

# La autotutela de las Administraciones Públicas tras la implantación de las tasas judiciales

Diego Fierro Rodríguez

## I

Las Administraciones Públicas llevan a cabo numerosas actividades con las que deben servir a los intereses generales con objetividad y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico conforme a los arts. 9.1<sup>1</sup> y 103.1<sup>2</sup> de la Constitución Española de 1978, lo cual ha de ponerse en relación con el art. 1.1<sup>3</sup> de la norma que se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico, que configura a España como un Estado social y democrático de Derecho.

Resulta importante tener en cuenta ciertos preceptos constitucionales para entender la labor de las Administraciones Públicas. El art. 9.2 dice que *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*. Además, el art. 10.1 establece que *“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”*.

Antonio Descalzo González<sup>4</sup> afirma que *“Como es sabido, la determinación social del Estado expresa el deber que corresponde a todos los poderes públicos de promover –de manera eficaz– las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como la obligada remoción de los obstáculos que la impidan o dificulten su plenitud (artículo 9.2 CE). Este claro mandato dirigido a todos los poderes públicos de participar de manera activa y decidida en la configuración de la realidad social implica, desde luego, la superación resuelta de la situación de mera igualdad formal dominante en el llamado Estado liberal y se concreta en el completo catálogo de políticas públicas establecido en el interior del Capítulo III del Título I de la citada CE”*. Esto tiene importantes implicaciones en la realidad, que afectan de manera precisa a la ciudadanía.

---

1 El art. 9.1 de la Constitución Española establece que *“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”*.

2 El art. 103.1 de la Constitución Española dice que *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.

3 El art. 1.1 de la Constitución Española establece que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*.

4 DESCALZO GONZÁLEZ, ANTONIO: “Eficacia administrativa”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad.*, Tirant Lo Blanch. Marzo de 2012. Págs. 145-151. [http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2012/03/14-Eunomia2\\_Descalzo\\_final.pdf](http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2012/03/14-Eunomia2_Descalzo_final.pdf). Pág. 146.

Por motivos de eficacia, para realizar sus actuaciones los entes públicos no necesitan acudir a la vía jurisdiccional, sino que pueden declarar derechos e imponer gravámenes por sí mismos a través de actos administrativos, que son ejecutables, gracias a lo que se conoce como la autotutela administrativa, la cual se encuentra consagrada en la legislación. Las mismas son medios que le sirven a la Administraciones Públicas para alcanzar fines que repercutan positivamente en la sociedad.

## II

La autotutela administrativa, según Silverio Fernández Polanco<sup>5</sup>, es un privilegio de las Administraciones Públicas por el que sus actos gozan de la presunción de validez y pueden ser impuestos de forma coactiva a los ciudadanos sin que sea necesaria la intervención de los Tribunales.

El Auto del Tribunal Supremo de 19 de julio de 1994 analiza el fundamento de la autotutela en su Fundamento Jurídico 2º al establecer que “*Uno de los motivos -quizás, el más trascendente- que justifican el principio de autotutela de la Administración (que se traduce en la inmediata ejecutividad de los actos administrativos) es la presunción de legalidad que les es inherente. Mas desde el momento en que tal presunción de legalidad ha quedado desvirtuada, y precisamente por una resolución administrativa, es forzoso que aquella autotutela decaiga y, con ella, la inmediata ejecutividad del acto*”.

Como afirma Tomás de la Quadra-Salcedo<sup>6</sup>, existen tres clases de autotutela administrativa:

a) La autotutela declarativa: A través de ella, las Administraciones Públicas pueden declarar derechos y constituir las situaciones jurídicas de los ciudadanos.

b) La autotutela ejecutiva: A través de ella, las Administraciones Públicas pueden ejecutar sus actos de forma coactiva, asegurando la eficacia de los mismos.

c) La autotutela reduplicativa o en segunda potencia: A través de ella, las Administraciones Públicas consiguen que el ciudadano que se encuentra en la posición de interesado que se vea afectado por un acto administrativo deba realizar una actuación determinada de carácter preceptivo, como es la de agotar la vía administrativa de resolución de conflictos antes de poder solicitar que los Tribunales lleven a cabo un control posterior de la actuación administrativa.

