

CÉSAR CIERCO SEIRA

TASAS JUDICIALES Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Reflexiones a propósito de la tasa por ejercicio
de la potestad jurisdiccional y su generalización
en el orden contencioso-administrativo

Prólogo de
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2014

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRÓLOGO , por <i>Lorenzo Martín-Retortillo Baquer</i>	9
ABREVIATURAS	21
PRESENTACIÓN	23
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN, PODEROSO CABALLERO ES DON DINERO: LA IMPORTANCIA DEL FACTOR ECONÓMICO EN LA DECISIÓN DE PROMOVER UN PLEITO	27
CAPÍTULO II. LANUEVAFACTURADELATASAPOR ELEJERCICIO DE LA POTESTAD JURISDICCIONAL. UNA VUELTA ATRÁS ENVUELTA DE POLÉMICA. EL DIFÍCIL ENCAJE DE UN TAL TRIBUTO EN EL IDEAL DE LA GRATUIDAD DE LA JUSTICIA	35
CAPÍTULO III. LA LEGITIMIDAD DE LIMITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA Y DE HACERLO A TRAVÉS DE OBSTÁCULOS ECONÓMICOS. EN PARTICULAR, LA APTITUD DE LA TASA JUDICIAL Y SU COMPATIBILIDAD <i>IN ABSTRACTO</i> CON EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A UN TRIBUNAL...	45
CAPÍTULO IV. LA JUSTIFICACIÓN SOBRE LA QUE HA DE DESCANSAR LA TASA JUDICIAL. LOS FINES PERSEGUIDOS CON LA RENOVADA TASA POR EL EJERCICIO DE LA POTESTAD JURISDICCIONAL	53
I. LAS RAZONES ERICTAMENTE FINANCIERAS: LAS ARCAS PÚBLICAS NECESITAN MÁS DINERO. LA IMPORTANCIA DEL CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA PARA	

	Pág.
SOPESAR ADECUADAMENTE LA RESTRICCIÓN POR VÍA TARIFARIA EN EL ACCESO A LA JUSTICIA	54
II. LA VINCULACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LA TASA JUDICIAL AL SOSTENIMIENTO Y MEJORA DEL SISTEMA DE JUSTICIA GRATUITA	60
III. LA CONCIENCIACIÓN SOBRE EL USO RACIONAL DE LA JUSTICIA Y LA AYUDA A LA ERRADICACIÓN DEL ABUSO PROCESAL.....	63
IV. OTRAS FINALIDADES ACCESORIAS RELACIONADAS CON LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA.....	70
 CAPÍTULO V. LA PROPORCIÓN ENTRE LA HECHURA Y CONTENIDO DE LA TASA JUDICIAL Y LOS OBJETIVOS A QUE SIRVE. ANÁLISIS DE LOS PARÁMETROS DE ESTE JUICIO.....	 73
I. LA CONTRIBUCIÓN DE LA TASA JUDICIAL AL ESTRECHAMIENTO DEL ACCESO A LAS VÍAS DE RECURSO. UNA TENDENCIA PREOCUPANTE QUE AVANZA EN PENDIENTE.....	74
II. EL PRINCIPIO DE CAPACIDAD ECONÓMICA Y SU TRASCENDENCIA EN LA ARTICULACIÓN DE LAS TASAS JUDICIALES. LA ENTIDAD DE LA TASA JUDICIAL DESDE UN PUNTO DE VISTA ABSTRACTO Y GENERAL	82
1. El principio de capacidad económica y su inteligencia particular en el marco de las tasas: versión rebajada pero nunca liquidada	82
2. La existencia de indicadores que apuntan a la carestía de la tasa judicial en atención a la capacidad económica del ciudadano medio y la ausencia de elementos de juicio que justifiquen la aproximación al coste real del servicio judicial	83
III. EL PRINCIPIO DE CAPACIDAD ECONÓMICA EN CLAVE CONCRETA E INDIVIDUAL. EL GRAVE PELIGRO DE FRACTURA ENTRE RICOS Y POBRES Y LAS PREVENCIÓNES PARA EVITARLO	89
1. La conexión con el sistema de justicia gratuita como nexo imprescindible para que preservar el principio de igualdad. La existencia de desajustes entre la LTAJ y la LAJG	90
A. La ampliación inadvertida del ámbito subjetivo de exención de la LTAJ por la LAJG.....	92
B. Las limitaciones del sistema de justicia gratuita para dar respuesta cabal a los posibles excesos de la tasa judicial en su proyección sobre la situación patrimonial particular del	

