que no merece reproche alguno cuando no se produzca identidad, contradicción o colisión con el haz de funciones ejercidas simultáneamente por el titular y el suplente. Se trata, en definitiva, de una técnica plenamente



www.civil-mercantil.com

arraigada en Derecho, que da respuesta a la continuidad del órgano en una situación tan frecuente y habitual como los viajes oficiales, y que forma parte de la normalidad institucional.

En suma, en caso de suplencia por ausencia temporal del Presidente del Gobierno, es el mismo órgano el que actúa, es el mismo órgano el que, en este caso, interpone el recurso de inconstitucionalidad, y por tanto debemos concluir que, al no haberse visto afectada la inmutabilidad de la legitimación atribuida al Presidente del Gobierno por los arts. 162.1 a) CE y 32.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), no concurre el defecto procesal de falta de legitimación aducido por la representación procesal del Parlamento de Cataluña.

3. Entrando ya en el fondo, y antes de examinar la constitucionalidad de cada una de las dos tasas objeto de este recurso, es preciso hacer algunas consideraciones previas sobre los límites constitucionales al establecimiento de este tipo de tributos por parte de las Comunidades Autónomas, al objeto de delimitar el canon de enjuiciamiento.

La Constitución reconoce poder tributario a las Comunidades Autónomas [arts. 133.2 y 157.1 b) CE] con el alcance y límites establecidos en la LOFCA, norma que establece que éstas podrán establecer «[s]us propios impuestos, tasas y contribuciones especiales» [art. 4.1 b)]. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña se refiere a la competencia tributaria en su art. 203.5. Pues bien, de acuerdo con nuestra doctrina, en la interpretación del ámbito competencial autonómico en materia tributaria debe partirse de la premisa de que «los límites contenidos en la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas reflejan que la competencia autonómica para establecer tributos ex novo no se configura constitucionalmente en términos absolutos, sino que se encuentra sujeta a los límites establecidos en las leyes del Estado a que se refieren los arts. 133.2 y 157.3 CE (por todas, STC 49/1995, de 16 de febrero, FJ 4). El poder tributario de las Comunidades Autónomas puede así ser delimitado por el Estado, salvaguardando en todo caso su propia existencia de manera que no se produzca un vaciamiento de la competencia, pues como afirmamos tempranamente 'ninguno de los límites constitucionales que condicionan dicho poder tributario puede ser interpretado de tal manera que haga inviable el ejercicio de aquella potestad tributaria' (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 3; y 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3).» (STC 201/2012, de 14 de noviembre, FJ 4).

Los límites que al poder tributario autonómico establece la LOFCA difieren, como es lógico, en función de la concreta figura tributaria o de la manifestación de poder tributario de que se trate, en coherencia con la diferente finalidad y estructura de cada una de ellas. En efecto, partiendo de la idea de que el sistema tributario, en su conjunto, tiene como finalidad el sostenimiento del gasto público (art. 31.1 CE), de acuerdo con los principios que deben



www.civil-mercantil.com

informar el conjunto del sistema tributario (art. 31.1 y 3 CE), las distintas categorías tributarias representan también formas distintas de allegar dichos recursos, en la medida en que implican opciones distintas de reparto de la carga tributaria. Así, por lo que se refiere a los impuestos y las tasas, dicho reparto de la carga o del gasto público a financiar se realizará, bien entre todos los ciudadanos y en función de su capacidad económica (en el caso de los impuestos), bien entre quienes de forma inmediata se vean beneficiados por la acción de la Administración pública (en el caso de las tasas). Así, los impuestos se basan fundamentalmente en la capacidad económica, que encuentra reflejo en su hecho imponible, sin que su pago implique una contraprestación o beneficio concreto o inmediato para el contribuyente. Frente a ello, las tasas se basan en el principio de equivalencia, sin perjuicio de que no puedan desconocer la capacidad económica, de manera que su hecho imponible encierra un sinalagma (SSTC 296/1994, de 10 de noviembre, FJ 4; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 9; y 106/2000, de 4 de mayo, FJ 2), que consiste «en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario» (art. 6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos); o, lo que es lo mismo, está constituido «por la utilización de su dominio público, y por la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público, que se refieran, afecten o beneficien de forma particular a los sujetos pasivos» (art. 1.2-1 del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio). Así, como recordamos en la citada STC 296/1994, «el hecho imponible de la tasa se vincula a una actividad o servicio de la Administración Pública, mientras que el hecho imponible del impuesto se relaciona con negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del sujeto pasivo. Ello a su vez conlleva que en las tasas la determinación del sujeto pasivo se realice por referencia a la actividad administrativa y el importe de la cuota se fije, esencialmente, atendiendo al coste de la actividad o servicio prestado por la Administración, con los que tiene una relación, más o menos intensa, de contraprestación, mientras que en los impuestos el sujeto pasivo se determina por la actividad de los contribuyentes y el gravamen se obtiene sobre una base imponible que es expresiva de una capacidad económica, que no opera como elemento configurador en las tasas o, si lo hace, es de manera muy indirecta y remota» (FJ 4). En fin, la propia naturaleza sinalagmática de las tasas se manifiesta además en el devengo del hecho imponible, o momento en el que surge la obligación de pago, de forma que éste tiene lugar en conexión con el servicio que se recibe, y su pago puede ser así simultáneo o previo a su recepción (arts. 1.2-5 del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad y 15 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos).



www.civil-mercantil.com

Por tanto, de acuerdo con nuestra consolidada doctrina, el establecimiento de tasas por parte de las Comunidades Autónomas está estrechamente ligado a su competencia material, de manera que, como afirmamos en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 5 C), la coexistencia de tasas autonómicas y estatales debe interpretarse de acuerdo con «el principio de que la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes (STC 37/1981, FJ 3) y el mandato expreso de la LOFCA», y en concreto, decíamos entonces, el contenido en los arts. 7.1 y 17 LOFCA, doctrina ésta que recoge el principio de que la tasa sigue al servicio, que hemos reiterado en numerosas ocasiones (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 149/1991, de 4 de julio, FJ 5; y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 3; o, recientemente, SSTC 35/2012, de 15 de marzo, FJ 6, y 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 3), y que refleja el art. 7 LOFCA, estableciendo que las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas, entre otros supuestos, «por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia» (art. 7.1 LOFCA), en los términos y con los límites previstos en el mismo precepto.

