

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA NO ES UN BIEN ESCASO: LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES A LAS TASAS JUDICIALES

Comentario a la [Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio](#)

José María Moreno Pérez

Abogado. Profesor Asociado. Universidad de Jaén

1. EL MARCO NORMATIVO: VOLUNTAD CONSTITUYENTE VERSUS VOLUNTAD LEGISLATIVA

La tutela judicial efectiva es un derecho fundamental que debe ser provisto por el Estado como un bien primario de todas las personas, ni siquiera solo de los españoles. Así aparece en el artículo 24 de la [CE](#) y así se reconoce, ahora ya para el ámbito comunitario, en el artículo 47 de la [Carta comunitaria de derechos fundamentales](#). Por supuesto viene siendo configurado de forma extensa e intensa como un derecho humano europeo en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos ([CEDH](#)), salvaguardado a ultranza por copiosa jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ([TEDH](#)).

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 –en adelante Ley de Tasas– quiso poner coto al despliegue de ese derecho, reimplantando en nuestro sistema el mecanismo de las tasas judiciales, a fin de contribuir el titular del derecho a la financiación del sistema judicial español. Tal fue la reacción de rechazo que concitó, aunando a todos los sectores en su contra, auténtico hito histórico, y tan intensa la presión, así como la «batalla judicial», que tanto la letra como el espíritu de la [Ley de Tasas](#) se vieron seriamente remozados, por reformas legales y reveses judiciales. Tras una primera, fallida por limitada y ambigua, reforma con el [Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero](#), determinante fue la aprobación del [Real Decreto-Ley 1/2015](#), por el que se establecen las exenciones de las tasas recogidas en la [Ley 10/2012](#), quedando fuera de la obligación de pago tanto las personas físicas como las personas jurídicas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita –incluye exenciones objetivas por razón de la materia–.

Antes de la contrarreforma legislativa, los tribunales (por la vía jurisdiccional o por acuerdos no jurisdiccionales) empezaron a corregir sus excesos. Especialmente relevante en este sen-

tido fue la aprobación, el día 5 de junio de 2013, del [Acuerdo no jurisdiccional del Pleno de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo sobre las tasas en el orden social](#), por el que se determina, en interpretación de la norma, que no es exigible la tasa al trabajador, a los sindicatos, a los beneficiarios de la Seguridad Social, funcionarios o personal estatuario en recursos de suplicación y casación, debido básicamente a la cobertura que la [Ley de Asistencia Jurídica Gratuita](#) ofrece a estos colectivos. También tuvo ocasión el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de pronunciarse en materia de tasas judiciales, en el ámbito de justicia social, si bien, como en otras ocasiones, la barrera de la cuestión competencial nos privó de conocer de forma precisa su valoración de fondo, como ya tuvimos ocasión de lamentar críticamente¹.

Diversos pronunciamientos de los tribunales han servido para configurar, a golpe de estrados, el alcance de la norma de tasas. Estos «recortes» judiciales del alcance de la ley, con la consiguiente «devolución parcial» de derechos, han servido de anticipo al esperado control constitucional que vendría a evidenciar las deficiencias de acomodación de la [Ley de Tasas](#) a la norma suprema. Destacamos algunos.

Así el [Auto del Tribunal Supremo de fecha 4 de marzo de 2014 –rec. núm. 8/2013–](#) estableció la improcedencia de las tasas judiciales en la revisión de sentencias firmes o la [Sentencia del Tribunal Constitucional 71/2014, de 6 de mayo](#), declara inconstitucional la imposición de tasas judiciales por la Generalitat de Cataluña. También la justicia menor ha tenido una participación decidida interpretando la norma, tal y como hizo la Audiencia de Pontevedra en su Sentencia de fecha 18 de septiembre de 2014, por la que exime a un recurrente del pago de tasas por considerarlas excesivas. En medio de una gran expectación y en un contexto tan convulso –e incierto–, ha llegado el primero de los pronunciamientos relevantes del Tribunal Constitucional, si bien no será el último.

2. EL CASO: ANTECEDENTES DE LA DECISIÓN CONSTITUCIONAL

El recurso de inconstitucionalidad ahora resuelto –hay otros cuatro más y otras cuatro cuestiones de inconstitucionalidad planteados y pendientes de decisión– es el formulado por los ciento nueve diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados. Se articuló partiendo de una general premisa que considera que la [Ley 10/2012](#) supone en su conjunto la vulneración «de diversos preceptos constitucionales, singularmente la del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1», algo no imputable «aisladamente a concretos preceptos legales sino al efecto combinado de los mismos, en tanto que sistema cerrado de recaudación tributaria, que (...) limita de forma irrazonable y discriminatoria el ejercicio de derechos fundamentales, incorporando soluciones frontalmente contrarias a principios establecidos en el texto constitucional».