	justiciable en el momento de acudir a la justicia. La conveniencia de estatuir una cláusula de cierre de moderación casuística en manos de los órganos jurisdiccionales.....	95
	2. La discutible acentuación de la división en el tratamiento tarifario de las personas físicas y jurídicas	105
IV.	LA RELACIÓN ENTRE EL VALOR DE LA TASA JUDICIAL Y LA PRETENSIÓN DEDUCIDA EN EL PROCESO. LOS PROBLEMAS ASOCIADOS AL MÉTODO DE CÁLCULO VARIABLE EN FUNCIÓN DE LA CUANTÍA DEL PLEITO ...	110
V.	LA PROPORCIONALIDAD DE LA RESPUESTA PREVISTA FRENTE AL IMPAGO DE LA TASA JUDICIAL. EL CONDICIONAMIENTO DE LA TRAMITACIÓN DE LA DEMANDA Y EL CONTRAPESO NECESARIO EN FORMA DE OPORTUNIDAD DE SUBSANACIÓN. LA GESTIÓN DE LA TASA JUDICIAL POR PARTE DEL SECRETARIO Y LA OFICINA JUDICIALES COMO FACTOR A TOMAR EN CONSIDERACIÓN EN LA ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE TASAS JUDICIALES.....	119
CAPÍTULO VI. EL COMPLEJO ACOPLAMIENTO ENTRE LA TASA JUDICIAL Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA		131
I.	LA NECESARIA ADECUACIÓN DE LA TASA JUDICIAL A LA NATURALEZA DE LAS DISTINTAS RAMAS DE LA JURISDICCIÓN	131
II.	LA MARCADA SINGULARIDAD DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA. BREVE RECORDATORIO DE LAS RAZONES FUNDAMENTALES QUE LA JUSTIFICAN.....	135
III.	LA ADAPTACIÓN CLARAMENTE INSUFICIENTE DE LA LTAJ A LA SINGULARIDAD DEL ORDEN JURISDICCIONAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	140
	1. Los procesos de acentuada trascendencia colectiva	141
	2. Los pleitos administrativos de minimis: el peligro de que la tasa judicial contribuya a la creación de zonas de la actividad administrativa alejadas de la mano de la justicia.....	148
	3. Los asuntos a cuya judicialización ha contribuido la dejación demostrada por la Administración en la vía administrativa previa	157
	4. La exención de los funcionarios públicos en relación con los pleitos de función pública. Breve excursio sobre la creación de obstáculos económicos mediante la alteración y/o ampliación de los sujetos llamados a intervenir en la sustanciación del proceso judicial	162
	5. Los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Administración. La difícil justificación de la exención a favor de los entes públicos.....	164

	<u>Pág.</u>
6. El procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales. Breve excursio acerca de la instrumentación de la tasa judicial al servicio de ciertos procedimientos judiciales dentro de una misma jurisdicción.....	167
CAPÍTULO VII. REFLEXIONES FINALES	171
I. LA INCONVENIENCIA DE CONTEMPLAR EN SOLITARIO EL IMPACTO DE LA TASA JUDICIAL SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA EN GENERAL Y A LA ADMINISTRATIVA EN PARTICULAR	171
II. LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS DISTINTOS DE LA TASA JUDICIAL QUE CONVERGEN EN EL ESTRECHAMIENTO DEL ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA	172
1. El régimen de las costas procesales y el fuerte impacto de la llegada del criterio del vencimiento objetivo a la primera instancia administrativa	173
2. El depósito en tanto que garantía de una voluntad real y fundada de recurrir: obstáculo menor pero arroba que se añade...	176
3. La existencia de otras tasas judiciales. En particular, la tasa por los servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de justicia en Cataluña ..	179
III. LOS POSIBLES MECANISMOS TENDENTES A ALIGERAR LA CARGA QUE REPRESENTA LA TASA JUDICIAL EN EL ACCESO A LA JUSTICIA.....	183
1. La recuperación del importe de la tasa judicial a través de las costas procesales. La voluntad de trasladar el precio del proceso a su causante y las significativas limitaciones que a este respecto plantea la regulación de las costas procesales. De las ventajas de posponer el devengo de la tasa judicial al final del pleito	183
2. Otras posibles fórmulas en orden a aligerar el peso de la tasa judicial para el justiciable	193
CAPÍTULO VIII. RECAPITULACIÓN Y FINAL	199
BIBLIOGRAFÍA.....	213
JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA LEGAL CITADAS.....	221

PRÓLOGO

Me ha gustado resaltar la tan diferente funcionalidad que cubren las tres referencias que la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) dedica a lo jurisdiccional¹. Muy próximas las tres en significado pero, sin duda, diferentes, y apuntando a objetivos diversos que conviene distinguir. Está, ante todo, sin falta, la garantía de un proceso justo que consagra el art. 24, desde la idea del derecho a la tutela judicial efectiva. Una norma que en sus orígenes históricos trataba de afianzar las garantías para los procesos penales —de lo que todavía queda testimonio en la redacción del apartado segundo del citado art. 24—, pero que hoy se ha proyectado a todo tipo de litigios procesales, como se deduce de la amplia fórmula con que se abre el precepto. Es el buen hacer en los procesos lo que quiere asegurarse, sin ventajas ni discriminaciones, en cualquiera de los órdenes jurisdiccionales, lo mismo en el penal que el civil, el contencioso-administrativo, el laboral o el militar. En este sentido, la pluralidad de matices que unos y otros órdenes ofrecen ha hecho que en la contabilidad de recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional fueran los más numerosos, fenómeno que se repite por cierto en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con las garantías del equivalente art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950.

Si avanzamos un nuevo paso, una cualificación señalada viene representada por la referencia a la jurisdicción que se ofrece en el

¹ Me remito a mi trabajo «La defensa de los derechos fundamentales: tres diferentes cauces jurisdiccionales en la Constitución española», publicado en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Madrid, 2002, I, pp. 365 y ss., y recogido ahora en mi volumen colectivo *Los derechos fundamentales y la Constitución*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2009, pp. 85 y ss.

art. 53, auténtico broche de oro del sistema de garantías de los derechos fundamentales. Como me gusta destacar, la Declaración Universal de Derechos Humanos que hicieron las Naciones Unidas en 1948, introdujo una regla decisiva, la de que todo derecho fundamental debe tener a su disposición un «recurso judicial efectivo» para cuando se produzca cualquier violación del mismo. En efecto, según dispone el art. 8 de la Declaración Universal, «Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o las leyes». Regla del necesario recurso efectivo que, en términos similares, ha hallado acogida en el art. 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Lo que me lleva a la incisiva consideración de que hoy forma parte del concepto de derecho fundamental la necesaria existencia de ese «recurso judicial efectivo». O, lo que es lo mismo, si no hay un recurso judicial efectivo a su servicio, no puede decirse que exista un derecho fundamental: habrá una declaración o un programa, acaso un pío deseo, pero no cabe afirmar que estemos ante un derecho fundamental. A esta exigencia atendió diligentemente la Constitución, cuidando, en la regulación de los derechos fundamentales, de dejar abierta la puerta a la oportuna supervisión: «Recabar la tutela de las libertades y derechos ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional», como dispone el art. 53.2, o, en el caso de los principios rectores de la política social y económica, ante la jurisdicción ordinaria, una vez hayan sido desarrollados por el legislador, a tenor del apartado 3 del precepto. Referencias ambas, genéricamente, a «los tribunales ordinarios», que incluyen la jurisdicción contencioso-administrativa, pero también las demás.