En consecuencia, el canon de constitucionalidad para enjuiciar si una tasa autonómica respeta o no el ámbito competencial se encuentra así principalmente en el art. 7 LOFCA, en conexión con el reparto competencial de la materia sobre la que la tasa incide, y sin perjuicio del resto de límites constitucionales que resultan de aplicación, entre ellos el art. 6.2 LOFCA, a cuyo tenor «[l]os tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado», y que establece un límite al poder tributario autonómico debe interpretarse conjuntamente y de forma coherente con el contenido en el art. 7 de la misma ley, pues ambos forman parte del mismo sistema de límites al poder tributario autonómico. En consecuencia, lo determinante en el caso de las tasas, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina acerca de su vinculación a la competencia material, es que efectivamente respeten dicho ámbito competencial. Cumplida esta condición esencial, resultará entonces respetado también el límite contenido en el art. 6 LOFCA, pues el hecho imponible de las tasas se refiere precisamente a dicha competencia material, siendo así que los límites contenidos en los arts. 6.2 y 7 LOFCA son dos caras de la misma moneda.

4. La demanda se dirige, en primer lugar, contra el art. 16 de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, que añade un título III bis al texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña.

En concreto, se considera inconstitucional el primer apartado del art. 3bis 1-1, del citado texto refundido, que regula el hecho imponible de la «Tasa por la prestación de servicios personales



www.civil-mercantil.com

y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de justicia», con el siguiente tenor:

«Artículo 3 bis.1.1 Hecho imponible.

1. Constituye el hecho imponible de la tasa la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de justicia de competencia de la Generalidad, a instancia de parte, en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, en órganos judiciales con sede en Cataluña. La producción del hecho imponible se manifiesta mediante la realización de los siguientes actos:

a) En el orden jurisdiccional civil, con independencia de la cuantía: la interposición de la demanda de juicio ordinario, la formulación de reconvencción en el juicio ordinario y la presentación de la solicitud de declaración de concurso.

b) En el orden jurisdiccional civil, en los casos de cuantía superior a 3.000 euros: la interposición de demanda de juicio verbal, la formulación de reconvencción 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) 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 de recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal y de casación en el orden civil.

e) La interposición de recurso contencioso-administrativo de cuantía superior a 3.000 euros.

f) La interposición de recursos de apelación y de casación en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

A los efectos de lo establecido por la presente ley, los procedimientos de cuantía indeterminada o aquellos en los que sea imposible efectuar su determinación de acuerdo con las normas de la Ley de enjuiciamiento civil se consideran de cuantía superior a 6.000 euros.»

Para el Abogado del Estado, el hecho imponible de esta tasa vulnera el art. 6.2 LOFCA, conforme al cual los tributos autonómicos «no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado». Considera en concreto que existe coincidencia entre el hecho imponible de la tasa catalana, que «se manifiesta mediante la realización» de los actos

**CEF.-****Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**

www.civil-mercantil.com

procesales concretados en los subapartados a) a f) del precepto impugnado, y el hecho imponible de la tasa establecida por el Estado, regulada por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (Ley 10/2012, en adelante), cuyo hecho imponible está constituido por «el ejercicio de la potestad jurisdiccional» en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social «originada por el ejercicio de los actos procesales» enumerados en los apartados a) a g) de su art. 2.

De acuerdo con la doctrina expuesta en el fundamento anterior, la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes, siendo el reparto competencial existente en cada momento el factor clave para dilucidar si se han respetado los límites establecidos por la LOFCA, en una interpretación necesariamente dinámica, que dependerá de cómo haya evolucionado el Estado autonómico, teniendo en cuenta el *ius superveniens* y la propia doctrina constitucional. Por tanto, debemos comenzar nuestro examen con el reparto competencial en la materia.

El art. 149.1.5 CE establece la competencia exclusiva del Estado en materia de «Administración de Justicia». Para financiar esta competencia la Ley prevé, sin perjuicio de otros recursos, la imposición de tasas, reguladas en la actualidad en la Ley 10/2012. De su lado, los arts. 101 a 109 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) enuncian las competencias de la Generalitat sobre la Administración de Justicia, entre las que se incluye expresamente la posibilidad de implantar tasas para financiarla. En concreto el art. 104, al aludir a la competencia sobre «los medios materiales de la Administración de Justicia», dispone «[l]a gestión, la liquidación y la recaudación de las tasas judiciales que establezca la Generalitat en el ámbito de sus competencias sobre Administración de Justicia» (letra f).

El reparto de competencias en materia de Administración de Justicia entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña fue sometido a nuestro enjuiciamiento como consecuencia de la impugnación de su Estatuto de Autonomía, tras su reforma mediante Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Esta controversia fue resuelta mediante STC 31/2010, de 28 de junio, de la que debemos por tanto partir ahora.

Allí afirmamos, de acuerdo con nuestra ya consolidada doctrina, que el Poder Judicial es único, de manera que, «una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción. En el Estado autonómico, en efecto, la diversificación del ordenamiento en una pluralidad de sistemas normativos autónomos no se verifica ya en el nivel de la



www.civil-mercantil.com

constitucionalidad con la existencia de una pluralidad de Constituciones (federal y federadas), sino que, a partir de una única Constitución nacional, sólo comienza en el nivel de la legalidad. Los sistemas normativos que en ese punto se configuran producen normas propias, a partir del ejercicio de unas potestades legislativa y ejecutiva también propias. Sin embargo, la función jurisdiccional, mediante la que tales normas adquieren forma y contenido definitivos, es siempre, y sólo, una función del Estado. En definitiva, si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única, conteniéndose la diversidad de órganos y funciones en las fases del proceso normativo que media entre ambos extremos. La unidad de la jurisdicción y del Poder Judicial es así, en el ámbito de la concreción normativa, el equivalente de la unidad de la voluntad constituyente en el nivel de la abstracción» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 42).

Esta unidad de la jurisdicción resulta en todo caso compatible con la existencia de «dos ámbitos materiales discernibles en relación con el Poder Judicial, de los cuales sólo el referido a la denominada "administración de la Administración de Justicia" puede ser objeto de atribución a las Comunidades Autónomas, siendo de la exclusiva competencia del Estado la "Administración de Justicia" en sentido propio (por todas, STC 56/1990, de 29 de marzo)», y siendo dicha unidad orgánica y funcional «compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el ámbito de la 'administración de la Administración de Justicia', cuando así resulta de su titularidad sobre competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado» (STC 31/2010, FJ 42).

