

Las tasas judiciales en el orden contencioso - administrativo

Antonio Cayón Galiardo

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Complutense de Madrid.
Gabinete de Estudios AEDAF

1. Introducción

La Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, de la Audiencia Nacional, el seis de Septiembre de dos mil trece ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad afectante a los artículos 8.2 y 9 de la L 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, por ser principalmente contrarios al artículo 24.1 la Constitución Española, y también contra los artículos 7.1 y 7.2 de la citada Ley por posible quebrantamiento de los artículos 14, 9.2 y 31.1 CE.

Este Auto cierra, por el momento, un camino no largo en el tiempo pero sí intenso en conflictos jurídicos y en disputas de quienes se han ocupado del tema, que también despierta nuestro interés aún a riesgo de ser reiterativo, pues sobre este mismo tema –el de las tasas judiciales por el ejercicio de la potestad jurisdiccional- publicamos otro trabajo en este mismo número de la Revista, si bien las posiciones e incluso las materias tratadas no son coincidentes.

El tema, se abrió a debate con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que creó una Tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, afirmando que con ello nos equiparábamos a otros países del Consejo de Europa y, desde entonces, se han planteado problemas relacionando estas tasas con otras materias (como son las costas del proceso, la justicia gratuita, las cuantías para la casación, etc). Buen reflejo de estos problemas son los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Generalidad de Cataluña por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Social nº 1 de los de Tarragona, los recursos del partido socialista (cincuenta Diputados del Grupo Socialista en el Congreso) de 19 de febrero de 2013 y de 23 de mayo de 2013; y otros más. Y también, los Informes de la Defensora del Pueblo, del CGAE, etc.

Esta reacción tan contraria a la norma aprobada se detecta también en la doctrina, donde se ha escrito que con estas tasas se daba “un paso más hacia el práctico desmantelamiento del Estado de bienestar”; que “se ha sustituido un sistema de tutela judicial efectiva por un sistema de tutela judicial en efectivo”, que es fruto de una improvisación legislativa ya que la Ley se ha tenido que reformar a sólo algunas semanas desde su entrada en vigor (por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero), o que estas tasas no pueden “ampararse única y exclusivamente en aspectos políticos o en argumentos simplistas como los que vivimos en la actualidad: la existencia de una crisis económica y la falta de ingresos públicos”.

Y, finalmente, mencionar un sondeo de opinión, de 27 de noviembre de 2012, que arrojaba como conclusiones que el 83 ó 84 % de los españoles no encuentra razones que justifiquen el pago previo de una tasa por acudir a la Justicia, considerando que tendrá efectos claramente negativos sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, y que, siendo su finalidad la de recaudar fondos para financiar la Justicia Gratuita, rechazan la medida por entender que es el Estado quien tiene la obligación de financiarla con cargos a los Presupuestos Generales, y no cargándolo a los usuarios mediante el pago de tasas. Y, que el 79% considera, en todo caso, que las tasas que establece la nueva Ley son excesivas.

Indudablemente que esta fuerte reacción puede ser explicada por cuanto la medida afecta a derechos fundamentales, a la forma de financiación de un servicio público considerado esencial, a intereses profesionales, a un incremento de la presión fiscal directa, etc., pero estas explicaciones no significan que quienes critican la medida carezcan de razones que puedan ser atendidas por el Tribunal Constitucional.

Todo lo anterior explica también que nos ocupemos del tema, si bien lo hacemos en este momento porque la cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Audiencia Nacional se plantea en relación con las tasas exigibles en relación con el procedimiento contencioso- administrativo y, por tanto, se esgrimen razones y argumentos que tienen relevancia y especial interés en el ámbito tributario, aspecto este que trataremos de resaltar en estas páginas.

A nuestro propósito examinaremos primeramente la evolución de la legislación dictada al respecto, así como la jurisprudencia que se ha dictado sobre cada medida legislativa. En segundo lugar veremos resumidamente la doctrina fijada por el TEDH, constantemente invocada en esta materia, para adentrarnos en el examen de los preceptos constitucionales que se entienden vulnerados, y finalizando con el examen de estas tasas a la luz de los reproches de legitimidad que se les han dirigido.

2. Las tasas judiciales en nuestro ordenamiento

A. Antecedentes

La entrada en vigor de la CE determinó que las tasas entonces vigentes, reguladas en los Decretos 1034/1959 y 1035/1959, de 18 de junio, que gravaban la actividad judicial fueran suprimidas por la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, en atención a que se estimaban contrarias al principio de gratuidad de la justicia contenido en el artículo 119 CE pues, además de considerarse “incompatibles con algunos principios tributarios vigentes”, decía su exposición de motivos que:

“En el ámbito de la Administración de Justicia los valores constitucionales se manifiestan en el derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos, reconocido en el artículo 24 de la propia Constitución.

El que, además de la justicia se manifiesten también la libertad y la igualdad, y el que todas ellas sean, como quiere la Constitución, reales y efectivas depende de que todos los ciudadanos puedan obtener justicia cualquiera que sea su situación económica o su posición social."

Con ello, a partir de ese momento, la Justicia pasaba a financiarse exclusivamente con cargo a los ingresos, principalmente impositivos, contenidos en el Presupuesto del Estado, si bien, por efecto de la Disposición adicional Decimoquinta de la L.O. 6/1985 del Poder Judicial, se fijaba la necesidad de efectuar un depósito previo para obtener la admisión a trámite del recurso; depósito que dio lugar a algunas correcciones para ajustarlo a las exigencias del artículo 24 de la CE según se venía a declarar por el Tribunal Constitucional en las sentencias 129/2012 y 130/2012, ambas de 18 de junio, y 73/2013 y 74/2013, ambas de 8 de abril de 2013.

Esta situación se vería alterada con el establecimiento de una nueva tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo, prevista en el art. 35.7 de la Ley 53/2002, que introduciría la "primera quiebra del sistema" (así se califica en el Informe del CGAE) volviendo con ello a "un modelo preconstitucional de tasas judiciales" (como lo califica el recurso interpuesto por el Grupo Socialista del Congreso).

No obstante lo anterior, estas nuevas tasas tendrían un contenido muy diferente al de las tasas que habían sido abolidas en 1986, pues no se aplicaban a la jurisdicción penal ni en la social, se exigirán solo a las personas jurídicas con recursos económicos, y su cuantía no resultaba disuasoria, a pesar de que fue elevada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal.

Resulta imprescindible este comienzo, refiriéndonos a las tasas del art. 35 de la Ley 53/2002, porque esta disposición, en su apartado 7º, párrafo segundo, fue objeto de una cuestión de inconstitucionalidad, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña; cuestión que ha dado lugar a la importante sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 20/2012, de 16 de febrero, que constituye el punto de partida a la hora de adentrarnos en el examen de las tasas establecidas por la Ley 10/2012.

La citada disposición de la Ley 53/2002 suscita esta cuestión porque el impago de la tasa resultaba determinante de la no admisión de la demanda, lo que hacía pensar en una vulneración del artículo 24 CE. En concreto, la disposición legal a que nos referimos decía:

"El justificante del pago de la tasa con arreglo al modelo oficial, debidamente validado, acompañará a todo escrito procesal mediante el que se realice el hecho imponible de este tributo, sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo, salvo que la omisión fuere subsanada en un plazo de diez días."

Esta medida se consideraba "drástica" en el Auto de planteamiento, ya que existían otras medidas al alcance de la Hacienda que podían asegurar el cobro en forma más respetuosa con el derecho fundamental afectado.