Una tercera modalidad, que en parte coincidirá con las dos anteriores, pero que ofrece innegable funcionalidad propia, es la que se ofrece en el apartado primero del art. 106. En coherencia con la regla de la responsabilidad de los poderes públicos que proclama el art. 9.3, como una consecuencia inherente al Estado democrático de Derecho, aparece la veta del control, que se manifiesta de diversas maneras, una de las cuales es la que se realiza a través de los Tribunales: «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» (art. 106.1 CE). Donde el elemento decisivo lo constituye la idea de control jurisdiccional, que por cierto se encomienda genéricamente a los Tribunales, a todos, y no sólo a los del orden contencioso-administrativo, aunque obviamente éstos, dada la actual ordenación, hayan de ser los más solicitados.

Creo importante distinguir en efecto esta triple funcionalidad del esquema jurisdiccional único, de enorme significado en el sistema

constitucional español, lo que supone que habrá que dispensar facilidades a toda costa, tanto en los dos supuestos directamente vinculados al universo de los derechos fundamentales —un derecho fundamental en sentido propio (art. 24), o el cauce jurisdiccional necesario para que un valor jurídico pueda ser considerado como derecho fundamental (art. 53)—, como en el tercer supuesto, pieza decisiva en el control de los poderes públicos (art. 106).

* * *

No se puede desconocer una vertiente de los derechos fundamentales en la que habitualmente no se para mientes (y eso que a mí me gusta recordarla sin cesar): hay que sobreponerse al bienintencionado contenido de las declaraciones y proclamaciones, de la constitución y de las leyes, para detenerse a constatar que los derechos fundamentales cuestan dinero, son incluso caros. Una vertiente no habitual pero, sin embargo, de necesaria consideración. Los Estados deben ser conscientes de la carga que asumen, del mismo modo que los ciudadanos habrán de tener presente el esfuerzo que supone para el Estado el disfrute de los derechos fundamentales. Porque además, como me gusta recalcar, no hay una única respuesta, no hay un modelo fijo que sirva para cualquier circunstancia, la virtualidad de cada derecho fundamental se desdobra en una pluralidad de posibles contenidos, lo que significa que el derecho fundamental se podrá realizar con más o menos opciones y prestaciones, con más o menos calidad, con personal especializado o no, y así, numerosas variantes.

Eso sabido, está muy arraigada en la sociedad la aspiración a que los más cualificados derechos propios del Estado social se presten de forma gratuita: ¡Qué sea gratuita la atención sanitaria!; expresamente se reconoce de la instrucción en los grandes textos: «La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental», dice el art. 26.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y, por su parte, según el art. 27.4 CE, «La enseñanza básica es obligatoria y gratuita». Pues bien, también entra en lid la aspiración social a que la justicia sea gratuita, afirmación presente incluso en algunas constituciones. En este sentido, representó un hito memorable en España, desde el decidido propósito de superar la arraigada praxis histórica de sentido contrario, la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de supresión de las tasas judiciales, destacado paso en las aspiraciones sociales cuya puesta en cuestión habría que pensarla muy mucho. Del mismo modo que hay que recordar que las actividades de control de los poderes públicos deben ser facilitadas a toda costa, evitando cortapisas.

* * *

Ha sido un gran acierto que en el apasionante debate que se ha suscitado a raíz de la reciente regulación de las tasas judiciales por medio de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, el profesor Andrés DE LA OLIVA SANTOS propiciara la edición en España del estimulante panfleto de Jeremías BENTHAM, «Una protesta contra las tasas judiciales, en la que se demuestra la peculiar malignidad que entrañan todos estos impuestos como coste añadido al de acudir a la Justicia». Siendo de destacar lo elegante y cuidado de la edición en Civitas (Madrid, 2013), con sólidas acotaciones del citado profesor y traducción de Guadalupe RUBIO DE URQUÍA. Sorprende que este texto tan vibrante y contundente, que se escribió en 1793 y se distribuyó en 1795, con una segunda edición definitiva de 1816, no hubiera sido traducido todavía a lengua extranjera alguna, de forma que esta española es la primera que se ha hecho, tratándose de publicación de tan gran calidad, tan expresiva del talante de BENTHAM y que se lee con sumo gusto, auténtico grito destacando la profunda injusticia que en el enrevesado sistema inglés de justicia —que tan bien conocía Charles DICKENS, algunas de cuyas consecuencias hubo de sufrir— representaban las tasas judiciales, y evidenciando su falta de fundamento y la nula justificación de los efectos pretendidos, como cuando se hablaba de disminuir la litigiosidad, amedrentar a los litigantes temerarios o dejar fuera las reclamaciones menores.