Así lo reiteramos en la posterior STC 162/2012, de 20 de septiembre, en la que manifestamos que «si bien al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE)», la Comunidad Autónoma «ostenta también competencias en relación con los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia... siendo necesario diferenciar el alcance de ambas competencias. Dicha delimitación competencial la hemos reiterado en nuestra doctrina... distinguiendo entre un sentido estricto y un sentido amplio en el concepto de Administración de Justicia. Así, en cuanto al primero... al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia ex art. 149.1.5 CE... competencia que supone, en primer lugar, "que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución)" ... Por lo que respecta a las competencias autonómicas... indicamos que, "[f]rente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios

The logo consists of the letters 'CEF.-' in a bold, white, sans-serif font, set against a dark red rectangular background.

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el art. 122.1 al referirse al personal, al servicio de la Administración de Justicia, esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales".» (STC 162/2012, FJ 5).

De lo anterior resulta que, en línea de principio, es posible la imposición de tasas autonómicas sobre dicha «administración de la Administración de Justicia», pues, como regla general, la concurrencia de varias tasas sobre un ámbito en el que ostenten competencias tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, no sólo no resulta inédita en nuestro ordenamiento [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 5 A), en relación con el canon por ocupación del demanio costero, y apartado C) del mismo fundamento jurídico, en relación con otras tasas establecidas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas], sino que resultará frecuente en la práctica habida cuenta de la naturaleza compuesta del Estado conformado por la Constitución.

Así lo establecimos además en la citada STC 162/2012, en cuyo fundamento jurídico 5 nos pronunciamos sobre la «tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo» prevista en el art. 35 de Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que constituye antecedente directo de la tasa estatal regulada ahora en los arts. 1 a 11 de la Ley 10/2012.

Sentado que en las tasas «la competencia para su creación y regulación se encuentra estrechamente ligada a la competencia material» (STC 162/2012, FJ 5), a partir de «la distinción entre, por un lado, la función jurisdiccional propiamente dicha y la ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse, frente, por otro lado, a aquellos otros aspectos que, más o menos unidos a lo anterior, le sirven de sustento material o personal», concluimos que la tasa estatal por el ejercicio de la potestad jurisdiccional debía encuadrarse «en la materia de Administración de Justicia que el art. 149.1.5 CE reserva en exclusiva al Estado». Precisamos también entonces que dicha unidad orgánica y funcional del Poder Judicial, «que se asegura en su sustancia con la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia... es perfectamente compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 42 in fine).»

A partir de lo anterior, la propia configuración de la tasa estatal nos permitió razonar «que no nos encontramos en esa vertiente administrativa sino que, por el contrario, pone claramente



www.civil-mercantil.com

de manifiesto la relación con esa función jurisdiccional del Estado a la que se acaba de aludir, pues se refiere a la puesta en marcha o a la continuación de determinados procesos en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, vinculándose expresamente a la realización de determinados actos procesales regidos por la legislación estatal y ante órganos que son expresión de un poder único en todo el territorio del Estado. En efecto, la tasa se vincula directamente con el acceso a la jurisdicción civil o contencioso-administrativa, así como con la continuación de procesos judiciales ya iniciados en esos órdenes jurisdiccionales y persigue financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que determinados justiciables deciden libremente interponer en defensa de sus derechos e intereses legítimos, disminuyendo así correlativamente la financiación procedente de los impuestos con cargo a la generalidad de los ciudadanos. Por ello, como señala la STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 12, las tasas aquí establecidas "son tributos cuyo hecho imponible no es ajeno a la función jurisdiccional y que imponen una carga económica que persigue un fin vinculado al proceso mismo". Por tanto, la regulación de la tasa por el Estado se justifica porque el hecho imponible se hace recaer, no ya sobre el servicio público de la Administración de Justicia, que puede ser asignado a las Comunidades Autónomas, que lo gestionan en cuanto a la dotación y financiación de los medios personales y materiales precisos, sino, específicamente, sobre "el ejercicio de la potestad jurisdiccional" que es una actividad típica e indeclinablemente estatal, en cuanto manifestación de uno de los poderes del Estado ante el que se ha puesto en marcha un proceso o instado su continuación. La consecuencia es que el hecho imponible de la tasa está desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la provisión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial y, por tanto, corresponde al Estado la competencia para establecerla así como su gestión y recaudación... En suma, no puede aceptarse aquí la invocación de la competencia autonómica para la provisión de medios a los órganos judiciales... pues solamente en el sentido amplio de la noción de Administración de Justicia tienen cabida las competencias autonómicas y ya hemos dejado sentado que nos encontramos aquí en el ámbito estricto de la Administración de Justicia. Por la misma razón de encontrarse el hecho imponible de la tasa desvinculado de las competencias autonómicas relativas a la provisión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial tampoco procede atender el alegato relativo al reparto de la recaudación pues, por lo demás, la Comunidad Autónoma cuenta con competencias para "la gestión, la liquidación y la recaudación de las tasas judiciales... en el ámbito de sus competencias sobre Administración de Justicia".» (STC 162/2012, FJ 5).



www.civil-mercantil.com

Concluimos así que la tasa estatal estaba vinculada al ejercicio de la actividad jurisdiccional, y que además ésta era compatible con el establecimiento de tasas judiciales en el ámbito estatutariamente permitido.

5. Constatada la facultad de las Comunidades Autónomas de implantar tasas que recaigan sobre la «administración de la Administración de Justicia», debemos examinar si, en este caso concreto, la tasa impugnada se enmarca efectivamente en el ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña, pues, de no ser así, y con independencia de que haya o no tasas estatales, se habría rebasado el ámbito competencial autonómico.

Este análisis del tributo exige, además, tener en cuenta nuestra doctrina recogida en el fundamento anterior; y, en concreto, reiterar que el límite enunciado en el art. 6.2 LOFCA debe completarse con el contenido en el art. 7 de la misma Ley, donde se consagra el citado principio de que la tasa sigue al servicio. Por tanto y como ya ha quedado razonado, las tasas han de responder de manera obligada bien al uso o aprovechamiento especial del dominio público, bien a un servicio prestado en régimen de Derecho público que se financia, al menos parcialmente, con esta modalidad tributaria. En consecuencia, y salvo que se produzca una extralimitación que vulnere el sistema material de reparto competencial, por definición no podrá haber doble imposición sobre el mismo hecho imponible en el caso de las tasas, siempre y cuando éste se refiera efectivamente a las respectivas competencias materiales. En el caso de las tasas que financian servicios prestados en régimen de Derecho público, su hecho imponible ha de relacionarse con el concreto servicio que con ellas se pretenda sostener, de manera que sólo podrán establecerse allí donde se ostenta la competencia material al que el propio servicio alude. Por idéntico motivo, tampoco es descartable en principio que un servicio público pueda ser económicamente mantenido por más de una tasa, pues, por hipótesis, ésta es un instrumento de financiación de los gastos públicos, y su utilización por los entes que constitucionalmente disponen de poder tributario no solo no se encuentra vetada; es legalmente factible.

