

TASAS JUDICIALES: ENTRE PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y POLÍTICA DE DERECHOS FUNDAMENTALES (*)

FERNANDO ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA COMO DERECHO DE CONFIGURACIÓN LEGAL.—III. TASAS JUDICIALES Y DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.—IV. TASAS JUDICIALES Y PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.—V. TASAS JUDICIALES Y POLÍTICA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Responder a la cuestión de si las nuevas tasas judiciales son constitucionales o no exige, como casi todo, de un análisis ponderado. De entrada porque, como luego veremos, la mera existencia de las tasas no es una decisión que choque frontalmente con el texto constitucional y, de salida, porque, por más que nos empeñemos, la Constitución sigue siendo un marco de coincidencias lo suficientemente amplio como para que dentro de ella quepan opciones políticas de distinto signo. Opciones entre las cuales se encuentra, obviamente, el decidir quiénes y cómo deben costear los gastos que el servicio público de la justicia genera (1). Sin embargo, el que no sea una cuestión de constitucionalidad sí o no, a secas, no quiere decir que no sea una opción de política constitucional so-

(*) Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación «El Nuevo Amparo Constitucional: la Reformulación de los Derechos Constitucionales y su protección (DER2010-18141)».

(1) «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...», STC 20/2012, FJ 8.

metida, por lo tanto, al debate público y, por ende, reversible o modificable, tal y como, por otra parte, ha sido hasta ahora. Como en otras muchas cuestiones la Constitución sólo trazará los límites que el legislador no podrá cruzar sin quebranto de algún principio, valor o Derecho constitucional, pero para eso habrá que llegar a la infranqueable frontera. Antes de esa línea estaremos en el espacio de lo posible, de lo coyuntural, es decir, en el amplio margen que tiene la sociedad constituida para tomar sus decisiones atendiendo a las distintas opciones políticas que puedan ir fraguándose en su seno. Estas páginas no esconden, aunque sea de forma implícita, una reivindicación de la política en el seno de la sociedad democrática frente a quienes pretenden ver en la Constitución el fin de la controversia política o, yéndonos al extremo, el fin del pluralismo político consustancial a todo Estado democrático.

Dicho esto, empero, y con la intención de tranquilizar al lector, afirmaremos ahora que sin duda el asunto de las tasas judiciales plantea cuestiones constitucionales con hondas y graves repercusiones en la configuración de nuestro Estado de Derecho. Y, pese a ello, no incurrimos en contradicción. La idea de la Constitución como límite vuelve a estar presente. Así que, por decirlo a las claras y de forma abreviada, el tema no es desde un punto de vista constitucional tasas sí o tasas no, sino qué tipo de tasas, para qué tipo de procesos y sobre quién sí y sobre quiénes no recae la obligación tributaria. Asimismo, debe señalarse qué de la Constitución puede y debe ser utilizado como parámetro para trazar la línea roja que el legislador no debe traspasar para no incurrir en inconstitucionalidad. Discutir políticamente sobre por dónde discurre esa frontera es otra forma de sostener la necesaria voluntad de Constitución, voluntad que no es otra cosa más que la fuente última de su legitimidad de ejercicio y, por lo tanto, de su vigencia social y jurídica.

Indudablemente la cuestión de las tasas judiciales está íntimamente conectado con el derecho fundamental que tienen todas las personas «a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión» (art. 24.1 CE). La existencia de un requisito de naturaleza económica para que se pueda interponer una acción en defensa de los propios derechos es un límite a ese mismo derecho. Esta aseveración no creemos pueda ser puesta en duda por nadie. Ahora bien, la legitimidad o no del límite también va a depender del contenido y naturaleza de ese derecho fundamental, de las expectativas que colme realmente o del ámbito de libertad que conceda. Sólo conociendo el contenido esencial del derecho y su finalidad podrán analizarse las medidas legislativas o de otro orden que pudieran hacerlo impracticable de forma arbitraria para toda aquella persona que quisiera acogerse a su carácter tuitivo en la defensa de sus