---

5 FERNÁNDEZ POLANCO, SILVERIO: “Autotutela administrativa”, *Diccionario Jurídico Espasa*, Espasa.

6 DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS: “Lección 6. La autotutela administrativa”, *Instituciones Básicas del Derecho Administrativo*, Opencourseware de la Universidad Carlos III de Madrid. Marzo de 2009. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-del-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion6.pdf>. Págs. 13-16.

Johanna Reaño Robles<sup>7</sup> destaca que “García De Enterría ha puesto de relieve que esa configuración de la autotutela administrativa es explicable como producto de un largo proceso histórico y también por virtud de un principio general identificable en nuestro Ordenamiento Jurídico. En efecto, los datos del Derecho positivo cobran sentido sistemático entendidos como especificaciones de un principio de autotutela administrativa, conforme al cual la Administración Pública está capacitada para tutelar por sí mismas sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del *statu quo*, eximiéndose de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial”. Este hecho posee una gran trascendencia

Hay que decir que el art. 106.1 de la Constitución Española establece que “*Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*”. El control jurisdiccional de la actuación administrativa es, como afirma José Luis Peñaranda Ramos<sup>8</sup>, una garantía propia del Estado de Derecho.

### III

En los últimos meses, la autotutela de las Administraciones Públicas se ha visto incidida por una novedad legislativa que afecta a la Administración de Justicia, que es 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, que se conoce como la Ley de Tasas Judiciales, que fue modificada por el Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, así como corrección de errores publicada en el Boletín Oficial del Estado.

La existencia de las tasas judiciales implica que, para iniciar un proceso, es necesario abonar a la Administración de Justicia una cantidad de dinero concreta que se determinará en cada caso conforme a una serie de criterios establecidos legalmente. Para conocer el concepto de tasa debemos acudir a la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos<sup>9</sup>, cuyo art. 6 dice que “*Tasas son los tributos cuyo hecho imponible 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, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado*”. La tasa es, por lo tanto, un instrumento de Derecho Público que tiene por objeto la recaudación por parte de las Administraciones Públicas por la realización

---

7 REAÑO ROBLES, JOHANNA: “La autotutela ejecutiva de la Administración Pública y el procedimiento de ejecución coactiva”. <http://proiure.org.pe/articulos/JRR2.pdf>. Pág. 2.

8 PEÑARANDA RAMOS, JOSÉ LUIS: “Lección 11. El control de la actuación administrativa por la Jurisdicción Contencioso-administrativa (I): Elementos generales”, *Organización y Actividad de las Administraciones Públicas*, Opencourseware de la Universidad Carlos III de Madrid. Septiembre de 2010. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/11.pdf>. Págs. 2 y 3.

9 Es razonable pensar que esta norma tributaria es de carácter general y podrá aplicarse de forma subsidiaria para regular los aspectos que no se encuentren recogidos en la normativa de las tasas judiciales.

de servicios públicos, como el otorgamiento de una tutela jurídica concreta por parte del órgano jurisdiccional competente de los órdenes civil, social y contencioso-administrativo, como establece el art. 1 de la Ley de Tasas Judiciales, que dice que *“La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social tiene carácter estatal y será exigible por igual en todo el territorio nacional en los supuestos previstos en esta Ley, sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras, los cuales no podrán gravar los mismos hechos imponibles”*.

Lo que está claro es que, como muchos juristas han afirmado, las tasas judiciales provocan que existan grandes obstáculos para iniciar un proceso, de modo que se vulneran derechos fundamentales como el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la igualdad ante la ley. Sobre el primero, hay que destacar que Luis López Guerra<sup>10</sup> afirma que *“el derecho a la justicia se configura a la vez como un derecho y una garantía de derechos: más concretamente, la garantía última y decisiva de los derechos”*.