En este marco general, el análisis de constitucionalidad de la tasa impugnada exige, como veremos a continuación, un examen desagregado de los distintos componentes de su regulación.

a) El hecho imponible de la tasa autonómica se define inicialmente en el art. 3 bis. 1.1 del citado texto refundido como «la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de justicia de competencia de la Generalidad, a instancia de parte, en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, en órganos judiciales con sede en Cataluña».



www.civil-mercantil.com

Este primer inciso del precepto contiene una noción del hecho imponible que coincide plenamente con el ámbito competencial atribuido a la Generalitat por los arts. 103 y 104 EAC, preceptos que se refieren a los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia («administración de la Administración de Justicia»). Sobre el alcance de esta asunción competencial, nos hemos pronunciado in extenso en las citadas SSTC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 42 y 52; 163/2012, de 20 de septiembre, y 224/2012, de 20 de noviembre. A partir de la doctrina allí formulada, es posible concluir que, al disponer la Comunidad Autónoma de Cataluña de la obligada competencia material, puede instaurar una tasa que financie su ejercicio. Así se deduce en concreto del art. 104 f) EAC, que atribuye a la Generalitat la gestión, la liquidación y la recaudación de las tasas judiciales que establezca la misma en el ámbito de sus competencias sobre Administración de Justicia, lo que resulta plenamente coherente tanto con nuestra doctrina, ya reseñada, que introduce una relación indisoluble entre el establecimiento de una tasa y la competencia material, como con el citado art. 7.1 LOFCA. Esto no es sino corolario, como se ha reiterado, del principio de que la tasa sigue al servicio. Y así lo confirma además expresamente el art. 1 de la citada Ley estatal 10/2012, al reconocer que la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional se aplicará «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 imponibles».

No cabe por tanto cuestionar la constitucionalidad de un hecho imponible que coincide con el reparto de la competencia en la materia. Si, como hemos afirmado desde la STC 56/1990, la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia es compatible con la competencia autonómica en materia de provisión de medios personales y materiales al servicio de aquélla, no es dable dudar de la regularidad constitucional del establecimiento de una tasa para financiar dicha competencia autonómica, como expresamente estatuye el citado art. 1 de la Ley 10/2012 y resulta del art. 104 f) EAC.

b) Con todo, el concreto régimen jurídico de la tasa impugnada impide todavía dar por zanjada la controversia planteada.

En efecto, a continuación de la anterior definición del hecho imponible, el citado art. 3 bis.1.1 dispone que «[l]a producción del hecho imponible se manifiesta mediante la realización de los siguientes actos», estableciendo un listado con «f» supuestos, entre los que se encuentran distintos actos procesales como «la interposición de la demanda de juicio ordinario, la formulación de reconvención en el juicio ordinario y la presentación de la solicitud de declaración de concurso» (a) o «la interposición de la demanda en los procesos de ejecución de títulos judiciales» (c), entre otros.



www.civil-mercantil.com

A partir del específico régimen jurídico de la tasa autonómica, en los términos expuestos, puede detectarse la existencia de una evidente cercanía, al menos formal, entre la tasa autonómica, por un lado, y la tasa estatal regulada en los arts. 1 a 11 de la citada Ley 10/2012, por otro. Esta cercanía o aparente similitud se hace aún más perceptible en lo que la norma autonómica denomina «manifestación» del hecho imponible, y la Ley estatal denomina, en su art. 5, devengo.

Centrando el foco de su atención en esta concreta expresión, considera el Abogado del Estado que el auténtico hecho imponible de la tasa está en realidad constituido por los actos jurídico-procesales, que son los que llevan inherente la solicitud de que se preste el servicio que se pretende financiar mediante tasas. Por ello, concluye afirmando que la tasa debatida resulta contraria al art. 6.2 LOFCA.

Es cierto que, de acuerdo con el propio tenor de la norma impugnada, la tasa autonómica se debe -en la terminología de la Ley catalana, «se manifiesta»- con ocasión del inicio de los procesos allí definidos. Sin embargo, la redacción, de seguro privada de la necesaria precisión, no permite alcanzar conclusiones precipitadas. Así lo impone el principio de conservación de la ley, que obliga a «apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellos cuya incompatibilidad resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación» (por todas, STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 7). En este supuesto, tal inexcusable operación interpretativa debe partir de la premisa de que la proximidad parcial entre hechos imposables deriva de la propia cercanía de las competencias.

Como ha quedado expuesto, la «administración de la Administración de Justicia» es una competencia esencialmente de apoyo, y por tanto estrechamente vinculada a la competencia estrictamente jurisdiccional. En efecto, todo ejercicio competencial encuadrable en la «administración de la Administración de Justicia» tiene su origen o su fin en una competencia de la Administración de Justicia. No es pensable, por poner un ejemplo banal, aunque de fácil comprensión, que el acto procesal de interposición de una demanda no lleve implícita, siempre, la puesta en marcha del aparato administrativo que apoya y posibilita, en última instancia, la iniciación y, en su caso, el desarrollo de un proceso. Esta cercanía e instrumentalidad se evidencia incluso en la propia ordenación de los medios personales al servicio de la Administración de Justicia, en donde resulta palmaria la estrecha vinculación entre la competencia del Estado y la autonómica. Esta conexión la ilustra de manera significativa la denominación atribuida a los cuerpos generales de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia (Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa o Cuerpo de Auxilio Judicial), que forman parte de los



www.civil-mercantil.com

medios personales gestionados por la Comunidad Autónoma, sin que obste a ello que su función específica esté legalmente definida por relación a ambas competencias, pues la misma está constituida, de modo simultáneo e inescindible, por «tareas de contenido procesal» y «realización de funciones administrativas vinculadas a las anteriores» [art. 475 a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)].

Es pues incuestionable que los actos procesales generan también un coste administrativo. Y asimismo innegable que el coste de dicha competencia administrativa se justifica por y para la competencia propiamente jurisdiccional, hasta el punto que sin el ejercicio de esta última, no existe la primera. En otras palabras, los servicios administrativos constituyen precisamente un apoyo de la potestad jurisdiccional, que a su vez se erige en su *prius* lógico. Por tanto, el coste de dichos servicios administrativos está directamente asociado al número de asuntos que franquean su entrada en los órganos jurisdiccionales.