derechos o intereses legítimos. Dicho de otro modo, salvo que interpretemos que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sea un derecho absoluto —algo que imposibilita la propia densidad de la norma constitucional y los bienes, valores o derechos contradictorios que la integran—, el derecho del artículo 24.1 CE es un derecho susceptible de ser sometido a límites precisamente en aras de garantizar la propia eficacia del conjunto de la Norma constitucional. Por otra parte, circunscrito nuestro argumento a una pura cuestión económica, no debe pasarse por alto que «la justicia será gratuita, cuando así lo disponga la ley, y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar» (art. 119 CE). Que la justicia no es gratis no requiere de mayor demostración y que pueda ser gratis dependerá del legislador, salvo en aquellos casos en que se «acrediten insuficiencia de recursos para litigar». Para este supuesto, pero sólo para este supuesto, la Constitución ata las manos al legislador y no del todo, como luego veremos. La justicia, su administración, es una partida de gasto obligada en la Ley de Presupuestos Generales. De dónde hayan de detraerse los recursos que la hagan posible es la cuestión que la sociedad debe debatir.

Llegados a este punto, pues, cumple que empecemos por donde se debe. Abordaremos en un primer paso la naturaleza del derecho a la tutela judicial efectiva como condición previa y necesaria para, a continuación, poder confrontar sus perfiles con la cuestión de las tasas judiciales. Seguidamente, admitida su posibilidad con carácter general estudiaremos la política de tasas judiciales desde la teoría de los límites de los derechos fundamentales y, en concreto, desde el test de la proporcionalidad. En este punto surgirá de forma natural todo lo relativo a la justicia gratuita, pues las tasas y la obligación de su devengo encontrarán aquí un límite absoluto. La proporcionalidad en puridad debería jugar a partir de ese descuento, una vez hayamos delimitado el conjunto de personas exentas de la obligación tributaria. En todo caso, la forma en que se determine por el legislador quiénes sean las personas con insuficiencia de recursos para litigar y el modo en que se haga, es de por sí un acto susceptible de control de constitucionalidad, pese a que el legislador cuente aquí con un amplio margen de maniobra. Expuestas estas consideraciones generales nos enfrentaremos a la ley de la que trae causa este comentario. Como se comprobará después, su casuística es tan enorme que difícilmente podremos abarcar todos los supuestos en los que el acceso a la justicia puede verse disuadido o imposibilitado por la desproporcionada cuantía de la tasa en relación con la pretensión última de la demanda. Sin embargo, una aproximación general tampoco aportaría gran cosa al debate. Por lo tanto, con independencia de que hagamos referencia a algunas de esas decisiones concretas, nuestra pretensión será la de ofrecer alguna

propuesta *de lege ferenda* que permita resituar la ley comentada en los límites de lo constitucional. Tanto en este punto como en los anteriores el Derecho comparado y la jurisprudencia del TEDH y TJUE servirán para aquilatar las observaciones que se apunten.

II. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA COMO DERECHO DE CONFIGURACIÓN LEGAL

Hace ya muchos años que el Tribunal Constitucional definió el derecho del artículo 24.1 CE como un derecho cuyo primer contenido es, por razones lógicas y cronológicas, el poder acceder a la jurisdicción para promover la actividad jurisdiccional. Como lógica secuencia, el Derecho contiene la expectativa de que, una vez planteadas las pretensiones, los jueces y tribunales instados dicten una resolución fundada en Derecho. Sin embargo, dicha resolución no tiene por qué ser una decisión que resuelva sobre el fondo del asunto. Una decisión de inadmisión es también una decisión judicial constitucionalmente amparada siempre y cuando se funde en una causa predeterminada por la ley y haya sido dictada de manera razonada por el juez o tribunal en aplicación de la misma. Por otra parte, dice el Tribunal Constitucional desde entonces, las causas de inadmisión que el legislador establezca deberán respetar el contenido esencial del derecho (por todas, STC 99/1985, FJ último). La cuestión merece de mayor precisión (2).