#### IV

La trascendencia pública, social, política y jurídica de la Ley que establece las tasas para poder iniciar un proceso judicial en todos los ámbitos es realmente palpable. Muchos profesionales del Derecho ya se han puesto a trabajar con el fin de combatir una de las normas con peor acogida en el seno de la sociedad española en los últimos años.

Es llamativo el hecho de que se han interpuesto varios recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2012 y la Sala de lo Contencioso-administrativo de Audiencia Nacional ya ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad contra esta ley a través del Auto de 6 de septiembre de 2013, en el que se presenta una serie de observaciones:

- *“El derecho reconocido en el art. 24.1 CE , puede verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (SSTC 60/1989, de 16 de marzo, FJ 4; 114/1992, de 14 de septiembre, FJ 3; y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5)”*.

- *“La finalidad perseguida por el legislador, es lícita, subvenir al coste que supone la Administración de Justicia, pero las consecuencias del incumplimiento de este pago por los que pretenden acceder a la jurisdicción si pueden tener las características obstaculizadoras indicadas”*.

- *“Esta previsión es insuficiente porque no se tiene en cuenta la*

---

10 LÓPEZ GUERRA, LUIS: *“La justicia como derecho ciudadano. Algunas cuestiones actuales.”*, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*. Nº. 5, 2009. Págs. 27-40. Pág. 28.

*proporcionalidad que debe regir entre el fin perseguido por la norma cuestionada, cual es la de financiar el servicio público de la Administración de Justicia con cargo a los justiciables que más se benefician de la actividad jurisdiccional, disminuyendo correlativamente la financiación procedente de los impuestos, a cargo de todos los ciudadanos; y los principios de capacidad económica, igualdad, equidad y justicia que debe presidir todo sistema tributario que pretende garantizar el sostenimiento de los gastos públicos a que se refiere el art. 31 CE. Ausencia de toda proporcionalidad que encuentra incluso su manifestación expresa en el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley 10/2012”.*

*- “También es menester recordar, en relación a la limitación al acceso al recurso por la imposición de tasas judiciales excesivas, la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación al art. 6.1 del Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950 de Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ratificado por España el día 24 de noviembre de 1977 (BOE 10 de octubre de 1979), la cual se puede resumir con ocasión de la Sentencia de la Sección 3ª, de 7 de febrero de 2008, rec nº 4113/2003, según la cual el derecho a un tribunal no es absoluto. Se presta a limitaciones, pues requiere por su propia naturaleza una reglamentación estatal que tiene la elección de los medios a emplear para este fin. A este respecto, el Tribunal recuerda que no ha excluido nunca que los intereses de una buena administración de justicia puedan justificar la imposición de una restricción financiera al acceso de cualquier persona a un tribunal”.*

*- “En alguna medida las afirmaciones contenidas en los Fundamentos de Derecho anteriores, podrían quedar en meras alegaciones sin mayor trascendencia, si no fuera porque los hechos ocurridos en el cuarto trimestre de 2012 y primer trimestre del año 2013, aportan un principio de certeza o de prueba de la realidad social y jurisdiccional, que demuestran que las tasas exigidas con carácter simultáneo a la presentación del escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo con la "sanción" que conlleva el no hacerlo, suponen un obstáculo que impide el acceso a la jurisdicción y, por ello, a la tutela judicial efectiva”.*

De los fundamentos jurídicos expuestos por el Auto de la Audiencia Nacional se desprende de forma clara la posible inconstitucionalidad de las tasas judiciales en el ámbito del proceso contencioso-administrativo, que se caracteriza por su lentitud a causa de la saturación que padece la Jurisdicción que controla la actuación administrativa.