En contra de estas consideraciones, el Abogado del Estado invocará a favor del mantenimiento del tributo la STEDH Kreuz contra Polonia, de 19 de junio de 2001 (a la que después nos referiremos) que venía a aceptar la compatibilidad del pago de exacciones con las exigencias del artículo 6º del CEDH y LF en la medida en que con ello no se estableciese una barrera desproporcionada al ejercicio del derecho fundamental, atendiendo para determinar este efecto especialmente a la cuantía del pago exigido. Pues bien, el Abogado del Estado, asumiendo este argumento y visto que la cuantía de la tasa en cuestión no era excesiva ya que solo debían pagarlas las personas jurídicas con ánimo de lucro que no fuesen de reducida dimensión (alegación a la que se sumaba el Fiscal General

del Estado), concluía afirmando que cabía sostener una interpretación de las disposiciones afectadas compatible con la CE en cuya virtud la falta de pago solo daría lugar a la paralización del procedimiento en el estado en que se encontrase, situación que sería reversible si posteriormente se justificara el pago del tributo.

Expuestos los términos del debate ante el Tribunal Constitucional, veamos resumidamente lo declarado en la sentencia.

En primer lugar, advierte el TC que, por la forma en que la medida se introdujo en la Ley, una enmienda en el Senado, no se dispone de explicación alguna en el preámbulo de la Ley acerca de sus fines o de su justificación.

En segundo término, la sentencia expone cuáles han sido los criterios sostenidos por el TC en anteriores asuntos, destacando lo siguiente:

“... El primer contenido del derecho a obtener la tutela de Jueces y Tribunales, en un orden cronológico y lógico, es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso y poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas ... Asimismo, hemos dicho que el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino que es un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo ejercicio está sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador ... Ello implica que el legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia, pues le incumbe configurar la actividad judicial y, más concretamente, el proceso en cuyo seno se ejercita el derecho fundamental ordenado a la satisfacción de pretensiones dirigidas a la defensa de derechos e intereses legítimos ... En esta regulación, la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida ... En principio, pues, el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impositivos 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...”

Y, aplicando estos criterios al caso, el TC entiende que, al no haberse puesto en duda la legitimidad de los fines que persigue la tasa, debe ocuparse del ámbito de discrecionalidad que tiene el legislador a la hora de configurar el derecho al acceso a la justicia, a cuyo efecto declara:

“La justicia puede ser declarada gratuita, como hizo la Ley 25/1986. Pero resulta obvio que la justicia no es gratis. Si los justiciables no abonar el coste del funcionamiento de la justicia, el Poder judicial debe ser financiado mediante impuestos, sufragados por los contribuyentes. Aunque resulta evidente que la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente, lo cierto es que la financiación pura mediante impuestos conlleva siempre que los ciudadanos que nunca acuden ante los Tribunales estarían coadyuvando a financiar las actuaciones realizadas por los Juzgados y las Salas de justicia en beneficio de quienes demandan justicia una, varias o muchas veces. Optar por un modelo de financiación de la justicia civil mediante impuestos o por otro en el que sean los justiciables quienes deben subvenir a los gastos ... es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución española, corresponde al legislador... en todo caso, la gratuidad se reconocerá “a quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”. (F.J 8º).

Del anterior fundamento se deriva necesariamente como conclusión de principio que “...el régimen vigente de las tasas judiciales ... es plenamente respetuoso con las previsiones constitucionales sobre la gratuidad de la justicia”. Si bien, “Esta conclusión general sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas establecidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, son tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables, atendiendo a los criterios de la jurisprudencia expuestos en el fundamento jurídico 7” (F.J. 10º).

De esta forma la sentencia se acomoda a la doctrina del TEDH expuesta en la ya citada Sentencia Kreuz contra Polonia, de 19 de junio de 2001 (asunto núm. 28249/95) y en las de 26 de julio de 2005, Kniat c. Polonia, as. 71731/01; de 28 de noviembre de 2006, Apostol c. Georgia, as. 40765/02; y de 9 de diciembre de 2010, Urbanek c. Austria, as. 35123/05).

En el mismo sentido que acabamos de exponer, se va a pronunciar también la Sentencia 79/2012, de 17 de abril de 2012, con cita expresa de la anterior, que la resume diciendo:

“... La tasa que grava el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden civil persigue el legítimo interés de contribuir a 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 contribuyentes; y lo hace en unos términos plenamente respetuosos con las previsiones constitucionales sobre la gratuidad de la justicia... Esta conclusión general sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas establecidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, son tan elevadas que impiden en la práctica el ejercicio del derecho fundamental o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables ... Sin embargo, el Auto que ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad no alberga duda alguna sobre la capacidad económica de la entidad litigante, una importante compañía de seguros, para abonar la tasa judicial prevista por el art. 35 de la Ley 53/2002.”

Esta doctrina del TC, tomada de la fijada por el TEDH, va a ser la base de partida de la ley actualmente vigente y del debate suscitado sobre su contenido y efectos.

B. Las tasas establecidas por la Ley 10/2013

Aunque la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, había sido modificada por la Ley 4/2011, de 24 de marzo, y, más tarde, por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal, en 2012, con la intención de “profundizar en determinados aspectos de las tasas judiciales, en especial los que el Tribunal Constitucional declaró conformes a nuestra norma fundamental en su sentencia 20/2012, de 16 de febrero de 2012” se va a producir una alteración de mayor envergadura en la situación, y se hará por obra de 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.

La nueva norma es consciente de lo ocurrido con la Ley 53/2002 y por la STC 20/2012, de ahí que en su Exposición de Motivos haga un verdadero recordatorio de los obstáculos que debe salvar para evitar un reproche de inconstitucionalidad y procede a repararlos uno a uno. Así, advierte la ley que no debe confundirse el derecho a la tutela judicial efectiva con el derecho a la justicia gratuita, ello porque la propia Constitución consagra la gratuidad de la justicia cuando se acredite una «insuficiencia de recursos para litigar»; que, en todo caso, una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social no debe

afectar al derecho a acceder a la justicia (componente básico del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva), dependiendo su constitucionalidad, puesto que no es reprochable un modelo en el que parte del coste de la Administración de Justicia sea soportado por quienes más se benefician de ella, de que su finalidad sea legítima (racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional y mejorar la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita), y de que la medida sea proporcionada y no excesiva respecto a esa finalidad; y, dado que la medida es de naturaleza tributaria, concretamente se trata de una tasa, nos dice la Ley que la determinación de la carga tributaria no se hace a partir de la capacidad económica del contribuyente, sino del coste del servicio prestado, que nunca debe superarse, a cuyo efecto se ajusta tanto el hecho imponible (aunque se exija también a las personas físicas antes excluidas), las exenciones (especialmente las subjetivas que excluyen a quienes se reconozca el derecho a la asistencia jurídica gratuita) y las cuantías que quedan fijadas en atención a dos factores: una cantidad variable, en atención a la cuantía del proceso judicial, y otra fija, en función del tipo de proceso.

A pesar de las previsiones que se advierten con la lectura del preámbulo de la norma, entre las muchas reacciones que se suscitaron –que han sido enumeradas más arriba– debe destacarse el Informe que va a emitir la Defensora del Pueblo que, entre otros aspectos, señala algunos que ahora nos interesan especialmente.