(2) Así, STC 93/1984, de 16 de octubre: «FJ 5: [...] El artículo 24.1 de la Constitución ha sido interpretado por el Tribunal a través de una serie de Sentencias, por lo que aquí interesa, en el sentido de que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva comprende el de obtener una resolución fundada en Derecho, que podrá ser de inadmisión cuando concurra alguna causa legal y así lo acuerde el Juez o Tribunal en aplicación razonada de la misma (Sentencias, entre otras, 11/1982, de 29 de marzo, “Boletín Oficial del Estado” de 21 de abril, FJ 2; 37/1982, de 16 de junio, “Boletín Oficial del Estado” de 16 de julio, FJ 3, y 68/1983, de 26 de julio, “Boletín Oficial del Estado” de 18 de agosto, FJ 6). El contenido normal del derecho, como precisa la última Sentencia citada, es el de obtener una resolución de fondo, salvo cuando exista alguna causa impeditiva prevista por la Ley que no vaya en contra del contenido esencial del derecho, que ha de respetar el legislador (arts. 81 y 53 de la Constitución). Siendo esto así, es conclusión obligada que la tutela jurisdiccional resulta otorgada con plena eficacia cuando la decisión consiste en negar de forma no arbitraria o irrazonable, la concurrencia del presupuesto procesal necesario para conocer del fondo del proceso (Sentencia 37/1982 citada), por lo que la existencia de una Sentencia de inadmisión fundada o razonada en Derecho satisface normalmente el derecho a la tutela judicial efectiva, y la comprobación en sede de amparo de tales hechos debe conducir a la desestimación del amparo sin entrar a analizar si la causa de inadmisión apreciada por el Tribunal ordinario se dio o no en el proceso correspondiente (Sentencia 60/1982, de 11 de octubre, “Boletín Oficial del Estado” de 17 de noviembre, FJ 1).»

El derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad sino de prestación. Para poder ejercerlo resulta imprescindible la intervención del legislador, que es a quien corresponde ordenar la planta judicial y elaborar las leyes de competencia y procedimiento para cada uno de los órdenes jurisdiccionales (art. 117.3 CE). El derecho a la tutela judicial es un derecho de configuración legal, pero, como dice el Tribunal Constitucional, «ni el legislador podría poner cualquier obstáculo, pues ha de respetar el contenido esencial, ni nadie que no sea el legislador puede crear impedimentos o limitaciones al derecho a la tutela judicial, cuyo ejercicio sólo por ley puede regularse» (STC 99/1985, FJ 4). Privilegio y garantía del legislador en la configuración del derecho, pero con el límite de un contenido esencial que, pese a reconocerle «un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia», le impide establecer límites al derecho que no tengan como función el proteger o preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente reconocidos y que guarden además una adecuada proporcionalidad entre la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida (por todas, STC 20/2012, FJ 7).

Que el artículo 24.1 CE requiera del legislador para poder ejercerse no lo deja a su merced. La virtualidad del derecho a la tutela judicial efectiva encierra un principio *pro actione* que, si bien no puede interpretarse con toda su fuerza expansiva, si impide al legislador «que imponga requisitos impeditivos y obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente pueda perseguir el legislador» (STC 60/1989, FJ 4) (3). Como tampoco enerva la capacidad de los jueces y tribunales para interpretar los requisitos legales de inadmisión de forma proporcionada, «impidiendo que determinadas aplicaciones de los mismos eliminen u obstaculicen desproporcionadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en derecho sobre la pretensión a él sometida» (STC 237/2005, FJ 2) (4).

(3) «... e incluso debe afirmarse que, en abstracto, también puede constituir una violación del citado derecho fundamental la imposición de requisitos o consecuencias no ya impeditivas u obstaculizadoras, sino meramente limitativas o disuasorias del ejercicio de las acciones o recursos legalmente habilitados para la defensa jurisdiccional de derechos o intereses legítimos (STC 206/1987, *ibidem*)», STC 60/1989, FJ 4.

(4) «Asimismo hemos puesto de manifiesto que el principio *pro actione* no puede entenderse como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión o a la resolución del problema de fondo de entre todas las posibles de la normas que la regulan, ya que esta exigencia llevaría al TC a entrar en cuestiones de legalidad procesal...» (STC 237/2005, FJ 2).