Desde nuestra posición, se podría admirar más dicho escrito considerando que cuando se escribió todavía no se había generalizado la proclamación con el mayor rango del derecho a la tutela judicial efectiva, como sucede a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, con su decisivo art. 10², pronto seguido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 6), o, luego, por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 47), así como por las constituciones (art. 24 en la CE, como es bien sabido). Apreciación equivocada pues el Reino Unido tiene su propia historia, y dentro de esa historia hay momentos culminantes que no deben ser pasados por alto. Uno de ellos sería la Carta Magna de 1215, tan viva todavía en la historia constitucional del Reino Unido (y no sólo allí). Así BENTHAM reconocerá su preocupación porque «la frase más importante con diferencia [de la Carta Magna], y la única que conserva a la fecha alguna validez, sea pisoteada a diario, sin remordimiento alguno ni protesta alguna»³. Tal era, en concreto, la fórmula: «La justicia no

² «Toda persona tiene derecho en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones, o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal».

³ *Una protesta*, op. cit., 120.

será negada a ninguna persona, la justicia no será vendida a ninguna persona, establece la primera de las leyes, la Carta Magna»⁴. Agrada ver cómo se mantiene vivo el reconocimiento de la Carta Magna, lo que nos lleva a pensar también en la modernidad de aquella vieja fórmula de garantía de la justicia. Destacaré que en la expresión en inglés —sabido es que el original se redactó en latín—, aparece el par de conceptos «el derecho y la justicia» («right or justice»). Siendo de resaltar también la preocupación tan temprana por las «dilaciones indebidas»: «ni dilataremos», dice («no... deley»).

Pues bien, esa pretensión de que no se niegue a nadie la justicia, se erigirá en claro valladar frente a las tasas. Para terminar esta referencia cerraré con las palabras que son la práctica conclusión de la postura de BENTHAM, una cita sin duda algo larga, pero que resulta muy jugosa a la par que excelente síntesis de lo que ha pasado a ser un clamor entre nosotros: «Para concluir, o estoy muy equivocado o se ha demostrado aquí que una tasa judicial es la peor de todas las tasas actuales o posibles, que para la mayoría constituye una negación de justicia y que, en el mejor de los casos, es una tasa sobre la aflicción; que impone la carga donde no hay más, sino donde hay menos abundancia de recursos; que coopera con cada daño y con cada delito; que las personas a las que más perjudica son aquéllas sobre las que recae con mayor dureza cualquier clase de carga y que son esas las que conforman la gran mayoría de la población; que lejos de ser un freno de la litigiosidad la promueven y que su aplicación representa un quebrantamiento directo de la Carta Magna, ese monumento venerable considerado comúnmente como el fundamento de la libertad inglesa. El gobernante al que no le importa el daño que causa y que lo causa sin conturbarse, puede imponer cuantas tasas judiciales desee; aquél para quien abstenerse de causar daño es un asunto de conciencia, se abstendrá de incrementarlas; y aquél cuya ambición sea extirpar el daño, las derogará»⁵.

* * *

Tan encendidas palabras nos conectan en efecto con el aluvión de críticas que la Ley española ha levantado y que ha hecho que tomaran

⁴ *Ibid.*, 119. En la versión de C. BREAY, *Magna Carta*, London, The British Library, 2002, p. 53, como párrafo 40, aparece «*To no one will be sell, to no one deny or deley right or justice*». Que en la traducción española que ofrece G. GÓMEZ ORFANEL, *Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1966, p. 301, figura, bajo el núm. 49 —sabido es que con el tiempo y las circunstancias fueron variando las versiones—, como «No venderemos, ni rehusaremos, ni dilataremos a nadie la administración de justicia».

⁵ *Una protesta, op. cit.*, p. 135.

decididamente partido en contra los más cualificados protagonistas del escenario de la litigiosidad, abogados y procuradores, pero también asociaciones de jueces y fiscales, aparte los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el partido de la oposición, el socialista, por algunas Comunidades Autónomas, y que hayan comenzado a surgir las cuestiones de inconstitucionalidad, de las que es testimonio señero el tan documentado auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (sección 007), de 6 de septiembre de 2013. Auto de la Audiencia Nacional en el que, por cierto, con apoyo en reciente informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial, se acredita que «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 necesitan acudir 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 de control jurisdiccional, establecido en la Constitución, art. 106». Y es que, en efecto, según refleja dicho informe, hay cifras preocupantes que hacen pensar. Así, el número de asuntos de la jurisdicción contencioso-administrativa descendió un 14,9 por 100 (sin tener en cuenta las demandas masivas por las bajadas de salarios a los trabajadores públicos, que fueron eliminadas del análisis), o, en el caso de la actividad administrativa sancionadora correspondiente a la competencia de la Audiencia Nacional, el descenso habría sido del 36,3 por 100 (FD 8).

* * *

El caso es que, por otra parte, el diseño español de la Justicia ofrece un panorama de acendrada litigiosidad. Impresiona el número de asuntos con que tienen que lidiar nuestros jueces, lo que, por otra parte, ocasiona notables retrasos en la administración de justicia, que se intentan paliar acudiendo a las más diversas fórmulas, si bien se advierte que el Estado no alcanza a dotar a la Justicia de los ingentes medios necesarios para que funcione con normalidad.

Se constata que no faltan litigantes «temerarios» que, con un buen consejo, nunca debieron litigar (al margen de los «querulantes», que nunca faltan). Lo que lleva también a la apreciación de que junto a tantos abogados serios y solventes, no escasean, en tiempos de plétora de licenciados que sin más preparación han accedido al ejercicio de la abogacía, los irresponsables que buscan asegurar su salario forzando pleitos insostenibles. Con corruptelas, también, por ejemplo, en el campo de lo penal, con la presencia de quienes buscan o amenazan

con el litigio como chantaje o presión para conseguir otros fines —el caso de la llamada en el argot judicial «querrela catalana»—, con la presencia también escandalizadora del uso que se hace de la «acción popular», debido a la insensibilidad con que ha venido haciendo gala el legislador al interpretar la tan amplia fórmula del art. 125 CE, lo que ha abierto el terreno a odiosas organizaciones dedicadas a implicar penalmente a personas cualificadas. Resultado éste que nada suele tener que ver con la «participación de los ciudadanos en la justicia» y que no se entiende cómo no se corta de una vez o se imponen drásticas condiciones.