¹ MORENO PÉREZ, J. M.: «Otra cuestión solo nacional: El Tribunal de Justicia de la Unión Europea "se lava las manos" en materia de legitimidad de las tasas judiciales (Comentario a la STJUE de 27 de marzo de 2014 –asunto C-265/13–)», *RTSS.CEF*, núm. 375, 2014, págs. 162-167.

Junto a dicha consideración de carácter general encontramos la fundamentación jurídico-material del recurso articulado sobre cuatro motivos.

En primer lugar, los recurrentes defienden la importancia que tiene en nuestra «cultura jurídica» la atribución al Estado-Poder Judicial de la función de hetero-composición de los conflictos jurídicos, en vez de optar por el fomento de mecanismos alternativos a la jurisdicción, como el arbitraje o la mediación, como sucede en los países anglosajones. Como consecuencia, denuncian que la falta de acceso a la jurisdicción es una quiebra objetiva del Estado de derecho, «sin mesura ni fórmulas adecuadas de ponderación y determinación». En segundo lugar se destaca el efecto disuasorio de la [Ley 10/2012](#) como factor lesivo del derecho a la tutela, provocado tanto por su extensión como por su cuantía. El tercer motivo se construye argumentando lesión al derecho fundamental a la igualdad en su doble vertiente, la del artículo 9.2 de la [CE](#) y la del artículo 14 de la [CE](#), debiendo el Estado conseguir la igualdad material permitiendo el acceso a la justicia como valor superior de la justicia, constituida esta como una de las «prestaciones mínimas» que debe proporcionar el Estado social a sus ciudadanos. Como fuente de discriminación, analiza su impacto de género. El cuarto, y último motivo, evidencia que la regulación de las tasas judiciales tampoco se ajusta al principio de capacidad económica previsto en el artículo 31.1 de la [Constitución](#).

La demanda se concreta en la impugnación de diversos artículos. A saber: artículo 1 (ámbito de aplicación de la tasa), 2 (hecho imponible de la tasa), 3 (sujeto pasivo de la tasa), 5 (devengo de la tasa), 6 (base imponible de la tasa), 7 (determinación de la cuota tributaria) y 11 (vinculación de la tasa al sistema de justicia gratuita) de la [Ley 10/2012](#).

En su contestación, el abogado del Estado, antes de valorar cada uno de los motivos del recurso, evidencia la imprecisión de la demanda que no contiene ningún razonamiento de inconstitucionalidad acerca de los artículos 5, 6 y 11 de la [Ley 10/2012](#), mientras que las múltiples referencias al artículo 4 carecen de la formal impugnación. También destaca la pérdida sobrevenida del objeto del proceso en los recursos de constitucionalidad, por alteraciones en la vigencia del precepto legal impugnado, originando que a la presentación del informe de la Abogacía del Estado –presentado el 6 de septiembre de 2013– ya se habían producido las primeras correcciones a la [Ley de Tasas](#), mediante el [Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero](#), que deja sin efecto buena parte de los argumentos del recurso formulado. Por último, alega defectos de forma en la redacción del recurso en tanto que el recurrente no razona la inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados, siendo contrario a las exigencias del Tribunal Constitucional.

3. DOCTRINA: LAS RAZONES DE LA DECISIÓN CONSTITUCIONAL

Partiendo de la pérdida sobrevenida parcial de objeto del recurso, con motivo de la entrada en vigor del artículo 11 del [Real Decreto-Ley 1/2015](#) y la del posterior artículo 10 de la [Ley 25/2015, de 28 de julio](#), respecto de la impugnación de los artículos 1 y 7 de la [Ley 10/2012](#), en lo que respecta al pago de la tasa por las personas físicas, el tribunal se adentra en el estudio y

resolución respecto de los preceptos y motivos alegados en cuanto a su devengo de la tasa por las personas jurídicas. La unanimidad del pleno ha permitido la estimación parcial del recurso y declara la inconstitucionalidad y nulidad de las tasas fijadas, tanto para el acceso a la jurisdicción como para la interposición de recursos, por considerar que vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), viéndose afectadas solo las exigidas a las personas jurídicas, habida cuenta la destreza del legislador en introducir, desde el 2013, reformas que han aminorado los efectos del control constitucional.