Si el legislador cuenta con un amplio margen de libertad a la hora de determinar las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia, los jueces se ven impelidos a interpretar esas normas atendiendo al caso concreto, evitando que por éstos, una interpretación rigurosa de la ley —rechazando otras posibles—, frustren o impidan el ejercicio del primero de los contenidos del derecho a la tutela judicial efectiva. Pero esto último sólo será posible allí donde las condiciones de admisibilidad de las acciones judiciales que dan pie al proceso admitan margen interpretativo al juez. Donde esto no ocurra únicamente podrá el Tribunal Constitucional, una vez interpelado mediante el correspondiente recurso o cuestión de inconstitucionalidad, controlar la norma establecida por el legislador. En los demás supuestos, podrá el sujeto que haya visto denegado su acceso a la jurisdicción por una interpretación desproporcionada de los requisitos de inadmisibilidad, interponer el oportuno recurso de amparo constitucional. La distinción es útil a los efectos de lo que más adelante comentaremos sobre la configuración de las tasas judiciales y su difícil domeñamiento por parte de jueces y tribunales (5).

En el mismo sentido se ha pronunciado el TEDH a la hora de definir el contenido del artículo 6.1 CEDH: «Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella.» El Tribunal de Estrasburgo viene repitiendo que el derecho reconocido en el artículo 6 del Convenio garantiza a todas las personas el «derecho a un tribunal». Lógicamente, uno de los contenidos de este derecho así expresado es el «derecho a acceder», es decir, el derecho a poder plantear demandas para proteger los derechos y discutir las

(5) Así, la STC 60/1989 donde mediante recurso de amparo se cuestionaba como contraria al acceso a la jurisdicción la interpretación excesivamente formalista dada por un juez al requisito legal de reclamación previa ante la Administración. O, *a sensu contrario*, la STC 21/1986 donde el TC afirma que la reclamación ante la Tesorería de la Seguridad Social como requisito previo a la formulación ante el órgano judicial competente de la demanda de tercería suscitada en procedimiento de apremio no viene a impedir el acceso a la jurisdicción ordinaria. Consignación del importe de la condena e intereses de demora como impedimento obstaculizante del derecho al acceso a la justicia, STC 114/1992. Acceso a la jurisdicción universal de los tribunales españoles en materia penal: STC 237/2005: «Las resoluciones impugnadas han vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de los demandantes en su vertiente de acceso a la jurisdicción porque una interpretación acorde con el telos del precepto conllevaría la satisfacción del ejercicio de un derecho fundamental de acceso al proceso, acorde con el principio *pro actione*, y porque el sentido literal del precepto analizado aboca, sin forzamientos interpretativos, al cumplimiento de tal finalidad y, con ello, a la salvaguarda del derecho consagrado en el artículo 24.1 CE [FJ 8].»

obligaciones. Sin embargo, afirma, este derecho no es absoluto. Como el Tribunal Constitucional, el TEDH reconoce que por su propia naturaleza este derecho se presta a limitaciones implícitas en la medida que requiere de regulación por parte del Estado. Pese a todo, y aunque los Estados disfrutan en este terreno de un cierto margen de apreciación, corresponde al Tribunal decidir en última instancia sobre la compatibilidad de dichos límites con la exigencias que se derivan del convencional derecho (entre otras, STEDH *AgromodelOod vs. Bulgaria*, de 24 de septiembre de 2009, párs. 34-35). Concretamente, el TEDH ha reconocido que el «derecho a un tribunal» puede verse limitado por concretas condiciones para la admisión de las demandas, pero no sin advertir que dichas limitaciones no deben restringir o limitar de tal manera el derecho que lo hagan impracticable. Para enjuiciar la compatibilidad de las condiciones de admisión de las demandas con el contenido sustancial del derecho, el TEDH, como el TC, somete a dichos límites al test de la proporcionalidad: necesidad de una finalidad legítima y existencia de una razón de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se pretende proteger (6).