Salta a la palestra también el caso de los asuntos de pequeña entidad que, desde una crítica fácil e injusta, provocan la reacción simplista que se expresa en términos como los siguientes: ¿Cómo entretener a un juez o a un tribunal con tan poca cosa?

De otra parte, desde la perspectiva del coste de la justicia y del interrogante de sobre quién debe recaer su financiación, aparece el argumento de que, frente a los usuarios eventuales de la justicia pidiendo de ciento en ciento tutela para sus intereses, que sería lo habitual, están quienes pretendan actuaciones jurisdiccionales señaladamente especiales que se apartan del proceder normal y común, y están, sobre todo, los grupos o empresas cuyas actividades implican con normalidad estar utilizando constantemente los servicios jurisdiccionales. Y surge la pregunta elemental y lógica: quienes hacen de su actividad habitual el uso de la justicia, ¿no tendrán que aportar algo a efectos de su financiación? ¿Por qué tiene que pechar la generalidad de los ciudadanos a través de los impuestos con los gastos de un servicio que está beneficiando directamente a grupos concretos fácilmente identificables?

Y está también, diré por último, la situación de menesterosidad de las arcas públicas, debido a los excesos anteriores que ahora estamos pagando, con la inevitable ocurrencia de que el erario recaude, repercutiendo a los litigantes el coste de la administración de justicia.

En esta tesitura va a producirse la generalización de las tasas judiciales, tan rígida y contundente, que ha auspiciado la Ley 10/2012, incluso tras los retoques producidos al poco por medio del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero. Es así como de golpe y porrazo va a sufrir un severo recorte el sueño de la justicia gratuita.

Conviene decir, con todo, que ninguna de las causas que se acaban de exponer, que incrementan la tarea de juzgados y tribunales, debería ser objeto de un análisis superficial, pues cada una ofrece sus peculiaridades, con sus pros y sus contras. Y por otro lado, en general —y bien sé que hay sensibles excepciones y corregir abusos—, el hecho de que los ciudadanos acudan a la Justicia —¿confíen en la Justicia!—,

me parece un testimonio magnífico del buen funcionamiento de las instituciones, en las que los ciudadanos confían, en tiempos en que proliferan voces pregonando el desprestigio de lo público. Es una gran noticia, insisto, que a pesar de las críticas que unos y otros formulan contra la Justicia, los ciudadanos confíen tan masivamente en ella, y ante ella acudan para solventar sus problemas y conflictos.

Lo cual constituye un reto mayúsculo, que, si es posible separar el grano de la paja, incita a tratar de buscar fórmulas y soluciones que permitan mantener dicha confianza. Cuenta mucho en un Estado que las instituciones sean apreciadas y que los ciudadanos asuman que las cosas funcionan, y les pueden resultar útiles. Pero de pronto, como digo, llegó la Ley de tasas arrumbando el sueño de la justicia gratuita y haciendo surgir el desconcierto, y el descontento, en los más variados sectores, como se indicó.

Contando en el Ministerio de Justicia con un tan granado y selecto equipo de juristas, sorprende, en efecto, la rigidez de la Ley, haciendo inevitable la sensación de que no se ha meditado suficientemente la operación, es decir que se ha improvisado, de lo que es testimonio fehaciente la rectificación que se introduce transcurrido apenas un par de meses, a través, además de la fórmula del Decreto-ley, que me atrevo a calificar sin duda de odiosa, en lo que tiene de negación de la participación, allí donde no sea estrictamente necesaria. Promulgación de la Ley que se hizo en ausencia de un debate público suficiente y con búsqueda de participación, actuando en cambio con el agobio de unas prisas que no tienen justificación, dándose la impresión de que lo que se pretendía era recaudar a toda costa y cuanto antes. Contándose, por último, con la usual, y tan poco justificable, brevedad del periodo de vacatio legis.

* * *

En esta tesitura, nos vamos a encontrar con un libro modélico, como éste que tengo el gusto de prologar. Un libro éste, sí, pensado, meditado, argumentado y documentado, y razonado con sosiego y profesionalidad, desde la prudencia y moderación. Un libro que huye de fórmulas taumatúrgicas y de las soluciones simplistas, que tanto pudieran agradar al graderío, que, en cambio, indaga a fondo cada problema buscando todo tipo de argumentos, defendiendo así fórmulas y soluciones, sin escatimar las críticas, pero evitando las descalificaciones radicales.

Cuenta ante todo con el gran acierto de su planteamiento. Centrado como está en la incidencia de las tasas en la Jurisdicción Contencioso-

Administrativa, sin hurtar una consideración global del problema, reconociendo el significado de los planteamientos habituales desde el Derecho procesal y desde el Derecho tributario, pondrá el acento, con gran fortuna, en la vertiente de los derechos fundamentales. De ahí que se insista —y por eso mi triple referencia inicial—, en que se trata de materia altamente sensible desde la perspectiva de los derechos fundamentales: el tan decisivo derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el cauce privilegiado, sino único, para la defensa de los derechos fundamentales (art. 53), a la par que relevante también el aseguramiento del control jurisdiccional de las Administraciones públicas (art. 106.1), más allá de la defensa de los intereses particulares de los recurrentes. En este sentido, recoge el libro, y yo transcribiré ahora con mucho gusto, el famoso párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, que decía: «Porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la buena y recta administración, y de ahí la certeza del aserto de que cuando la jurisdicción contencioso-administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no tan sólo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimenta la autoridad pública». Impresionante párrafo —y yo me sigo lamentando de la gratuita insensatez de haber sacado del sistema jurídico español pieza tan valiosa como la referida Exposición de Motivos—, que viene a recordarnos de maravilla —adelantándose a los tiempos con muy fina intuición—, lo que hoy es pura y simple exigencia constitucional.