Para el citado Informe el juicio que merezcan las tasas judiciales dependerá de cómo se configure el mencionado derecho a la asistencia jurídica gratuita ya que pueden encontrarse situaciones en las que determinadas personas que se excluyan de este beneficio se vean también impedidas para acudir en demanda de Justicia. Por esta razón su propuesta y preocupación se relaciona con estos casos y con dos hechos nuevos. En primer lugar el haberse anunciado en el mes de enero de 2013 de la existencia de un Anteproyecto de Ley de Justicia Gratuita que alteraría sustancialmente, de convertirse en Ley, la situación vigente; y en segundo término el compromiso adquirido en febrero de este año por el Ejecutivo de reformar las tasas judiciales que acababan de entrar en vigor con la Ley 10/2012 (la reforma comprometida se orientaría hacia una reducción de las cuantías de las tasas respecto de las personas físicas; a ampliar el número de personas exentas del tributo, adelantando los efectos del Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita; hacia la exención del pago de la tasa a los procesos contenciosos relativos a multas y otras sanciones administrativas, y a estudiar una reducción de las tasas para las pymes).

La ejecución de este compromiso no se haría esperar ya que en pocos días se aprobará el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita que introducirá las reformas que expondremos brevemente.

La justificación de la reforma se explicita admitiendo que, a consecuencia de la aplicación de la norma, “podrían llegar a darse casos concretos e individualizados en los que la cuantía fijada en la tasa resultara excesiva” por lo que resulta necesario introducir cambios que eviten este efecto indeseado (“ni siquiera con carácter residual”). Estos mecanismos son los ya señalados que se comunicaron a la Defensora del Pueblo tales como la ampliación de los sujetos que se beneficiarían de la Asistencia Jurídica Gratuita; la introducción de una escala de gravamen específica para las personas físicas, menor de la aplicable a las personas jurídicas; una exención objetiva y parcial en los recursos del orden contencioso-administrativo cuando el recurso se interponga contra resoluciones sancionadoras; un sistema de devolución cuando el proceso termine con el allanamiento total o con un acuerdo que ponga fin al litigio o la Administración demandada reconozca totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, etc.

La Ley 10/2012, reformada en estos términos, será desarrollada “reglamentariamente” mediante Ordenes Ministeriales que, por varios motivos (modificación del hecho imponible, sistema de devolución, plazo de entrada

en vigor de la Ley), han sido tachadas de ilegalidad –Isabel Cánovas y Juan Martín Queralt (La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los ordenes civil, contencioso-administrativo y social. Tribuna Fiscal, nº 269)- y, con los efectos interpretativos que son propios de su naturaleza, se ha dictado la Consulta vinculante de la Dirección General de Tributos V0227-13.

3. Los fundamentos en la doctrina del TEDH de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Nacional

El objeto de la cuestión planteada por la Audiencia Nacional se refiere al artículo 8.2 de la L 10/2012, así como el artículo 9 por ser posiblemente contrarios a la CE, y en concreto a lo preceptuado en su artículo 24.1, y contra los artículos 7.1 y 7.2 de la citada Ley por posible inconstitucionalidad en cuanto quebrantan los artículos 14, 9.2 y 31.1 de la Constitución Española.

El asunto había llegado a la Audiencia Nacional en virtud del procedimiento especial sobre protección de los derechos fundamentales de la persona de la Ley 29/1998, ante la denegación de una solicitud de devolución del importe de las tasas judiciales, por lo que afectaba a la Orden HAP/490/2013, de 27 de marzo, que modifica la Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre (aprobando los modelos 695 de la solicitud de devolución de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, y el 696 que establece el modelo de autoliquidación de la citada tasa), si bien pedía ya al tribunal que, si entendía que la Ley 10/2012 y el Real Decreto-Ley 3/2013 pudieran ser contrarias a la Constitución, a los artículos 24.1 y 106, y que de este juicio pudiera depender el fallo, plantease cuestión de inconstitucionalidad respecto de determinados artículos.

Ante esta petición, la Audiencia Nacional considera que su labor no debe quedar reducida a la mera confrontación de las prevenciones de la Orden sobre los modelos 696 y 695 con la disposición legal de la que trae causa, prescindiendo de las consecuencias que la propia Ley establece para la falta de pago de las tasas, pues “no se compeadece bien con la lógica del sistema que un órgano judicial se vea impedido de cuestionar la constitucionalidad de una Ley por los efectos que atribuye a la falta de pago de la tasa, teniendo que limitarse a verificar si su regulación es conforme a la norma superior, cuando considere que esos efectos se otorgan contraviniendo la Constitución”.

En resumen, la constitucionalidad de las tasas que se pone en duda afecta a dos motivos que tienen una naturaleza diversa. De un lado, en lo esencial se afecta al artículo 8 de la 10/2012, cuya posible vulneración del derecho a la tutela judicial se suscita debido al efecto que la ley asocia al impago de la tasa (“preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento”). De otro lado, se plantea la posible inconstitucionalidad, ahora respecto del artículo 7.1 y 2, en la medida en que el importe de las tasas en el orden contencioso administrativo puede infringir el artículo 14 en relación con el 9.2, y 31.1 de la Constitución Española. Es decir, se trata en este segundo ámbito de una posible inconstitucionalidad de las medidas afectadas en tanto que son tributos y deben responder a las previsiones constitucionales existentes sobre ellos.

Pues bien, las dudas de constitucionalidad sobre las disposiciones legales señaladas en el Auto de la Audiencia Nacional, afectan a materias como la propia naturaleza de la medida y sus efectos; la extensión del derecho a la tutela judicial efectiva; la posibilidad de que se vean afectados otros derechos; la concreción de los criterios que deben considerarse para declarar su adecuación a los fines perseguidos; etc.; y se fundamentan en lo esencial en la doctrina que ha venido estableciendo el TEDH por lo que el examen del debate jurídico suscitado en relación

con la Ley 10/2012 debe arrancar partiendo de la doctrina de este Tribunal, pues, como decimos, ha sido uno de los argumentos esgrimidos constantemente por y ante los tribunales españoles para enjuiciar este asunto. Por ello haremos un breve resumen de las sentencias más citadas en relación a la tema que nos ocupa.

A. La Jurisprudencia del TEDH

La Sentencia de 19 de junio de 2001 (AFFAIRE KREUZ c. POLOGNE) va a ser, sin duda, la de mayor relevancia pues se convierte en punto de referencia de otras posteriores y de nuestro propio TC.

El asunto se suscita originariamente en una resolución del Tribunal Supremo Administrativo que declara dictada contrariamente a derecho la denegación de una licencia de urbanismo que había solicitado el recurrente con la intención de utilizarla para la apertura de un negocio. Esta resolución motivó que el sujeto solicitara una indemnización a la autoridad administrativa, siendo esta petición la que genera que se le exija el pago de un depósito previo para atender los gastos del procedimiento el cual, aunque fue reducido posteriormente al 50 %, fue considerado como una violación del derecho a la tutela judicial (art. 6º. 1 de la Convención) pues su cuantía se consideraba excesiva.

La exigencia de este pago se fundaba en la ley polaca que establece tal depósito inicial en función de la suma reclamada junto a un sistema de distribución de los gastos que surjan a lo largo del procedimiento, así como la posibilidad de que el justiciable sea exonerado en ciertos casos (potestad discrecional de los jueces) y de reembolso final de estos gastos en función del resultado de la reclamación.