De tales evidencias deriva una primera conclusión: la diversa configuración de los respectivos hechos imponibles no puede obviar la estrecha vinculación entre ambos ámbitos competenciales, por lo que el mero dato de que la tasa se defina o conecte en el aspecto temporal de su devengo con determinadas actuaciones procesales no puede determinar automáticamente que la competencia estatal quede afectada. La proximidad entre los hechos imponibles de ambas tasas, que se pone de relieve al comparar sus elementos configuradores, no es en suma sino la consecuencia tanto del propio funcionamiento de las tasas como, en concreto y en este supuesto, de la íntima relación existente entre los propios ámbitos materiales de las competencias estatal en materia de «Administración de Justicia» y autonómica en relación con la «administración de la Administración de Justicia». Por consiguiente, no es incompatible con el orden de distribución de competencias que la tasa autonómica se devengue, calcule o determine en función precisamente de la intensidad con la que se hace uso del propio servicio jurisdiccional -con la interposición de una demanda, por ejemplo-, ya que a mayor intensidad, mayor será también el coste del servicio administrativo. O formulado de manera distinta, el coste de la «administración de la Administración de Justicia» se incrementa en directa correlación con el uso de la Administración de Justicia en sentido estricto, por lo que resulta razonable, dentro de las distintas opciones del legislador, que una tasa, cuya función es financiar dicha administración o servicio de apoyo, se configure partiendo de la intensidad en que se presta en servicio jurisdiccional principal.

Teniendo en cuenta los anteriores razonamientos, el inciso «[l]a producción del hecho imponible se manifiesta mediante la realización de los siguientes actos», debe ser interpretado en coherencia con el resto de la definición del hecho imponible de la tasa, y que en los términos ya expuestos determinan, en primer lugar, que a diferencia de lo que sucede con la



www.civil-mercantil.com

tasa del Estado, la autonómica no está enlazada con el acceso a la jurisdicción o a los recursos, ya que el pago de la misma no constituye condición de admisibilidad de los actos procesales cuya vertiente administrativa pretende financiar. Mientras que la conexión de las tasas estatales con la potestad jurisdiccional es directa y resulta patente, toda vez que su impago lleva ineludiblemente aparejada la inadmisión del acto procesal al que la misma se anuda (art. 8.2 de la Ley 10/2012), siendo así *conditio sine qua non* para el propio ejercicio de la tutela judicial efectiva, el abono de la tasa autonómica carece, como no puede ser constitucionalmente de otro modo, de toda consecuencia impeditiva o retardataria del acceso a la jurisdicción (art. 3 bis.1.7 del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña). Ambas tasas resultan así compatibles desde la perspectiva de la que se ha solicitado su enjuiciamiento, toda vez que no corresponde a este Tribunal en este proceso determinar cuál haya de ser la forma más idónea de convivencia entre las tasas estatal y autonómicas, sino únicamente concluir si la tasa impugnada ha sido establecida dentro del marco competencial que a la Generalitat de Cataluña le corresponde.

En segundo lugar, debe además tenerse en cuenta que la coincidencia se produce, única y limitadamente, entre el devengo de la tasa autonómica y el hecho imponible de la estatal. En la comparación de ambas tasas ha de tenerse presente la diferencia conceptual entre el hecho imponible y el devengo de cualquier tributo, que no puede soslayarse en este proceso. Como evidencian las definiciones contenidas en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (LGT), es posible distinguir entre el hecho imponible, que es el «presupuesto fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal» (art. 20.1 LGT), y el devengo del tributo, que es el aspecto temporal del hecho imponible, o «el momento en el que se entiende realizado el hecho imponible y en el que se produce el nacimiento de la obligación tributaria principal», y cuya función es, como regla general, el determinar «las circunstancias relevantes para la configuración de la obligación tributaria» (art. 21.1 LGT). Finalmente, todavía debe diferenciarse entre el devengo y la exigibilidad de la obligación tributaria, que puede no coincidir temporalmente sino establecerse por la ley en un momento posterior (art. 21.2 LGT). En el caso de las tasas, su propia naturaleza sinalagmática se manifiesta además en el devengo del hecho imponible, o momento en el que surge la obligación de pago, de forma que éste tiene lugar en conexión con el servicio que se recibe, y su pago puede ser así simultáneo o previo a su recepción (arts. 1.2-5 del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña y 15 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos).

Pues bien, la coincidencia en el devengo no basta para concluir, sin más, en la de los hechos imponibles. Incluso, y como ya se ha argumentado, precisamente atendiendo a la finalidad



www.civil-mercantil.com

financiera que, en sus respectivos campos, cumplen dichas tasas, resulta proporcionada y coherente con la misma la coexistencia de una unidad de devengo, pues toda la relación de los sujetos pasivos con la Administración de Justicia, tanto en su núcleo esencial de competencia estatal como en su vertiente administrativa de competencia autonómica, se manifiesta a través de los mencionados actos. No hay, expresado de otro modo, una manifestación o exteriorización autónoma de las competencias administrativas cuya titularidad ostenta la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo que se dirá a continuación.

6. No obstante, los términos del propio precepto son lo suficientemente genéricos e imprecisos para que no sea posible determinar su concreto sentido si no es por relación con el reparto competencial de la materia que ha quedado expuesto en fundamentos anteriores.

En consecuencia, sólo puede descartarse totalmente la coincidencia entre ambas tasas siempre que se interprete que el segundo inciso del art. 3 bis. 1.1, que establece que «[l]a producción del hecho imponible se manifiesta mediante la realización de los siguientes actos», se refiere en realidad al devengo de la tasa autonómica, cuyo hecho imponible es la actividad administrativa inherente a la competencia definida como «administración de la Administración de Justicia», que incluye todos los elementos que sirven de sustento a la propia función jurisdiccional, que son responsabilidad de la Generalitat de Cataluña en los términos asumidos mediante su Estatuto de Autonomía (STC 105/2000, de 13 de abril, FJ 5). Esta configuración del hecho imponible y del devengo de la tasa resulta compatible con la financiación de los medios personales y materiales, la «administración de la Administración de Justicia», que la tasa autonómica pretende financiar. Porque no cabe desconocer que en esa vertiente administrativa se integran funciones desarrolladas por el personal al servicio de la Administración de Justicia traspasado a la Comunidad Autónoma, que, siendo necesarias e inescindibles para el normal ejercicio de la potestad jurisdiccional, se desencadenan como consecuencia de la realización de actos procesales, y conllevan un coste que requiere financiación, como todo servicio administrativo. Así, el Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa tiene encomendadas funciones de colaboración en la actividad procesal de nivel superior, tales como gestionar la tramitación de los procedimientos, practicar y firmar las comparecencias que efectúen las partes, documentar los embargos, lanzamientos y demás actos cuya naturaleza lo requiera, extender las notas que tengan por objeto unir al procedimiento datos o elementos que no constituyan prueba, realizar las tareas de registro, recepción y distribución de escritos y documentos, o expedir copias simples de escritos y documentos (art. 476 LOPJ). Por su parte, el Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa tiene atribuida la realización de cuantas actividades tengan carácter de apoyo a la gestión procesal, entre otras la tramitación general de los procedimientos, el registro y la clasificación