Al adoptar esta perspectiva, se resaltarán especialmente el peso de las tasas como impertinente hándicap al tender a coartar o dificultar el uso de una jurisdicción conectada con tan sensibles exigencias constitucionales. Lo que conduce directamente a la crítica de la situación de discriminación de las tasas en el ámbito de la justicia administrativa en relación con la justicia civil, la laboral o incluso la penal. No se ven razones objetivas, se razonará minuciosamente, para el peor trato que el legislador ha introducido inexplicablemente.

El apostar decididamente por la vertiente de los derechos fundamentales ha llevado al autor a adoptar una encomiable metodología: muy presente sin duda la oportuna jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, se realiza un completo y exhaustivo estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en efecto, ha tenido oportunidad reiterada de abordar numerosos problemas relativos a las tasas judiciales en los más diferentes contextos. Se trata de una metodología ejemplar, muy útil a su vez, pues le proporciona valiosísimos argumentos a la hora de ir abordando los

diversos problemas que suscitan las tasas judiciales en España, ya sea la rigidez, el pago previo y excluyente, la falta de elasticidad, el efecto nocivo para las pequeñas reclamaciones, el menosprecio de la decisiva exigencia del art. 31.1 CE referente a la capacidad económica, la carencia de una visión global del tributo, el nulo papel atribuido al órgano juzgador, etc., etc. Resulta ejemplar el estudio y uso de dicha jurisprudencia, testimonio de que estamos ante un jurista a la altura de los tiempos, a quien no se le ocurriría omitir algo tan nuestro hoy como la jurisprudencia europea (también aparecen las oportunas referencias al Tribunal de Justicia de la Unión Europea).

Pero nada hay en los razonamientos del profesor César CIERCO que nos aproximen a un órdago o a una descalificación. Huye de las grandes palabras, razonando con reflexión, prudencia y moderación. Casi diría —y es una imagen de mi invención, puramente dialéctica y sin base real—, que es como si no importara lo que tantos parecen esperar como el santo advenimiento, la descalificación de la Ley por inconstitucional, una vez que el Tribunal Constitucional pronuncie la esperada sentencia. Eso sería lo de menos, me atrevo a decir por mi cuenta. Lo importante es para el autor el sistema, el equilibrio, la razonabilidad de las soluciones y que el legislador, en la esfera de sus decisiones, se atenga a lo que más conviene para la recta ordenación del sistema jurisdiccional. Y no sólo, porque como bien advierte el autor, puede jugar un papel la fase prejudicial, si se quiere tomar en serio, como sucede con algunos tribunales económico-administrativos municipales que funcionan a la perfección, o evidencia la reciente experiencia en materia de contratos públicos, como bien ha destacado José María GIMENO FELIU. Un gran reto, en suma, porque desechando el ejemplo de una ley acelerada e irreflexiva, el libro apuesta por una visión global de todo el sistema, con tantos aspectos concretos a tener en cuenta, y donde acaso resulten del todo lógicas algunas tasas —y los criterios que las rijan—, pero no otras. Y es que no es cuestión de un tablón, como la Ley de tasas podría representar, sino que conviene revisar y sincronizar todo el edificio (modélicas así las páginas en que se analiza la relación entre las tasas y las costas judiciales).

* * *

¡Qué pena que este libro no hubiera existido antes de la Ley de tasas! Constituye elemento valiosísimo para el debate y la discusión desenfadada. De seguro que sus enseñanzas hubieran resultado muy útiles para el legislador. Pero no hay que lamentarse de lo que pudo ser y no fue, antes al contrario, hay que asumir que la historia sigue rodando y la vida continúa. Importa saber por eso que ahí están es-

tas valiosísimas consideraciones que habrá que aprovechar, y cuanto antes mejor. Tengo así la mejor consideración del libro, que gustoso recomiendo.

* * *

Diré para concluir que me congratula que esta obra provenga de un núcleo tan selecto y cualificado como es la sección de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lérida, que ha venido animando el profesor Juan PEMÁN GAVÍN. Hace bien poco nos han ofrecido allí otra obra de gran calidad, el Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Valencia, 2014), que han dirigido Antonio EZQUERRA HUERVA y Javier OLIVÁN DEL CACHO, y en la que el propio César CIERCO es autor del capítulo XIX, dedicado a las costas procesales y las tasas judiciales. El libro prologado es testimonio, en efecto, de un excelente hacer en la Universidad. Diré más, ante la frecuente cantinela del silencio de los intelectuales ante los más vivos problemas sociales, afirmaré que esta obra constituye un radical mentís a dicha afirmación. El buen hacer desde la academia ha servido en esta ocasión para ofrecer a la sociedad española un granado conjunto de reflexiones objetivas y ponderadas, a la par que críticas, sobre este problema de tanta enjundia, y que a todos nos afecta, como el del correcto y equilibrado funcionamiento de la administración de justicia.

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

Madrid, 29 de marzo de 2014

PRESENTACIÓN

Cuando me asomé al estudio de las tasas judiciales he de reconocer que lo hice por encargo, pensando en el capítulo que me correspondía dentro del libro colectivo que han impulsado y coordinado mis compañeros y amigos A. EZQUERRA y J. OLIVÁN y que felizmente ha visto la luz hace poco¹; y con la convicción, al dar el primer paso, de que la travesía no podía ser muy larga y de que, a diferencia de otras cuestiones de mucha mayor solera, el de las tasas era un tema que vivía del fragor mediático del momento pero sin apenas sustancia y con un papel marginal en la inteligencia del proceso judicial y del proceso contencioso-administrativo; si acaso, para unos cuantos telediarios; poco más. Me tocaba acercarme a él como apéndice de las costas procesales, como una más de sus partidas, pero insisto en que en mi interior no pensaba en modo alguno encontrar en las tasas judiciales un motivo de cavilación.