Aunque el Gobierno de Polonia alegaba que los pagos exigidos tenían una finalidad legítima, que su importe no era desproporcionado respecto de los medios del interesado y que no habían sido establecidos arbitrariamente, el TEDH va a considerarlos finalmente contrarios al derecho a la tutela judicial por las siguientes razones:

1. Era doctrina consolidada que el “derecho a un tribunal” no es un derecho absoluto pues se admiten limitaciones fijadas por los Estados.
2. En el ejercicio de esta facultad los Estados gozan de un cierto margen de apreciación cuya compatibilidad con el derecho consagrado en la Convención es competencia del propio TEDH.
3. El Tribunal ha declarado que una limitación en el derecho de acceso a un tribunal no es compatible con el artículo 6º 1 de la Convención si no tiene una finalidad legítima y la medida no es proporcionada a esta finalidad.
4. Aunque el Tribunal no puede sustituir el poder de decisión de los Estados a la hora de establecer un sistema de acceso a la Justicia o de considerarlo mejor que otro, sí le compete velar por el respecto al artículo 6º 1 de la Convención, a cuyo efecto reitera que el montante de los pagos que se exijan para acceder a la justicia no debe ser excesivo examinado a la luz de las circunstancias específicas de cada caso, incluida la solvencia del reclamante y la fase del procedimiento en el que se impone la restricción, y teniendo en cuenta el verdadero efecto disuasorio que la medida puede tener para acceder a la Justicia.

En este asunto, el TEDH tuvo en cuenta dos circunstancias a resaltar: la “suma importante” en que consistía el pago que se exigía al reclamante ya que ascendía al salario medio anual en Polonia y el hecho de que la pretensión

indemnizatoria (aunque no era de su competencia ni interés examinarlo) estaba fundada sobre una decisión previa del Tribunal Supremo Administrativo

Los mismos criterios sostenidos en esta sentencia se reforzarían en la de 28 de noviembre de 2006 AFFAIRE APOSTOL c. GÉORGIE, referida a la necesidad de consignar previamente los gastos en el caso de un proceso de ejecución de una sentencia anterior, pues este pago previo no podía ser atendido por el reclamante ni tampoco se le admitía realizarlo a posteriori, posibilidad que ofrecía el justiciable debido a su situación de iliquidez.

En este asunto, el TEDH amplía la extensión del derecho a la tutela judicial a la obtención de la ejecución de una resolución judicial ya que no debe reducirse a un derecho a un reconocimiento teórico, y en lo sustancial reitera la argumentación ya expuesta en el asunto anterior, si bien resaltamos por su interés que en el caso existía una amplia discrecionalidad de los funcionarios a la hora de cuantificar los pagos que se exigían a los reclamantes; el importe excesivo de los mismos y la desatención a las circunstancias del interesado.

Finalmente, mencionaremos también la decisión de inadmisión en el asunto C.M.V.M.C. O'LIMO, de 24 de noviembre de 2009, dado que afecta a España y que se enjuicia un problema de tutela judicial y justicia gratuita. En concreto, la norma española reconocía el derecho a la justicia gratuita únicamente y en determinadas circunstancias a las asociaciones de utilidad pública y a las fundaciones, frente a lo cual el reclamante, una entidad, consideraba limitado injustificadamente su derecho a la justicia gratuita y, con ello y por carecer de medios económicos, su derecho a la tutela judicial.

El TEDH va a argumentar que el Convenio no exige el reconocimiento de este beneficio a los asuntos en materia civil (reivindicación de la propiedad de un terreno), ni tampoco este hecho determina, cuando se trata de personas morales, la contravención del derecho fundamental. E, igualmente, tampoco entiende que se haya producido un ataque a la prohibición de discriminación en razón de su riqueza (artículo 14 del Convenio). Razones todas ellas que conducen a inadmitir el recurso.

B. Los criterios empleados en el enjuiciamiento de la legitimidad de las tasas judiciales

Hemos visto que es una constante en la doctrina del TEDH delimitar su competencia circunscribiéndola al respeto del artículo 6º 1 de la Convención sin llegar a sustituir el poder de decisión de los Estados a la hora de establecer un sistema de acceso a la Justicia. Pero, dentro de este ámbito de control, se revela como esencial la concreción de los elementos que han de ser atendidos para decidir si una determinada exacción, exigida para acceder a los tribunales, resulta adecuada y proporcionada a los fines que la justifiquen, pues esa decisión ha de tomarse a la luz de las circunstancias específicas de cada caso, a la solvencia del reclamante, a la fase del procedimiento en el que se impone la restricción, y teniendo en cuenta también el real efecto disuasorio que la medida puede tener para acceder a la Justicia.

Al objeto de aproximarnos a este tema, comenzaremos por advertir que los criterios o elementos de juicio a tomar en consideración para decidir si una tasa resulta desproporcionada y excesiva en un determinado caso no están previstos expresamente en ninguna norma, tampoco en el Convenio Europeo, por lo que se carece de un parámetro objetivo, no obstante es posible obtener algunas conclusiones del examen de la jurisprudencia y de la doctrina y encontrar elementos en los que podamos fijarnos para determinar, decíamos, el carácter desproporcionado y/o excesivo de un pago cuando se configura como necesario y previo para el acceso a la justicia. Por otra parte, no

es necesario advertir que ninguno de estos elementos resulta por sí solo decisivo, sino que la conclusión se alcanza mediante una ponderación de las circunstancias de cada caso.

El primer elemento que parece tener especial relevancia en este enjuiciamiento es el de la naturaleza de la reclamación, al menos así se desprende de lo establecido por el TEDH que, como señala en su recurso el Grupo Socialista del Congreso, ha sido más flexible en aquellos supuestos en los que las tasas atañen a una reclamación de tipo pecuniario y mucho más riguroso cuando el asunto gravado, aun siendo civil, tiene una clara dimensión personal o familiar. Elemento que, tratándose de una valoración sobre un tributo, no requiere de mayores justificaciones que la de remitirnos a los principios más esenciales que deben inspirar el ejercicio de la potestad tributaria.

En segundo lugar, es un elemento fundamental a estos efectos, la cuantía de las tasas pues, como declaró el mismo TEDH y hemos expuesto anteriormente, resulta contrario al derecho fundamental el establecimiento de unas tasas que sean excesivas teniendo en cuenta la capacidad económica de los reclamantes, como de hecho ocurrió cuando su importe superaba el salario medio anual en Polonia (STEDH de 19 de junio de 2001 asunto Kreutz c. Polonia y Sentencia de 24 de mayo de 2006, asunto Weissman y otros c. Rumanía).

Ahora bien, más exactamente, la cuantía de las tasas debe examinarse en atención a otros parámetros que contribuyen a modular su importancia en un caso en concreto y no solo fijándonos en cifras abstractas que, aun siendo válidas y únicas en ocasiones, están desligadas de las circunstancias que afectan a un obligado en particular.

Estos otros elementos son: la concreta situación económica del justiciable y la cuantía del recurso.

En relación al primero de estos criterios –y siguiendo el hilo de las sentencias invocadas en su recurso por los diputados socialistas–, tenemos como ejemplo, entre otras, la Sentencia Lorga c. Rumanía en la que el TEDH va a decidir atribuyendo especial importancia al montante que se exigía al justiciable respecto de sus ingresos familiares pues su elevada cuantía fue determinante de la violación del artículo 6.1 del Convenio. Y, son también ejemplos *“la STEDH de 18 de noviembre de 2008, asunto Serin c. Turquía, en la que se exigía una tasa de 370 euros a un jubilado cuya pensión mensual era de 220 euros; la STEDH de 7 de febrero de 2008 asunto Beian c. Rumanía que contemplaba una tasa judicial de 330 euros a unos litigantes cuyos ingresos mensuales no alcanzaban los 120 euros y la STEDH de 4 de marzo de 2008, asunto Polejowski c. Polonia, que analizaba un supuesto en que la tasa judicial era de 2.826 euros respecto a un litigante cuyos ingresos, por encontrarse en situación de desempleo, se situaban aproximadamente en 140 euros”*.