www.civil-mercantil.com

de la correspondencia, la formación de autos y expedientes, o la confección de las cédulas pertinentes para la práctica de actos de comunicación (art. 477 LOPJ). Por último, el Cuerpo de Auxilio Judicial tiene atribuida la práctica de notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos, con capacidad de certificación, la ejecución de embargos y lanzamientos, las funciones de archivo de autos y expedientes judiciales, o velar por las condiciones de utilización de las salas de vistas y mantener el orden en las mismas (art. 478 LOPJ).

Se evidencia así que la tasa autonómica constituye el exacto reverso de la tasa estatal objeto de la citada STC 162/2012, recayendo la primera sobre lo que hemos denominado «vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado» (FJ 5).

Procede en consecuencia declarar que, así interpretado, el segundo inciso del art. 3 bis.1.1, del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, introducido por el art. 16 de la Ley de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, no es contrario a la Constitución.

7. La segunda tasa impugnada en este proceso, regulada en el art. 41 de la Ley 5/2012, recae 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».

a) Siguiendo el canon de constitucionalidad ya expuesto, debemos comenzar por examinar el reparto competencial en la materia sobre la que recae la tasa. De acuerdo con el planteamiento de la demanda, estaríamos ante un supuesto de inconstitucionalidad mediata, de forma similar al que enjuicamos en la STC 136/2012, de 19 de junio, en relación con la «tasa por prestación de asistencia sanitaria» establecida por la Generalitat valenciana, pues, sin perjuicio del enjuiciamiento de fondo y de las sustanciales diferencias entre la tasa allí enjuiciada y la que ahora se controvierte, también en el presente caso se trata de «una medida que se refiere a la fijación del sistema de financiación pública de una de las prestaciones proporcionadas por el Sistema Nacional de Salud» (STC 136/2012, FJ 3).

Las partes coinciden en ubicar la controversia competencial en el ámbito material de la sanidad, en el que el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva tanto sobre «sanidad exterior» como sobre las «bases y coordinación general de la sanidad», ex art. 149.1.16 CE. Por su parte, el art. 162.1 EAC asume para la Comunidad la competencia exclusiva para «la organización y el funcionamiento interno, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios». El apartado 2 establece que «[c]orresponde a la



www.civil-mercantil.com

Generalitat la ordenación farmacéutica en el marco del artículo 149.1.16 de la Constitución», precisando el apartado 5 que «corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva de la legislación estatal en materia de productos farmacéuticos». Finalmente, el apartado 3 establece un listado de cinco grupos de competencias compartidas con el Estado, incluyendo la letra a) la «ordenación, la planificación, la determinación, la regulación y la ejecución de las prestaciones y los servicios sanitarios, sociosanitarios y de salud mental de carácter público en todos los niveles y para todos los ciudadanos».

En desarrollo del título competencial contenido en el art. 149.1.16 CE, el Estado ha dictado la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Por lo que ahora interesa, el art. 8 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud establece la «cartera común suplementaria del Sistema Nacional de Salud», que incluye «todas aquellas prestaciones cuya provisión se realiza mediante dispensación ambulatoria y están sujetas a aportación del usuario» y, en concreto la «prestación farmacéutica» [art. 8 ter.2 a)], cuyo régimen de financiación se contiene en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, a la que remite el mismo art. 8 ter de la Ley 16/2003.

A su vez, la Ley 29/2006 ordena en su título VII el régimen de la financiación pública de los medicamentos y productos sanitarios, que se rige por el «principio de igualdad territorial y procedimiento coordinado» a que se refiere el art. 88, cuyo apartado 1 dispone que «[s]e reconoce el derecho de todos los ciudadanos a obtener medicamentos en condiciones de igualdad en todo el Sistema Nacional de Salud, sin perjuicio de las medidas tendentes a racionalizar la prescripción y la utilización de medicamentos y productos sanitarios que puedan adoptar las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias».

En concreto sobre la prestación farmacéutica, la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios regula, en sus arts. 94 y 94 bis, los supuestos y las cuantías en los que procede la aportación de los usuarios; esto es, una modalidad de «copago». El art. 94.1 establece que «[e]l Gobierno revisará periódicamente la participación en el pago a satisfacer por los ciudadanos por la prestación farmacéutica incluida en la cartera común suplementaria del Sistema Nacional de Salud, y los supuestos de financiación íntegra con cargo a fondos públicos»; el apartado 2, por su parte, establece los criterios de modulación del pago, incluyendo la capacidad de pago [letra a)] o la racionalización del gasto público [letra e)]. El art. 94 bis precisa, en fin, el importe de la aportación por los usuarios y sus beneficiarios.

En la STC 136/2012 ya afirmamos el carácter básico «de los... arts. 7 y 8 a 8 quáter, que recogen las diferentes modalidades de prestaciones sanitarias, comenzando por las que



www.civil-mercantil.com

constituyen el núcleo esencial o epicentro de la propia materia de sanidad, la denominada "cartera común básica", y finalizando por las prestaciones suplementarias y de servicios accesorios», con los argumentos contenidos en los fundamentos jurídicos 4 y 5 y que deben darse ahora por reproducidos. Más concretamente, en la STC 98/2004, de 25 de mayo, cuya doctrina después recoge la STC 136/2012, concluimos que «el establecimiento de una prestación farmacéutica y su financiación pública constituyen un criterio básico en materia de "sanidad", pues satisface las exigencias formales y materiales de la legislación básica», y ello porque «garantiza una uniformidad mínima en las condiciones de acceso a los medicamentos con independencia del lugar en el que dentro del territorio nacional se resida y se evita la introducción de factores de desigualdad en la protección básica de la salud. Sin embargo, esa necesaria uniformidad mínima, que corresponde establecer al Estado, asegurando así un nivel mínimo homogéneo o nivel de suficiencia de las prestaciones sanitarias públicas, puede ser susceptible de mejora, en su caso, por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sustantiva y de su autonomía financiera, siempre y cuando, con ello, no se contravengan las exigencias que impone el principio de solidaridad (arts. 2 y 138 CE).» (FJ 7).