Como puede observarse, tanto en una jurisdicción como en otra, el derecho a la tutela judicial efectiva puede verse limitado pero sin que ello pueda suponer una desnaturalización del propio derecho. Tanto en la praxis del control de constitucionalidad de las leyes procesales como en el convencional, es la prueba de la proporcionalidad la herramienta frecuentemente utilizada para comprobar en cada caso la compatibilidad de la restricción en el acceso al juez con el contenido declarado del derecho (7). Posibilidad de límites, contenido

(6) Así, por todas, STEDH *Brualla Gómez de la Torre vs. España*, de 19 de diciembre de 1997, párs. 33-34, en la que el TEDH entra a analizar las condiciones de admisibilidad de los recursos de casación en materia de arrendamiento de negocio. En dicha sentencia el Tribunal europeo admitirá que los recursos de casación, habida cuenta el papel que juega en la organización jurisdiccional el Tribunal Supremo, pueden verse sometidos en su admisión a un mayor número de requisitos formales (ver, asimismo, STEDH *Levages Prestations Services vs. Francia*, de 23 de octubre de 1996, párs. 46-47).

(7) De la misma forma ha razonado el TJUE cuando se ha pronunciado sobre los posibles límites al derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 47 de la CDFUE. Así, véase, STJUE *Unibet vs. Suecia*, de 13 de marzo de 2007 (Gran Sala), Asunto C-432-05, párs. 37 y 42-43: «De entrada ha de recordarse que, según jurisprudencia reiterada, el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho comunitario, que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales [...] que también ha sido reafirmado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DO 2000, C 364, pág. 1). [...] Aunque, en principio, incumbe al Derecho nacional determinar la legitimación de un justiciable para ejercitar una acción judicial, el Derecho comunitario exige, no obstante, que la

esencial y test de proporcionalidad como los elementos a tener en cuenta a la hora de adentrarnos en la problemática de las tasas judiciales. Tasas que indudablemente son un límite al acceso a la justicia y que deberán ser sometidas al test de proporcionalidad, que si bien puede ser discutido, es un medio cierto para alcanzar alguna respuesta.

III. TASAS JUDICIALES Y DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Por distintas causas tanto nuestro Tribunal Constitucional como el TEDH y el TJUE han coincidido en afirmar que el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a un tribunal, puede ser objeto de limitaciones de distinta naturaleza, comprendidas en éstas las de naturaleza económica (8), llegando a incluso a aceptarse como límite la necesidad de obtener una autorización previa para poder plantear la acción (STEDH *Ashingdane vs. Reino Unido*, de 28 de mayo de 1985, pár. 59).

La naturaleza prestacional y el carácter de derecho de configuración legal determinan una cierta intensidad del legislador a la hora de configurar el derecho a la tutela judicial en combinación con otros bienes o valores dignos de idéntica protección. Esta operación de deslinde tiene como límite el contenido esencial del derecho, frontera infranqueable a partir de la cual tales limitaciones incurrirían en violación franca del Derecho.

Las coincidencias aumentan entre los tres Tribunales cuando se observa que todo ellos han dictado, en mayor o menor número, sentencias en las que la cuestión principal ha sido la restricción o condicionalidad del derecho a un tribunal si, con carácter previo, no se abonan las tasas legalmente establecidas.

normativa nacional no atente contra el derecho a una tutela judicial efectiva [...]. Así, corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva (sentencia Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, antes citada, apartado 41). [...] En este contexto, la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los justiciables no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad) (véanse, en particular, la sentencia de 16 de diciembre de 1976, *Rewe*, antes citada, apartado 5, y las sentencias, antes citadas, *Comet*, apartados 13 a 16; *Peterbroek*, apartado 12; *Courage y Crehan*, apartado 29; *Eribrand*, apartado 62, y *Safalero*, apartado 49).»

(8) Vid. STEDH *Tolstoy Miloslavsky vs. Reino Unido*, de 13 de julio de 1995, párs. 56 y sigs. En este caso se juzgaba la conformidad con el Convenio de la exigencia legal de constitución de una *res iudicatum solvi*.

Una razón cronológica y otra de mayor peso por la posición que cada Tribunal ocupa en eso que se conoce como diálogo jurisdiccional, han determinado que a la hora de resolver estos casos con identidad de objeto y causa sea la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo la que haya ido marcando las pautas. Sin embargo, si se leen algunas de las citadas sentencias se observará que más que un acoger la doctrina de Estrasburgo por parte de los otros Tribunales estamos en presencia de un caso donde lo que impera es una coincidencia natural que nace de la interpretación autónoma de los derechos a la tutela judicial reconocidos en las distintas normas constitucionales a las que dichos Tribunales se deben.