Sin embargo, como tantas veces sucede, por fortuna, en este oficio nuestro, las primeras impresiones rápidamente se vieron rebatidas por la riqueza que aguarda a la vuelta de algunas indagaciones. Y es que el de las tasas judiciales constituye, en efecto, un tema extraordinariamente *rico y relevante*.

De su riqueza ofrece ya una pista la larga trayectoria de esta figura. Porque, aun con ropajes diferentes, es un hecho que la contribución del justiciable a la financiación de la tramitación de su causa particular ha sido una constante en la historia del proceso judicial. Lejos de ser un fenómeno de vanguardia traído por la peor cara de la crisis económica, una más de sus plagas por así decir, lo cierto es que, ya sea bajo las

¹ *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

formas pretéritas de arancel o timbre o bien en su formato más moderno de tasa, desde muy atrás se ha exigido a quien llama a las puertas de la justicia para dirimir una controversia que cargue con una parte del coste económico que para el erario público representa la erogación de este servicio. No es, por lo demás, un signo distintivo español sino que en realidad nos encontramos ante una constante que se repite, con los matices inexorables, en todos los países que nos son próximos. Señal, en definitiva, de algo bien simple: la inquietud por la financiación de la justicia y su repercusión sobre quien se sirve de ella en defensa de lo propio, ni es nueva, ni tampoco nuestra.

Esa riqueza del bagaje que albergan las tasas judiciales se proyecta asimismo en las muchas ópticas a que se presta su estudio. Por de pronto, conviene advertir que esta figura viene siendo objeto de atención por otras ciencias distintas al Derecho. Ahí está la Economía y las múltiples lecturas que de las tasas judiciales se han hecho en términos financieros; o, por poner otro claro ejemplo, la Sociología, interesada en la articulación de los caminos que llevan a la justicia y sus implicaciones sociales y de clase. Pero es que, además, aun reducidas las miras a los ojos del Derecho, las tasas judiciales tienen un pie puesto en múltiples disciplinas. No escapan así a los estudios de los *tributaristas*, desconcertados a menudo por las licencias de que hacen gala las tasas judiciales que son antes que nada tributos por más que su arquitectura suela desviarse de los patrones de las demás tasas y de los tributos en general. Son asimismo razón de numerosos trabajos de *procesalistas* que tratan de elucidar hasta qué punto una tasa de este signo encaja en la dinámica del proceso judicial moderno especialmente cuando, como sucede en España sin ir más lejos, se cose al proceso y se erige en requisito ineludible para que éste siga su curso. Las conexiones que descubren las tasas judiciales entre el Derecho tributario y el Derecho procesal son tantas y de tal intensidad que hacen de las mismas uno de los pasajes centrales del denominado Derecho tributario procesal y de ese diálogo interdisciplinar sobre los problemas fiscales del proceso judicial reclamado desde muy atrás por las voces más autorizadas².

Con todo, la faceta más trascendente de las tasas judiciales es la que va a parar *in via recta* al sistema de derechos fundamentales. Me estoy refiriendo a su papel de obstáculo en la entrada a la justicia y, en consecuencia, a su compleja relación con el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción. Un derecho que, sobre pertenecer a la estirpe más arraigada de los derechos humanos, se sitúa en el centro mismo del sistema democrático en la medida en que condiciona, ni más ni menos, la defensa efectiva de los derechos e intereses legítimos. He

² Cómo no recordar aquí el célebre ensayo de F. CARNELUTTI, «Finanza e processo», en *Rivista di diritto finanziario e scienza della finanza*, 1937, pp. 243-244.

aquí la dimensión sobresaliente de las tasas judiciales y la que ha de servirnos como eje vertebrador en adelante. Ello no significa, claro es, que sus otras dimensiones, entre ellas la fiscal o la procesal, puedan orillarse sin más. Por supuesto que convendrá tener presente las distintas indagaciones pero con ser estos enfoques relevantes importa todavía más profundizar y mantener en todo momento el acento en la capacidad que poseen las tasas judiciales de comprometer la entrada en los tribunales. Por eso mismo, conviene que el tema no quede únicamente en los brazos de lo cotidiano; ni que se vea en el asunto de las tasas judiciales un problema del que sólo han de ocuparse los profesionales de la justicia, con los abogados y procuradores a la cabeza, en tanto que cuña incómoda de su día a día³. Lo cotidiano no es aquí signo de algo superficial. Si acaso, al revés, nos alerta de la extensión del tema y de la dificultad de dar con ajustes resistentes a la poderosa erosión de lo casuístico. Porque, como se verá, asistimos a una cortapisa de peso y no de paja que dificulta el ejercicio de un derecho fundamental estratégico en el sistema de derechos fundamentales de un Estado democrático. Tal es la primera de las dos coordenadas que van a presidir este estudio.