El sistema sanitario, como constatamos en la citada STC 136/2012, FJ 5, parte así del principio general de financiación pública, previendo expresamente aquellos casos en los que el beneficiario deberá aportar una parte del coste del servicio. Que sea de financiación pública sólo significa que su coste se sufraga con el conjunto de ingresos del Estado, pues resulta evidente, al igual que afirmamos en la STC 20/2012, de 16 de febrero (FJ 8) en relación con la Administración de Justicia, que el sistema sanitario nunca es gratis, aunque pueda ser declarado gratuito para el usuario, en cuyo caso se financiará indirectamente con el conjunto de tributos del sistema y demás ingresos del Estado, en lugar de, directamente, con cargo a las aportaciones del usuario.

Resulta así que en materia de sanidad, y frente a lo que sucede con otras competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el régimen de sostenimiento económico forma parte de la competencia básica del Estado, de manera que «cabe considerar como básica la definición del sistema de financiación de la sanidad, lo que incluye tanto la garantía general de financiación pública como, dentro de esta garantía, los supuestos en los que algunas prestaciones comunes que no son básicas (las "suplementarias" y de "servicios accesorios") pueden estar sujetas a una financiación adicional con cargo al usuario del servicio (tasa o "copago"). En efecto, la definición de la modalidad de financiación aplicable a las diferentes prestaciones sanitarias, y en qué supuestos procede el pago de aportaciones por sus destinatarios, tiene una incidencia central en la forma de prestación del propio servicio, constituyendo así también un elemento nuclear del propio ámbito objetivo de las prestaciones



www.civil-mercantil.com

sanitarias, que en consecuencia debe ser regulado de manera uniforme, por garantizar el mínimo común de prestaciones sanitarias cubierto por financiación pública en todo el territorio nacional» (STC 136/2012, FJ 5; con cita de las SSTC 98/2004, de 25 de mayo; y 22/2012, de 16 de febrero, FJ 3).

La vinculación entre la competencia básica en sanidad y su soporte económico tiene su contrapartida en el propio sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que, como expusimos en nuestra STC 204/2011, de 15 de diciembre, expresamente abarca las competencias sanitarias. Hasta tal punto fue así, que la aplicación del propio sistema establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, se condicionó a la aceptación, por cada Comunidad Autónoma, de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria, condicionamiento que en la citada STC 204/2011 consideramos acorde con la Constitución (FJ 6). En fin, la conexión entre la sanidad y su financiación se encuentra en la actualidad expresamente recogida en el art. 15.1 LOFCA, a cuyo tenor «[e]l Estado garantizará en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. A efectos de este artículo se considerarán servicios públicos fundamentales la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales». Esta garantía se concreta en la «transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales», que recoge el art. 9 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, cuya finalidad consiste precisamente en «asegurar que cada Comunidad Autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales esenciales del Estado de Bienestar».

A partir de lo anterior, y de acuerdo con nuestra doctrina (SSTC 98/2004, 22/2012 y 136/2012) debemos concluir confirmando el carácter básico de los arts. 94 y 94 bis de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, a los que remite el art. 8 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud en los términos descritos.

b) El hecho imponible de la tasa controvertida está constituido por «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 que deben dispensarse en las oficinas de farmacia» (art. 21.22.1). El sujeto pasivo es la persona a la que se prescribe el medicamento y cuyo nombre consta en la receta médica (art. 21.22.2). El devengo («acreditación») tiene lugar en el



www.civil-mercantil.com

momento en que la receta es dispensada, esto es, con la adquisición del medicamento (art. 21.22.3), y su cuota, única, es de un euro por cada receta (art. 21.22.4).

La tasa recae, por tanto, de forma directa sobre la prestación farmacéutica, pues su pago es condición para la dispensación del medicamento o producto sanitario. Frente a ello, el Letrado de la Generalitat considera que la tasa es independiente del precio del medicamento y que pretende financiar el «valor añadido» que supone la receta electrónica. Sin embargo, el contraste de la estructura de la tasa con la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud, del que forma parte la prestación farmacéutica, desvirtúa la tesis anterior. En efecto, en primer lugar, la pretendida desconexión entre la tasa y el precio del medicamento no se aprecia en el funcionamiento del tributo, que precisamente se cobra junto a y de forma inmediata al precio, sin que pueda eludirse su pago, pues ello determinaría la falta de obtención del medicamento o, lo que es lo mismo, la no recepción de la prestación farmacéutica por sus beneficiarios. Este dato tiene relevancia porque, en los términos que han quedado expuestos, y frente a lo que sucede con otros ámbitos competenciales, en el caso de la sanidad la competencia básica alcanza también a su régimen de financiación, lo que impide el establecimiento de una tasa como la controvertida, que altera, haciéndolo más gravoso para los beneficiarios, el régimen de participación en el coste previsto por la norma del Estado (arts. 94 y 94 bis de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios).

En segundo lugar, tampoco puede aceptarse el argumento del valor añadido que la tasa pretendería financiar. El uso de la receta electrónica no es un «servicio accesorio con valor añadido» en los términos defendidos por el Abogado de la Generalitat de Cataluña, que cita en apoyo de su tesis el art. 33 de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Este precepto, sin embargo, al disponer en su apartado 2 que, en el marco de lo dispuesto en la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, se tenderá a la implantación de la receta electrónica, no presta cobertura a la regulación autonómica controvertida, porque en ningún caso puede considerarse que la receta electrónica constituya una prestación complementaria, adicional a la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud, ya que no se amplían el ámbito subjetivo ni objetivo de las prestaciones sanitarias, sino que, como se ha constatado, incide directamente sobre una prestación básica, empeorándola desde la perspectiva del ciudadano, beneficiario de la misma.