Y respecto de la cuantía del recurso o del importe objeto de la reclamación, dato que se toma en muchas ocasiones como base para cuantificar el pago de las tasas, el TEDH se ha fijado también en la relación proporcionada que debe haber entre ambos elementos (en el mismo sentido véase el trabajo citado de Isabel Cánovas y Juan Martín Queralto). Es el caso de la sentencia de 12 de junio de 2008, asunto Tzvyatkov c. Bulgaria, en la que declaró contraria al artículo 6.1 del Convenio un sistema de cálculo de las tasas judiciales que exigía como pago un porcentaje significativo de lo obtenido en la vía judicial (en el caso, la tasa era de 184 euros y lo obtenido en la vía judicial eran 256 euros).

Para finalizar y también respecto de la cuantía de las tasas exigidas, debemos recordar que se trata de un criterio que, según hemos visto en alguna de las sentencias citadas, se debe modular en función de si el contribuyente es una persona física o una persona jurídica de carácter mercantil o, mejor, con ánimo de lucro. Criterio que ha sido recogido por nuestro TC en su sentencia de 16 de febrero de 2012 cuando entiende que no vulnera la Constitución

una norma que someta a entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación, al pago de unas tasas que se establezcan para financiar los costes generados por la Justicia.

Expuesto lo anterior, podemos ya adentrarnos en el examen de los motivos de inconstitucionalidad que se reprochan a las tasas contenidas en la Ley 10/2012.

4. Las tasas judiciales y la tutela judicial efectiva: Arts. 24 y 119 CE

A. El derecho a la tutela judicial, sus manifestaciones y restricciones

Según hemos visto, la violación del derecho a la tutela judicial no se produce por la mera afectación al mismo mediante una medida –en nuestro caso, unas tasas- siempre que con ella se persigan fines legítimos y resulte proporcionada a los mismos y a la restricción que se impone al derecho fundamental.

Resulta por tanto necesario ahora examinar todas estas cuestiones en el caso que nos ocupa, en el cual la constitucionalidad de las tasas se ha puesto en duda porque, en lo esencial, el artículo 8 de la 10/2012, pudiera vulnerar el derecho a la tutela judicial debido al efecto que la ley asocia al impago de la tasa. Posteriormente veremos la cuestión referida al artículo 7.1 y 2 de la citada Ley en la medida en que el importe de las tasas en el orden contencioso administrativo puede infringir el artículo 14 en relación con el 9.2, y 31.1 de la Constitución Española.

En relación con el derecho consagrado en el artículo 24 CE, y como ha declarado la STC 20/2012, de 16 de febrero de 2012, ofreciéndonos un resumen del estado de la cuestión en la doctrina constitucional:

“Es doctrina reiterada de este Tribunal que el primer contenido del derecho a obtener la tutela de Jueces y Tribunales, en un orden cronológico y lógico, es el acceso a la jurisdicción, que se concreta en el derecho a ser parte en un proceso y poder promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas ... Asimismo, hemos dicho que el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino que es un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo ejercicio está sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador... Ello implica que el legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia, pues le incumbe configurar la actividad judicial y, más concretamente, el proceso en cuyo seno se ejercita el derecho fundamental ordenado a la satisfacción de pretensiones dirigidas a la defensa de derechos e intereses legítimos ... En esta regulación, la ley podrá establecer límites al ejercicio del derecho fundamental que serán constitucionalmente válidos si, respetando su contenido esencial (art. 53.1 CE), están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida ... En principio, pues, 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”.

Es decir, una doctrina ortodoxa respecto de la que acabamos de resumir establecida por el TEDH, que es asimismo la que se deduce del Auto de la Audiencia Nacional que suscita la cuestión de inconstitucionalidad de las tasas judiciales.

En efecto, la AN partiendo de la diferencia entre *“el derecho a acceder a la justicia, como componente medular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que nace de la Constitución misma, ... y el derecho al recurso legal no nace directamente de la Constitución, sino de lo que hayan dispuesto las leyes procesales que los crean, y se incorpora al derecho fundamental en su configuración legal”*, declara que tienen clara trascendencia constitucional *“los requisitos legales de acceso al proceso, en tanto pueden obstaculizar o eliminar el derecho de los ciudadanos a someter el caso al conocimiento y pronunciamiento de un Juez y por tanto causar indefensión”*.

Y, en cuanto a estos obstáculos, que ahora tienen el carácter de un tributo que se exige por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, también la Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2012, de 16 de febrero, aparece como punto de partida cuando declaraba, según recogimos literalmente con anterioridad, que, dado que la justicia no es gratis y que existen varios modelos para su financiación, la elección de uno u otro *“es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución Española, corresponde al legislador”* (F.J 8º), razón por la cual el sistema que introducía estas tasas era plenamente respetuoso con el derecho a la tutela judicial.

Sin embargo añadía, y esto es lo verdaderamente importante ahora,

“Esta conclusión general sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas ... son tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables, atendiendo a los criterios de la jurisprudencia expuestos en el fundamento jurídico 7.”(F.J 10).

Centrado así el problema a examinar, empezaremos por referirnos, siguiendo toda la doctrina judicial expuesta, a la finalidad de la medida y su adecuación y proporcionalidad respecto de la misma.

B. La finalidad de las tasas judiciales

De las leyes que regulan este tributo se desprende que las finalidades esenciales que se espera cumplan estas tasas son la *“racionalización del uso de la justicia”* y el *“reparto de sus costes aumentando la carga de los usuarios”*. Dos objetivos que no son contrapuestos y que se explican en palabras del Informe de la Defensora del Pueblo diciendo que la pretensión es, ante el incremento de la litigiosidad (*“masificación de la justicia”*), la de reducir su *“demanda”*.

Con mayor precisión, desde el punto de vista tributario, se afirma que se trata de dos fines: uno de ellos, recaudatorio, consistente en *“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”* (STC 20/2012). Y el segundo, consiste en *“un fin extrafiscal, a saber, el de moderar el uso del servicio público de la Justicia que hacen los ciudadanos, reduciendo los niveles de litigiosidad que existen en nuestro país”* (Lilo Piña, en el trabajo que publicamos en este mismo número de la Revista. Y, en el mismo sentido, Francisco José Navarro Sanchís en El Economista).

Esta concreción resulta necesaria por cuanto, hemos visto, cualquier *“restricción del acceso a la justicia”*, para ser admitida en la perspectiva del derecho fundamental, ha de comenzar justificándose en la persecución de

una finalidad legítima. En tal sentido, son pocos los críticos de la medida que rechazan la legitimación de estos objetivos, si bien se oponen al medio empleado y a los efectos realmente provocados.

Sin ir más lejos, el Informe de la Defensora del Pueblo señala que *“... ante el incremento de la litigiosidad, ante la llamada “masificación de la justicia”, no se responde por los poderes públicos con un incremento proporcional de medios personales y materiales, no se responde por la vía de una mayor “oferta” de justicia, sino reduciendo, o procurando reducir, la “demanda”*”. Y, el Consejo General del Poder Judicial, aunque con voces discrepantes, también se opone a estas exacciones, advirtiendo que no las consideran un medio adecuado para lograr un aumento en la eficacia y racionalización de la Administración de Justicia, pues no discriminan a los justiciables en función de si actúan con temeridad o mala fe. Siendo la opinión más generalizada la que expone su discrepancia, decíamos, con el medio elegido pues, si la finalidad es la de moderar una elevada litigiosidad, lo lógico hubiese sido evitar el ejercicio de acciones infundadas o temerarias, o con un objetivo dilatorio, pero no establecer una medida disuasoria de las acciones judiciales de cuantía más reducida.