Concluye la sentencia en la necesaria valoración de la pretendida vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en sus vertientes de acceso a la jurisdicción y acceso al recurso, considerando el tribunal que el establecimiento de tasas para el ejercicio de acciones judiciales en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social no vulnera, en sí mismo, el derecho fundamental de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y no incumple el mandato de sometimiento de la Administración al control judicial (art. 106 CE) ni tampoco el principio de gratuidad de la justicia (art. 119 CE). Considera la sentencia que el legislador tiene libertad para regular los requisitos del acceso gratuito a la justicia, siempre y cuando garantice el ejercicio de este derecho a quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar. La no vulneración del derecho no impide que considere la cuantía de las tasas, en cuota fija y variable, desproporcionadas y de claro e inevitable efecto disuasorio en el acceso de los ciudadanos que buscan la tutela judicial efectiva.

Conforme al clásico juicio de proporcionalidad, el Tribunal Constitucional acepta que los fines legales son constitucionalmente legítimos: evitar las *situaciones de abuso* de quienes no buscan la tutela, sino la dilación, como objetivo en su acceso a los tribunales y *la financiación mixta de la justicia*, habida cuenta que el hecho imponible gravado no es el servicio público de la justicia, sino el *ejercicio de la potestad jurisdiccional*. Ahora bien, esta legítima finalidad no puede suponer la implantación de unas tasas excesivas que dificulten el acceso a la justicia, garantizado en el artículo 24.1 de la CE. Por ello, el Tribunal Constitucional concluye que ha habido desproporcionalidad de la medida legislativa.

El tribunal considera que las tasas no son la medida idónea para conseguir la finalidad de acabar con los recursos abusivos. De hecho, al tratarse de un sistema de tasas en el que todos pagan lo mismo, su objetivo de prevenir o disuadir de la interposición de recursos abusivos se diluye para todo aquel que dispone de medios económicos suficientes, perjudicando a quien ejercita correctamente su derecho a recurrir, obligado a pagar una tasa que trata de poner coto a un comportamiento que le es ajeno. La tasa, como instrumento disuasorio, con carácter indiscriminado no puede cumplir el pretendido fin sin resultar lesivo y por lo tanto no es idónea *porque no cumple con su objetivo y porque no existen razones objetivas que justifiquen la imposición de una nueva medida disuasoria por una supuesta falta de eficacia de los depósitos* (instrumentos disuasorios previstos en nuestro sistema legal).

El análisis constitucional finaliza con la ponderación de la proporcionalidad, en sentido estricto, valorándolo tanto desde el punto de vista del importe de la cuota fija como de la variable. Dado

que el recurso solo se plantea evidenciando alegaciones que se articulan exclusivamente sobre el importe de la cuota fija exigida, para iniciar un proceso en el orden contencioso-administrativo y social (no sobre el orden civil), el tribunal se limita a pronunciarse sobre los elementos planteados. Considerando que, además del derecho a la tutela judicial efectiva, está en juego el control judicial de las Administraciones públicas, el tribunal advierte que la tasa fija de 200 euros, para la interposición de un recurso contencioso-administrativo abreviado, y la de 350 euros, para el ordinario, resultan desproporcionadas y, por ello, contrarias al derecho de acceso a la jurisdicción.

En cuanto a las tasas exigidas para la interposición de los recursos, la sentencia considera que la justificación contenida en la memoria económica de la ley es insuficiente, pues se limita a señalar que es legítimo fijarlas en cuantías superiores a las de la primera instancia y que su recaudación no es suficiente para cubrir los costes generados por la segunda instancia. En consecuencia, esas tasas vulneran el derecho protegido por el artículo 24.1 de la CE al poder disuadir la de la interposición del recurso.

Respecto a la cuota variable el pleno considera que *eleva innecesariamente la carga económica* sobre el recurrente sin que el legislador especifique a qué criterio responde su exigencia. De ahí que se vean afectadas, declarando inconstitucional el artículo 7.2. Este impone una cuota variable cuya cuantía será la que resulte de aplicar al valor económico del litigio el tipo de gravamen (0,5 o 0,25 %) que corresponda, según la escala prevista, con un límite en los 10.000 euros.

En cuanto a las cuotas fijas, el tribunal anula los incisos del artículo 7.1 de la ley que prevén las siguientes cuotas fijas: 1) la de 200 euros para interponer el recurso contencioso-administrativo abreviado y la de 350 euros para interponer el recurso contencioso-administrativo ordinario; 2) la de 800 euros para promover recurso de apelación y de 1.200 euros para los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, en el orden civil; 3) la de 800 euros para el recurso de apelación y 1.200 euros para el recurso de casación en cualquiera de sus modalidades, en el orden contencioso-administrativo; 4) así como también la nulidad de la tasa de 500 euros para el recurso de suplicación y 750 para el de casación en cualquiera de sus modalidades, ambos del orden social.