## V

Las tasas judiciales dificultan en gran medida la posibilidad de iniciar un proceso para que el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo competente controle la actuación administrativa conforme al art. 106.1 de la Constitución Española, a causa de la situación actual en la que se encuentran muchos ciudadanos, que carecen de los medios económicos necesarios para poder abonar las tasas que se requieren para litigar, como ya se ha dicho. Esto produce como consecuencia que la

mencionada actuación no sea impugnada en la vía jurisdiccional en muchos casos en los que puede ser incorrecta y alcance firmeza, no pudiendo ser recurrida, lo que implica una grave alteración en un sistema normativo desarrollado, como el español. Así, aparece una moneda con dos caras, teniendo una la ausencia de la tutela judicial efectiva y teniendo la otra el aumento de la contundencia de la autotutela administrativa.

La autotutela administrativa, por lo tanto, se encuentra reforzada por una ley que ha establecido tributos que gravan el acto iniciador de los procesos contencioso-administrativos, no por una ley de naturaleza administrativa o procesal. Ello resulta muy peligroso, ya que existe el riesgo de que las Administraciones Públicas puedan realizar actuaciones que sean contrarias al ordenamiento jurídico sabiendo que las mismas devendrán firmes por no poder ser impugnadas ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa por la falta de medios económicos de los ciudadanos.

Merece ser destacado el hecho de que Eduardo García de Enterría<sup>11</sup> afirma que “La revolución jurídica que aporta la Constitución de 1978 ha sido de muy distinto signo. Por una parte, ha acertado a concluir la guerra civil larvada que se mantuvo durante siglo y medio con varias explosiones sangrientas, y que había mantenido tardígradamente la vieja oposición en el seno social e institucional (papel de la Iglesia, opuesta a la libertad religiosa, la libertad de expresión y de asociación y para la que "el liberalismo es pecado") entre Antiguo Régimen y democracia”.

En un Estado social y democrático de Derecho como es España, no resulta adecuado que existan actuaciones del poder legislativo que sirvan para reforzar las prerrogativas del poder ejecutivo y de los instrumentos que posee, ya que, en caso contrario, puede producirse la concentración de poder y la consecuente destrucción del sistema de separación de poderes establecido por la Constitución Española de 1978.

### *Bibliografía*

- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, TOMÁS: “Lección 6. La autotutela administrativa”, *Instituciones Básicas del Derecho Administrativo*, Opencourseware de la Universidad Carlos III de Madrid. Marzo de 2009. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-del-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion6.pdf>.

- DESCALZO GONZÁLEZ, ANTONIO: “Eficacia administrativa”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad.*, Titant Lo Blanch. Marzo de 2012. Págs. 145-151. [http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2012/03/14-Eunomia2\\_Descalzo\\_final.pdf](http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2012/03/14-Eunomia2_Descalzo_final.pdf).

---

11 GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, EDUARDO: “El valor normativo de la Constitución Española”, *Revista de derecho político*. Nº 44, 1998. Págs. 33-44. <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1998-44-E551DE68&dsID=PDF>. Pág. 34.

- FERNÁNDEZ POLANCO, SILVERIO: “Autotutela administrativa”, *Diccionario Jurídico Espasa*, Espasa.

- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, EDUARDO: “El valor normativo de la Constitución Española”, *Revista de derecho político*. Nº 44, 1998. Págs. 33-44. <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1998-44-E551DE68&dsID=PDF>.

- LÓPEZ GUERRA, LUIS: “La justicia como derecho ciudadano. Algunas cuestiones actuales.”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*. Nº. 5, 2009. Págs. 27-40.

- PEÑARANDA RAMOS, JOSÉ LUIS: “Lección 11. El control de la actuación administrativa por la Jurisdicción Contencioso-administrativa (I): Elementos generales”, *Organización y Actividad de las Administraciones Públicas*, OpenCourseware de la Universidad Carlos III de Madrid. Septiembre de 2010. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/11.pdf>.

- REAÑO ROBLES, JOHANNA: “La autotutela ejecutiva de la Administración Pública y el procedimiento de ejecución coactiva”. <http://proiure.org.pe/articulos/JRR2.pdf>.