Así se desprende de los términos del art. 8 quinquies de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, a cuyo tenor las Comunidades Autónomas podrán aprobar sus respectivas carteras de servicios, que «incluirán, cuando menos, la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud en sus modalidades básica de servicios asistenciales, suplementaria y de servicios accesorios, garantizándose a todos los usuarios del mismo» (art. 8



www.civil-mercantil.com

quinquies.1). Pueden asimismo establecer otras prestaciones, mediante la denominada «cartera de servicios complementaria», debiendo en este caso asumir todos los costes de su aplicación (art. 8 quinquies.7). A este supuesto nos referimos precisamente en la STC 136/2012, en cuyo fundamento jurídico 5 afirmamos que «dichas bases habilitan un margen para el desarrollo, por parte de las Comunidades Autónomas, de su propia política sanitaria. Éstas podrán, respetando el mínimo formado por las carteras comunes, aprobar sus propias carteras de servicios (art. 8 quinquies), y establecer servicios adicionales para sus residentes. Es decir, las Comunidades Autónomas podrán mejorar el mínimo estatal, pero en ningún caso empeorarlo».

Ahora bien, el examen del hecho imponible de la tasa permite concluir que no recae sobre una prestación nueva, sino directamente sobre todas las prestaciones contempladas en la cartera común suplementaria (art. 8 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud), cuya financiación está regulada, en los términos supra expuestos, en los arts. 94 y 94 bis de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que limitan la aportación del usuario a los casos allí previstos. No resulta por tanto compatible con este régimen básico el establecimiento de una tasa como la controvertida, al hacer más gravoso para el ciudadano la adquisición de sus medicamentos con receta en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Todo ello determina que el art. 41 de la Ley de Cataluña 5/2012, que establece la «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», invade la competencia estatal del art. 149.1.16 CE, por lo que debe declararse inconstitucional y nulo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 7208-2012 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 41 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos.



www.civil-mercantil.com

2.º Declarar que el art. 3 bis.1-1, apartado 1, del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, introducido por el art. 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, a partir del inciso «La producción del hecho imponible se manifiesta mediante la realización de los siguientes actos», es conforme con la Constitución, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 6.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a seis de mayo de dos mil catorce. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. Adela Asua Batarrita. Luis Ignacio Ortega Álvarez. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Fernando Valdés Dal-Ré. Juan José González Rivas. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Enrique López y López. Ricardo Enríquez Sancho. Firmado y rubricado.

VOTO PARTICULAR Que formula el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, respecto a la sentencia del pleno de fecha 8 de mayo de 2014 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7208-2012.

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, dejo constancia de mi opinión discrepante, respecto a la Sentencia que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Presidenta del Gobierno en funciones contra el art. 16 (en lo relativo al apartado primero del nuevo art. 3 bis.1.1, del texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio) y el art. 41 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos.

1. He manifestado mi acuerdo con el epígrafe primero del fallo, relativo a la inconstitucionalidad del popularmente conocido como «euro por receta». Mi discrepancia, puesta ya de manifiesto durante la prolongada deliberación de este punto, se centra en la interpretación conforme recogida en el epígrafe segundo, que implica reconocer la constitucionalidad de la «tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la Administración de Justicia», regulado en el apartado primero del art. 3 bis 1.1, del



www.civil-mercantil.com

texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, introducido por el art. 16 de la Ley 5/2012.

2. Considero que la entrada en vigor de la citada tasa hace repercutir sobre el ciudadano la doble imposición de un mismo hecho imponible. No acierto a entender cómo puede descartarse esta consecuencia reconociéndose -como hace el fundamento jurídico 5 de la Sentencia- que la respuesta a la actuación jurisdiccional que genera el ciudadano recurrente está constituida, «de modo simultáneo e inescindible», por tareas de contenido procesal y realización de funciones administrativas vinculadas a las anteriores. No comparto el intento de justificación recogido en el mismo fundamento, al afirmarse que, «a diferencia de lo que sucede con la tasa del Estado, la autonómica no está enlazada con el acceso a la jurisdicción o a los recursos». Estimo aún menos convincente el propósito de apuntalarla argumentando que «el pago de la misma no constituye condición de admisibilidad de los actos procesales cuya vertiente administrativa pretende financiar». La determinación del momento en que ha de realizarse el pago -antes, durante o después del desarrollo de los actos procesales- no hace menos cierto que el ciudadano, que aspira a ejercer su derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, ha de pagar por partida doble para verlo satisfecho.

El hecho -reiterado a lo largo del fundamento jurídico 4- de que la respuesta al ejercicio de ese derecho se configure por las Administraciones como un «servicio público» no puede justificar que el ahora usuario haya de financiarlo como si se beneficiara de dos. Resulta obvio que son las Administraciones públicas las que han de servir al ciudadano y no viceversa. La distribución de competencias, obligada en un Estado compuesto, no debe razonablemente abocar al pago por partida doble del servicio público instrumentado al respecto. Solo contemplando, de modo indebido, el problema únicamente desde la perspectiva del sujeto activo de la tasa, ignorando al sujeto (nunca mejor dicho) pasivo, cabría justificar lo contrario. Como ya se apuntó, dado que es rogada, la Administración de justicia funciona a solicitud del sujeto pasivo, siendo su interposición de la demanda y la solicitud del servicio inescindibles.

La tasa autonómica grava actos procesales y no actuaciones administrativas. Es lógico que cuando se lleve a cabo alguna actividad «puramente administrativa», realizada en exclusiva por los servicios autonómicos y no imprescindiblemente vinculada al desarrollo del proceso (petición de copias o certificaciones...), pueda exigirse al ciudadano su abono, de acuerdo con lo indicado en la STC 31/2010, de 28 de junio, aludida en el fundamento jurídico 5; pero la tasa analizada no se limita a esos supuestos.

3. Se ha señalado que la situación avalada coloca en situación de desigualdad en el acceso a los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma; nada más cierto. No mejorará la



www.civil-mercantil.com

situación si, aun estando referido el recurso a norma de una determinada Comunidad, el alcance del fallo acaba desbordando tal ámbito, convirtiendo pronto la doble imposición señalada en una generalizada obligación para los ciudadanos vinculados a las numerosas Comunidades que han asumido las transferencias contempladas, incluidas quizá las que ya estaban planteando la posibilidad de renunciar a ellas.

Respeto profundamente el esfuerzo de consenso realizado a lo largo de la ardua deliberación de la justificación del epígrafe del que discrepo. Considero no obstante que, dada la norma habitual de hacer públicas solo las discrepancias que hayan acabado traducéndose en Voto particular, expresar el pluralismo de planteamientos que la han protagonizado, lejos de implicar menoscabo alguno para el Tribunal, transparenta positivamente su efectivo funcionamiento.

Partiendo de estas reflexiones, me veo obligado a emitir mi Voto particular.

Madrid, a seis de mayo de dos mil catorce. Andrés Ollero Tassara. Firmado y rubricado.