En resumen, lo que se rechaza es que se emplee un tributo como la tasa para lograr el primero de los fines señalados, pues esta figura –que se dice resulta paralela en este caso a un “copago”– establece un sistema de financiación discriminatorio pues el pago no se impone a quienes abusan del servicio, sino a todos los que han de acudir al mismo. Y esta inadecuación no se compensa con el hecho de la “vinculación o afectación” de su recaudación a la cobertura del coste de la asistencia jurídica gratuita, pues esta vinculación no garantiza la mejora del sistema y el efecto de estas tasas alcanzará a personas excluidas de aquel beneficio. Ni se compensa tampoco con el hecho de que la condena en costas haga recaer en el “vencido” el importe de estas tasas pues, tratándose de un pago previo o anticipado, señalaba el Consejo de Estado en su dictamen al Anteproyecto de Ley *“... no parece equitativo obligar a esperar que la condena en costas traiga consigo el reintegro de lo pagado en concepto de tasa judicial,(pues) , en todo caso, el importe debe adelantarse por el ciudadano afectado”*; y es más, la introducción en nuestro ordenamiento del principio de vencimiento objetivo conlleva un componente de riesgo que debe ser calculado antes de optar por acudir a los tribunales pues, si se inicia el proceso y se resulta condenado en costas, se agravará la situación inicial cargándola con el pago de las tasas judiciales de la otra parte.

Estas son las ideas que se plasman en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Socialista del Congreso, mayo de 2013, quienes añaden a esta inadecuación, y en la medida en que las tasas encarecen el acceso a la Justicia, un efecto sobre otro mandato constitucional, el contenido en el artículo 116 CE, que atribuye a los Tribunales el control de *“la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”*, de forma que se afecta también lo ordenado en el art. 103.1 CE al no garantizarse el control del sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho.

Es decir, nos encontramos ante una dimensión específica del problema cuando las tasas judiciales se ponen en relación con la jurisdicción contencioso-administrativa, dimensión que se manifiesta, en lo que afecta al control de la potestad reglamentaria en que el inicio de un recurso no sólo persigue la defensa del interés individual del reclamante, sino también la expulsión del ordenamiento jurídico de las normas que adolecen de vicios de legalidad; y en que, con carácter general, podría quebrar el sistema constitucional que garantiza la sujeción de la Administración a las leyes y al Derecho. Esta garantía resulta de especial importancia porque en nuestro sistema constitucional, e institucional, la Administración está investida de privilegios esenciales –autotutela declarativa y ejecutiva, presunción de legalidad de sus actos, el privilegio de la revisión previa, etc.– que necesitan de un contrapeso en un Estado de Derecho.

Por ello resulta de especial relevancia el Auto de seis de Septiembre de dos mil trece de la Audiencia Nacional, porque insiste en estas ideas cuando dice: *“si bien el artículo 106 de la CE no se cita como posiblemente conculcado en el Auto de 30 de julio de 2013 conviene ahora, como dice la parte recurrente, citar expresamente el mismo en la medida en que la privación del acceso a la jurisdicción trae consigo una consecuencia de indudable trascendencia constitucional como es la ausencia de control de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la legalidad de la actuación administrativa”* (FJ 14), debiendo añadirse a lo anterior que *“en el ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, no debe olvidarse que la otra parte, contraria al administrado, es la Administración, que goza de unas potestades y prerrogativas exorbitantes, cuyo control lo tienen, en última instancia, los tribunales de justicia, quienes con arreglo a la Constitución (artículo 117), y dentro de un Estado de Derecho, son los órganos encargados de interpretar y aplicar el derecho al caso concreto”*. (FJ 11).

Y, finalmente, advirtiendo de un nuevo riesgo, dice *“... atendiendo a la cuantía de las tasas, al pago previo de las mismas,... se puede poner en manos de la Administración, una potestad de disposición indirecta del ejercicio del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva. La Administración de antemano, en base a los datos estadísticos de los que dispone, puede conocer los límites que el administrado es capaz de soportar sin impugnar el acto administrativo del que es destinatario, de forma que, fije su contenido, de manera que el ciudadano decida acatar el contenido del acto, en lugar de impugnarlo, al serle menos gravosa aquella solución que ésta. Con ello la finalidad disuasoria de las tasas resulta patente en numerosos supuestos y la impugnación de actos administrativos de escasa cuantía o trascendencia económica van a quedar al margen del control jurisdiccional”*.

Ello con especial relevancia en el caso de las resoluciones sancionadoras en las que, a pesar de la reducción introducida en la cuantía de las tasas, lo cierto es que el ordenamiento, también el tributario, mantiene “incentivos al aquietamiento” del contribuyente que no son de cuantía despreciable.

Para terminar con esta exposición sobre las razones que cuestionan la forma en que se han establecido estas tasas en el orden contencioso administrativo, hemos de decir que no se trata de argumentos que solo se sostienen en el plano teórico pues existen ya algunos indicios del impacto real que han provocado las tasas respecto de la litigiosidad que pretendían reducir y respecto de la recaudación que se estimaba obtener.

Así, el Informe del CGAE, con datos obtenidos de la memoria de la propia Ley y de la AEAT, se señala que no se ha producido una reducción de la litigiosidad, aunque *“el dinamismo de la tasa judicial se asocia al mayor número de litigios de concursos de acreedores y procesos relacionados con la contracción económica”*, y respecto de la recaudación se apunta que se ha situado en el 50% de la suma estimada. Y el mismo Auto de la Audiencia Nacional que comentamos, manejando datos posteriores (el Informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial de fecha 11 de junio de 2013), dice *“se ha reducido de manera considerable, llamativa y preocupante el número de recursos interpuestos por los ciudadanos, pudiéndose deducir que la implantación del pago previo de las tasas y de las consecuencias de su falta de pago, han impedido e impiden que aquellas personas que necesiten acceder a los tribunales de justicia, no puedan hacerlo, o decidan soportar las consecuencias de actos y actuaciones de la Administración sin el refrendo del sistema natural del control jurisdiccional, establecido en la Constitución, artículo 106”*.

Las bases que sustentan estas afirmaciones vienen dadas por la reducción del número de procedimientos en la vía contencioso-administrativa en un 14,9% (sin tener en cuenta las demandas masivas por las bajadas de salarios a los trabajadores públicos), con una reducción en relación a la actividad administrativa sancionadora de un 36,3%.

Y estos son los elementos de juicio que afectan a la finalidad de las medidas –tasas judiciales- introducidas en 2012, objetivo que, aún siendo legítimo, no puede ser atendido con medidas que entrañasen un coste para acceder a la justicia que fuese desproporcionado o excesivo, pues una tasa, por su propia naturaleza, siempre será un encarecimiento para el Justiciable al acceder a los tribunales, razón por la que, una vez expuesta la forma en que se ha analizado su impacto en el derecho fundamental, hemos también de examinar si las tasas judiciales, en tanto que son una modalidad especial del tributo, son una medida que puede configurarse adecuadamente para lograr la finalidad perseguida con su establecimiento sin afectar esencialmente al derecho a la tutela judicial o si, a contrario, su configuración positiva ha sido inadecuada a sus fines.