El tribunal aclara que, en virtud del principio de seguridad jurídica, la declaración de nulidad de las tasas solo producirá efectos «pro futuro», esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos donde no haya recaído una resolución firme. La sentencia no ordena la devolución de las cantidades pagadas en relación con las tasas declaradas nulas ni en los procedimientos finalizados por resolución firme ni tampoco en los no finalizados en el que el pago de la tasa se satisfizo sin que fuera impugnada por vulneración del artículo 24.1 de la CE.

4. TRASCENDENCIA PRÁCTICA DE LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL

El comienzo del año judicial vino marcado por las modificaciones derivadas de la sentencia, una de las principales novedades del curso, a la vuelta del carácter inhábil de agosto. Los

efectos que se desencadenaron desde la publicación de la sentencia, el día 15 de agosto, han obligado a que se produzcan aclaraciones que permitan una mejor y más adecuada aplicación de su alcance. Así, se ha hecho indispensable, que por medio de la [Consulta vinculante 08572/16](#), la Dirección General de Tributos con fecha 12 de septiembre de 2016 anule también las tasas en procedimientos en los que la demanda aún no ha sido incoada, pese a estar presentada antes de la publicación de la sentencia, incluso aun cuando hayan sido requeridos de pago antes, pero aún no la hayan satisfecho. El Colegio de Procuradores de Barcelona detectó el vacío de los efectos transitorios de la sentencia y fue certero y hábil en su planteamiento, subsanando por la vía de la consulta vinculante aspectos no tratados en la sentencia. Por el contrario, la sentencia del Alto Tribunal establece claramente la irretroactividad de sus efectos respecto de las tasas judiciales ya abonadas tanto en procesos finalizados por resolución firme, como en procesos pendientes en los cuales el obligado al pago de la tasa la abonó sin impugnarla.

Sea en virtud de los defectos de planteamiento del recurso, quizás debido a la precipitación política, que no siempre casan bien con la fundamentación jurídica o sea por una excesiva pulcritud de formas, lógica por otro lado en el respeto a la legalidad por el Alto Tribunal, lo cierto es que no podremos usar la vía utilizada por la institución colegial de los procuradores barceloneses para acabar teniendo una valoración de aquellos aspectos que no se resuelven en la sentencia. Serán los recursos pendientes los que nos acaben por mostrar una lectura completa del inconcluso control constitucional sobre la totalidad de los aspectos polémicos de la [Ley de Tasas](#). El fundamento jurídico n.º 15 de dicha sentencia, de donde se desprenden las modificaciones fundamentales de la Ley de Tasas Judiciales, *nos concreta la desaparición total de las tasas judiciales en los órdenes contencioso-administrativo y social*, tanto en la instancia como para la interposición de los recursos.

Sin embargo, ha sido el orden civil el que ha quedado a medio configurar. La cuota fija de la tasa para los recursos (apelación, casación y extraordinario por infracción procesal) como la cuota variable tanto de la instancia como de los recursos, quedan derogadas. Sin embargo queda vigente la cuota fija de la instancia, es decir, para el inicio de los juicios verbal, cambiario, ordinario, monitorio, demanda incidental en proceso concursal, ejecutivo extrajudicial, oposición al ejecutivo judicial y concurso necesario (dado que para el resto no estaba vigente) y siempre para personas jurídicas, dado que las físicas, estaban excluidas. Las personas jurídicas, como entidades obligadas, si deberán seguir contribuyendo económicamente por los servicios que reciben de la Administración de justicia, salvo que el régimen de exenciones o bonificaciones les sean de aplicación.

Los efectos prácticos de la sentencia son más que evidentes en tanto que las personas jurídicas no tendrán que hacer el pago de las tasas judiciales, ni en la vía de los recursos en cualquier orden jurisdiccional, ni en la instancia en el orden contencioso-administrativo ni en el social. Tampoco pagarán la cuota variable de la instancia en el orden civil, siendo una evidente mejora en cuanto a las condiciones económicas de acceso a los tribunales. Consideramos que la fundamentación de la sentencia vendrá a consolidarse con la cascada de resoluciones, que

aún se esperan y que están pendientes de resolución. Difícilmente se apartarán de lo que viene manteniendo, reiteradamente, el Tribunal Constitucional considerando que *las tasas judiciales no son en sí mismas inconstitucionales*. Entendemos por tanto que *será poco probable que por la vía del control constitucional lleguen a derogarse del todo las tasas judiciales*. Habremos de estar a la voluntad del legislador y a los tiempos de diálogo e ingeniería legislativa entre grupos políticos, que se nos anuncia, para aspirar a medidas más radicales ante tan debatida y denostada norma legal.