La segunda coordenada exige parar mientes en la nota singularidad de la justicia administrativa para asumir como idea de partida una proposición que formularé de una manera directa: las tasas judiciales adquieren en el contexto específico de la jurisdicción contencioso-administrativa rasgos particulares y tiñen de un color distinto el problema de la acomodación entre el obstáculo fiscal que representan y la promoción de la tutela judicial efectiva frente al ejercicio del poder por parte de la Administración. Hay, por así decir, una parte del problema que es común: su enunciado y acaso el planteamiento básico para su resolución. Sin embargo, a partir de aquí, la fórmula varía respecto a las demás jurisdicciones porque la idiosincrasia de la justicia administrativa exige ajustes propios: la posición de inferioridad con la que llega el justiciable a la arena judicial y la misión constitucional de supervisión judicial de la actividad administrativa determinan que las tasas judiciales nos sitúen en un escenario familiar pero a la vez distinto y por ende confuso. Dejarnos llevar por la corriente que viene de otras jurisdicciones impide captar la variedad del paisaje y el hallazgo de una respuesta cabal.

³ Observará el lector que muchos de los trabajos en torno a las tasas judiciales vienen firmados por abogados y otros profesionales de la justicia que sin falta se han ocupado de glosar la nueva Ley de tasas en la Administración de Justicia y de poner de relieve los problemas de su puesta en práctica. La presencia de estos trabajos no debe ser interpretada como si las tasas judiciales sólo fuesen una figura adscrita a una suerte de burocracia procesal de la que simplemente vale la pena rescatar por parte del estudioso los desacordes operativos y ese saco de problemas prácticos que no parece tener fondo. Late en todos estos trabajos no sólo el interés por la articulación técnica y operativa de las tasas judiciales, sino también una viva preocupación por los efectos de este obstáculo en el acceso a la justicia y por la búsqueda de un acoplamiento que, con ser factible, resulta realmente complejo.

CAPÍTULO I

**INTRODUCCIÓN. PODERESO CABALLERO
ES DON DINERO: LA IMPORTANCIA
DEL FACTOR ECONÓMICO EN LA DECISIÓN
DE PROMOVER UN PLEITO**

La decisión de entablar un pleito puede verse comprometida o mediatizada por múltiples factores. Factores entre los que se encuentra, qué duda cabe, el económico. Es cierto que en el ánimo de litigar no sólo pesa el dinero. Cuentan igualmente, acaso más, los estímulos emocionales vinculados ora a afanes nobles como la defensa de lo que se juzga justo o veraz ora a otros propósitos menos decorosos como el simple deseo de revancha o de causar padecimiento al otro. Hace falta asimismo asumir que la batalla que aguarda exigirá consumir tiempo y energías y que casi con seguridad será fuente de quebraderos de cabeza durante su pendencia, larga probablemente. Pero, supuesto lo anterior, las motivaciones económicas seguirán estando en la *mens litigatoris* porque el proceso va a tener, sí o sí, un precio; y es lógico, por eso mismo, que el que pretende promover el litigio pondere qué puede ganar y qué puede perder con una tal empresa, siempre con el temor de ir a por lana y salir al cabo trasquilado.

* * *

Dirimir las controversias en los tribunales no es en modo alguno gratuito. Tiene un coste. Por lo común, puestos hoy en la posición del

justiciable que acude a ellos, de inmediato nos viene al pensamiento el precio de la minuta de los abogados. Pero hay otras partidas que se suman a ésta toda vez que, además de los abogados, acostumbran a intervenir otros personajes en la trama procesal y se requiere de una serie de servicios y recursos a tal fin (derechos de los procuradores, honorarios de los peritos...). La lista del debe en un proceso judicial puede ser, en efecto, abultada. Y eso pensando sólo en los bolsillos particulares del justiciable. Porque no podemos olvidar que el desarrollo de un proceso judicial tiene tras de sí otros muchos costes que por más que puedan parecerse invisibles en nuestros días, asumidos como están corrientemente por el erario público, formaban parte hasta no hace tanto de la factura de los sufridos litigantes (los salarios del secretario judicial y de los distintos funcionarios que hoy integran la oficina judicial son uno de los más claros ejemplos).

Como recordaba recientemente nuestro TC, «resulta obvio que la justicia no es gratis»¹. Una aseveración si se quiere elemental pero no por ello menos trascendente y que sirve para recordarnos con un aldabonazo que la financiación del servicio que presta la justicia constituye una preocupación viva que ha estado y sigue estando presente y en torno a la cual se dan cita intrincados dilemas; dilemas que tienen un calado profundo que va mucho más allá de la cuestión de la suficiencia económica. De cómo se financie la justicia depende, sin ir más lejos, que la tutela judicial pueda ser *efectiva* en el sentido de que los asuntos se solventen, por ejemplo, en un plazo razonable. Pero no sólo eso. Aunque a menudo pase desapercibido no podemos olvidar que el modo de financiar la justicia es crucial en la salvaguarda de una cualidad primordial e inmanente a un poder judicial que se precie como es su *independencia*. Luego no todo vale con tal de tener los medios y recursos necesarios.

Esto supuesto, resulta que el diseño de esa financiación pone sobre el tapete, entre otros más, un interrogante bien recurrente al tiempo que controvertido; recurrente pues ha sido sopesado, si se apura la cosa, en todas las épocas; controvertido porque confluyen en él serios argumentos tanto a favor como en contra: ¿Es conveniente que los justiciables participen en el sufragio de los costes de *su* proceso judicial?

¹ Afirmación que encontramos dentro del razonamiento utilizado en la importante STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 8, para avalar la legitimidad constitucional de las tasas judiciales en la versión dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Por cierto que una afirmación tan tajante me trae al recuerdo otra célebre aseveración de J. GUASP cuando de forma igualmente categórica explicaba que «la existencia de gastos procesales es una necesidad evidente que no puede ser eliminada, puesto que el proceso, como toda obra humana, exige invertir en él una cantidad de riqueza, que es en lo que consiste el gasto precisamente» (J. GUASP y P. ARAGONESES, *Derecho Procesal Civil*, t. I: *Introducción y parte general*, Madrid, Civitas, 2005, 7.^a ed., p. 590).