C. La adecuación de las tasas judiciales a las finalidades perseguidas y a otras exigencias constitucionales

Dado que la medida establecida por el legislador español para lograr la reducción de la litigiosidad ha consistido en el establecimiento de un tributo, concretamente, de una tasa, la doctrina y quienes han dudado de su constitucionalidad han puesto también en duda si la elección de este medio y su concreta configuración legislativa son adecuados para equilibrar la finalidad perseguida con el respeto al derecho fundamental. A este fin, recordaremos que uno de los reproches que se dirigen a la Ley, relacionados con la naturaleza de la medida adoptada para financiar el gasto de la Justicia, es precisamente el de la inadecuación de este tributo –tasa- para conseguir este efecto sin atentar también contra las disposiciones constitucionales que rigen el ejercicio del poder tributario.

Así, en forma que parece una petición de principio, el recurso interpuesto por los diputados socialistas en mayo de 2013, contra la Ley 10/2012, dice respecto al uso de una tasa como medida elegida por el legislador que su naturaleza no responde adecuadamente a los principios de justicia en el reparto de las cargas establecidos en la CE. En concreto, afirma que *“en materia de tasas, los principios de capacidad económica y de progresividad deben ser matizados, pues tal figura tributaria –la tasa-, por su finalidad y concreta configuración, será menos idónea para garantizar el reparto de la carga tributaria que exige un sistema tributario para poder ser considerado justo”*.

Y, ahondando en el mismo sentido Ruiz Garijo sostiene que *“el impuesto es el tributo que mejor hace posible la redistribución de la renta así como la progresividad del sistema tributario. No a través de tasas. La tasa no es un tributo contributivo sino retributivo y es por ello que su papel ha de ser complementario. Solamente en aquellos casos en los que nos encontremos con servicios cuya prestación se traduzca claramente en una suma de intereses o beneficios particulares de personas determinadas, cuantificados económicamente y en los que el interés general pase a un segundo plano, será oportuna la exigencia de una tasa. En definitiva, la esencialidad del servicio, entendida como equivalente a la satisfacción de una necesidad eminentemente colectiva de la que se derivan prestaciones vitales para la comunidad, debe excluir la posibilidad de exigir una tasa por su prestación”*.

Esta opinión no refleja una valoración aislada, pues son varios los autores que defienden la inadecuación de las tasas cuando se usan para financiar los costes de la Justicia de forma que su exacción se produce con ocasión del acceso a los tribunales, y ello porque la Administración de Justicia es un servicio esencial e indispensable en un Estado de Derecho que sirve al interés general. O como lo expresan otros autores diciendo que la Administración de Justicia no es un servicio público sino la expresión de un poder del Estado, de forma que, en su hecho imponible, no se produce la necesaria presencia de la obtención de un beneficio por quien recibe o reclama un servicio, razón por la que su financiación debe hacerse mediante impuestos, que son figuras que se ajustan además al principio contributivo de capacidad económica y no al del beneficio o equivalencia.

Este debate lo resume con claridad Lilo Piña, en el trabajo citado, cuando nos dice *“la polémica social surge por el enfrentamiento de dos posturas, la de aquellos que consideran que es legítimo –y constitucional en España- financiar la Administración de Justicia o el funcionamiento del sistema judicial mediante tasas –y de cuantía elevada si se quiere evitar o moderar su uso abusivo o excesivo por parte de algunos ciudadanos-, y la de aquellos que piensan que no, que este servicio público debería ser gratuito –porque sólo así se respetará plenamente el derecho a la tutela judicial efectiva que regula el art. 24 de nuestra Constitución-. Naturalmente existen quienes defienden una posición intermedia, admitiendo el pago de tasas, pero de una cuantía moderada o/y sólo en algunos supuestos –entre los cuales, ya lo anunciamos, nos encontramos nosotros-“.*

Por nuestra parte, creemos que algunas de estas ideas que consideran la financiación de la Justicia mediante impuestos como la única opción constitucionalmente válida, no tienen respaldo en la doctrina constitucional ni en la del TEDH ya expuesta pues como dijo el TC en su ya citada sentencia 20/2012, de 16 de febrero, si bien *“el acceso a la jurisdicción no es equivalente a la prestación de un servicio público por la Administración, ya que se trata de la puesta en marcha de un proceso ante un Poder del Estado en ejercicio del derecho fundamental”* sin embargo admitió el sistema de su financiación mediante tasas, siempre que se cumplieran los requisitos que estamos examinando.

Es decir, quienes rechazan la utilización de las tasas como medio para financiar los costes de la Justicia, están olvidando que ni el TEDH ni el TC lo han rechazado, considerando que esta opción, siempre que se respeten otros límites, se mueve dentro de los márgenes de configuración que se reconocen al legislador en el ámbito de los derechos fundamentales en cuestión.

Estos márgenes se encuentran en el respeto al núcleo esencial del derecho a la tutela cuya vulneración puede venir dada, no por el mero hecho de imponerse una tasa, sino porque la configuración de esa tasa no se ajusta a las exigencias constitucionales, se deriven estas del artículo 24 CE o se deduzcan de otros artículos de la misma norma, muy especialmente del artículo 31 CE.

Es en esta vertiente del problema en la que debemos exponer las críticas que se han dirigido contra diversos aspectos las tasas establecidas en la Ley 10/2012 en cuanto que su estructura no se ha configurado adecuadamente.

Adquiere así importancia la concreción de las exenciones subjetivas y objetivas en la configuración positiva de estas tasas, pues a través de estos instrumentos se modulan sus efectos y se evita la desproporción o el carácter excesivo que, en algunos supuestos, determinaría la vulneración del derecho a la tutela judicial o, en determinados casos, el derecho al acceso gratuito a la justicia. Y ha sido precisamente en relación con este último derecho donde se ha concentrado en mayor medida la polémica que ahora nos interesa.

Así, diremos que no son pocos los autores que, siguiendo lo defendido en algunos recursos de inconstitucionalidad, han considerado que las tasas judiciales, en su versión hoy vigente, vulneran el artículo 119 CE que dispone: *“La justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley, y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”.*

En efecto, este precepto establece un derecho de configuración legal, instrumental del derecho a la tutela judicial efectiva, en el que la discusión se centra en que para unos existe un amplio contenido esencial, no disponible para el legislador, que exige una Justicia gratuita para quienes no dispongan de recursos para litigar, mientras que para otros, siendo cierto lo anterior, el contenido esencial del derecho es más reducido. Pero además, y volvemos así al tema que ahora estamos tratando, es que en general, ese conjunto de personas –normalmente personas físicas-

que carecen del recursos para litigar han de estar expresamente incluidas en el ámbito de las exenciones subjetivas de las tasas judiciales, de suerte que una omisión conllevaría la vulneración de ambos derechos.

Ahora bien, este debate deriva hacia otros derroteros por cuanto lo que en ocasiones se discute es si la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita recoge adecuadamente estos supuestos, pues es evidente que la introducción de las tasas judiciales que hace la Ley 10/2012, da un nuevo alcance a esta regulación vinculándola con los principios de capacidad económica, proporcionalidad, justicia, etc. del artículo 31 CE.

Del mismo modo, en relación con las exenciones objetivas, se va a exigir la inaplicación de las tasas a supuestos que no demuestren la existencia de capacidad económica o su atemperación en otros casos.

Esta es la orientación que cobra el Auto de la Audiencia Nacional cuando se enfrenta a la posible inconstitucionalidad del artículo 7.1 y 2 de la Ley 10/2012 (donde se fija el importe de las tasas en el orden jurisdiccional contencioso administrativo) por posible infracción del artículo 14 en relación con el 9.2, y 31.1 de la Constitución Española, en donde se reconoce que las normas, a través de un conjunto de exenciones tratan de "paliar la ruptura del principio de igualdad material", si bien, en el orden contencioso administrativo, solamente existe una exención de carácter objetivo para los recursos en casos de silencio administrativo negativo o inactividad de la Administración; afectando las exenciones subjetivas, además de a los casos que se incluyan en el beneficio de asistencia jurídica gratuita, a los funcionarios públicos cuando actúen en defensa de sus derechos estatutarios, al Ministerio Fiscal, a los Altos Organismos de la Nación y a la Administración, razón por la que concluye afirmando que *"no se ha pensado en la gran mayoría de la población, que no hallándose en alguna de las situaciones legales para obtener la asistencia jurídica gratuita, sin embargo tenga unos ingresos que superen lo mínimos legales, pero con unos gastos corrientes que absorban sus ingresos, y que deberá hacer un desembolso personal para el pago previo de las tasas, no deducible en otros impuestos específicos, como sucede a las personas jurídicas"*.

Un tercer aspecto importante en la configuración legislativa de estas tasas que puede afectar de manera importante a su valoración constitucional, es la que se refiere a la cuantificación de sus importes, pues, de igual forma que hemos señalado en el apartado anterior referido a las exenciones subjetivas y objetivas, también los problemas derivados de la cuantificación de estas tasas nos conducen a una "zona de riesgo" de inconstitucionalidad en la medida en que su importe pudiera ser excesivo y, con ello, determinante de una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Desde este aspecto del tema, Isabel Cánovas y Juan Martín Queralt mencionan cómo en el preámbulo de la Ley 10/2012 expresamente se aparta del principio de capacidad económica para remitirse al coste del servicio, lo que situaría a la Ley al margen de la norma constitucional pues, en ella, el principio resulta aplicable a todos los tributos, sin excepciones, a no ser porque la misma Ley introduzca un conjunto de medidas que modulen la aplicación de las tasas a los casos en los que el contribuyente carezca de capacidad o por el carácter limitado de su riqueza, no obstante lo cual, a juicio de estos autores, existirán casos en los que la exigencia de las tasas judicial contravendrá el artículo 31.1 CE en la medida en que exige el sometimiento de los tributos a la capacidad económica de los contribuyentes. A este efecto, se exponen en su trabajo algunas situaciones, a modo de ejemplo, en las que estiman infringida la norma fundamental.

Ahora bien, junto a esta perspectiva, muchas de las críticas que se han formulado a la Ley se relacionan con exigencias que se consideran connaturales a las tasas y que se manifiestan a la hora de establecerse o justificarse los parámetros de su cuantificación (justificación de su importe; equivalencia, etc).

Así, en relación con la justificación del importe de las tasas se ha denunciado la ausencia de su adecuación al principio de equivalencia ya que estamos ante una ausencia de publicidad de la memoria económico-financiera exigida por el art. 20 LTPP, pues solamente existen algunas estimaciones insuficientes y una remisión, en el artículo 11 LTPP, a la cobertura del coste de la prestación gratuita de la justicia, lo que impide *“cotejar en qué medida los ingresos recaudados por tasas judiciales permitirán sufragar el coste de la referida asistencia jurídica”* (Informe del CGAE) y menos aún la cuantía que sirve de referencia para la fijación del montante de las tasas. Y, en la misma orientación, pero en relación al respeto al principio de capacidad económica, art. 7.4 LTPP, también se ha defendido que los criterios utilizados por la Ley 10/2012 en orden a cuantificar las tasas no son muy adecuados, pues la cuantía del procedimiento no siempre la refleja con alguna claridad, así como tampoco refleja la intensidad en la utilización del servicio de la justicia.

Ahora bien, como se advierte de inmediato, aquí surge la duda acerca de si estamos ante algún vicio de constitucionalidad o de mera legalidad, lo que, al predicarse de una ley formal, difícilmente permite hablar de un parámetro de validez o de legitimidad de la norma enjuiciada, con independencia de que el desorden en la producción legislativa contribuya, creemos, precisamente a generar conflictividad, lo contrario a lo que se persigue con el establecimiento de estas tasas.

Y finalmente, una última cuestión que afecta a la configuración legal de las tasas y la relaciona con su constitucionalidad, o inconstitucionalidad, es la del modo en que se produce la gestión de estos tributos o, mejor, la del momento en el que se sitúa su devengo y los efectos que se anudan al impago, pues si existe posible vulneración del derecho a la tutela judicial es porque el pago de estas tasas se configura como un requisito para el acceso al tribunal.

A este efecto, hemos de recordar que la STC 20/2012, cuando se ocupa de esta cuestión, justifica la solución dada en la Ley porque, otra cosa como la mera suspensión del proceso, *“dañaría la integridad del proceso judicial, dado que generaría un número indeterminado de procesos suspendidos sine die por factores completamente ajenos a la mejor administración de justicia, que se acumularían en la Secretaría de los Tribunales con grave riesgo para el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y sin beneficio aparente para ningún derecho o interés legítimo discernible”*.

Y, también porque *“carece de lógica reprochar que el legislador haya decidido que la contribución de los justiciables a la financiación de la justicia se produzca mediante tasas, cuyo previo pago es requerido como regla general para obtener el beneficio insito en la prestación pública, y sostener que debería ser liquidado y ejecutado de un modo más adecuado a la estructura típica de los impuestos, que es lo que en definitiva afirma el Auto de planteamiento de la cuestión....La previsión legal de que, si la tasa judicial no es liquidada y abonada, la potestad jurisdiccional civil no debe ser ejercida en beneficio del sujeto pasivo, es una consecuencia ineludible de la regulación legal, que no suscita reparo de constitucionalidad”*.

5. Conclusión

Creo que hemos justificado estar ante un tema importante, más aún en el orden contencioso administrativo en lo que afecta a los asuntos tributarios porque se añaden, al núcleo general del problema, el hecho de que el contribuyente tiene que enfrentarse a una Administración dotada de privilegios y facultades de todo tipo y alcance que le imponen la necesidad de acudir a los tribunales cuando se discuten discrepancias con la interpretación administrativa de las leyes. Necesidad que se ve además no exenta de impedimentos que, junto a las tasas,

encarecen el coste de sus recursos ante la jurisdicción, en unos casos, con carácter automático (cuando con motivo del recurso se pierden reducciones ya aplicadas o cuando se impide acceder a otras) y en otros, para los casos en los que no logre vencer totalmente a la Administración, porque se imponen costes adicionales (v.g. intereses suspensivos, etc.), y, en todo momento, porque la Administración siempre goza del privilegio de la revisión previa, lo que dilata el acceso a la Justicia.

Es cierto que el importe de las tasas no es tan elevado que vaya a profundizar en una "Justicia del IBEX", pero en muchos casos, de escasa cuantía, no se olvide que el Derecho tributario es un Derecho de masas y actos en masa, cualquier pago previo será disuasorio de continuar en un largo sistema de recursos.

Ahora bien, denunciar esta situación no sabemos si afecta exclusivamente a la constitucionalidad de las tasas que se han establecido en la Ley 10/2012 o se trata más bien de una denuncia de muchas más leyes y cosas que van tomando el derrotero de convertirse en un sistema de obstáculos.