En todo caso, merece la pena que sean los citados Tribunales los que hablen. Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, desde el caso *Kreuz*, viene sosteniendo que el interés de una buena administración de justicia puede justificar la imposición de una restricción financiera en el acceso de toda persona a un tribunal (9). Y añade, del derecho de acceso a tribunal «no se desprende un derecho incondicional a obtener una ayuda de justicia gratuita por parte del Estado en materia civil ni un derecho a un procedimiento gratuito en este mismo orden jurisdiccional» (10). Del fin general «buena administración de la justicia» se desprenden como objetivos más concretos, en orden a limitar con legitimidad el «derecho a un tribunal», los de disuadir la interposición de demandas abusivas y el asegurar los fondos públicos necesarios para el funcionamiento de la justicia (11).

En la misma línea, pero en la única sentencia que ha dictado sobre este asunto concreto, se ha expresado el TJUE aunque de forma muy implícita. En el caso *DEB vs. R.F. de Alemania*, el Tribunal de Luxemburgo, al calor de la discusión sobre la posibilidad de que las personas jurídicas puedan acogerse o no a la justicia gratuita, la sentencia asume sin mayor explicación desde la perspectiva del artículo 47 CDFUE la posibilidad para los Estados de condicionar el acceso a la justicia al previo abono de tasas o caución sobre los gastos procesales. *A sensu contrario* afirma, en clara oposición con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, que el derecho a la justicia gratuita no es una manifes-

(9) Con cita expresa de los casos *Tolstoy-Miloslavsky vs. Reino Unido*, de 13 de julio de 1995, párs. 66 y sigs., y *Brualla Gómez de la Torre vs. España*, de 19 de diciembre de 1997, pág. 33.

(10) STEDH *Kreuz vs. Polonia*, de 19 de junio de 2001, pág. 59.

(11) *Vid.* STEDH *V.M. vs. Bulgaria*, de 8 de septiembre de 2006, pág. 50. En ocasiones, el TEDH ha sido más incisivo y, ante tasas desproporcionadas, ha exigido una mayor precisión de los objetivos. Así, por ejemplo, en el caso *FC Mrebebi vs. Georgia*, de 30 de enero de 2008, el Tribunal echó en falta una definición más concreta a la hora de justificar las tasas que se anudaban de forma automática al recurso de apelación, citando, específicamente y como posibilidad, el proteger legítimamente los intereses de la otra parte garantizándole la recuperación de los gastos del procedimiento o proteger al sistema frente a demandas de apelación meramente obstructivas.

tación de la cláusula Estado Social sino un contenido propio del derecho a la tutela judicial efectiva (12).

Sin duda, ha sido nuestro Tribunal Constitucional el que más se ha extendido al verse conminado a justificar las tasas judiciales (dispensen el largo párrafo): «No se han suscitado dudas en este proceso acerca de la legitimidad de los fines que persigue la tasa, en cuanto se dirige 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 ciudadanos. Conviene precisar ese aserto, en el que coinciden el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado. 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 abonan 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 generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles, o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos en donde el funcionamiento de los Tribunales del orden civil es financiado parcialmente con cargo a los impuestos y con cargo a tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, en distintas proporciones, es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución española, corresponde al legislador» (STC 20/2012, FJ 8).

Es un dato ilustrativo de la acogida jurisprudencial de las tasas judiciales como límite admisible al derecho a la tutela judicial efectiva el hecho de que la

(12) Las Conclusiones del Abogado General P. Mengozzi, presentadas el 2 de septiembre de 2010, en este asunto (C-279/09), dan como dato cierto la existencia en multitud de Estados de tasas judiciales y su compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva: «Precisamente, la existencia de un mecanismo de asistencia jurídica gratuita tiene una especial relevancia en aquellos Estados que han elegido someter sus procedimientos jurisdiccionales a tasas judiciales, puesto que dicho mecanismo normalmente se considera una contrapartida. Además, la apreciación del carácter adecuado de las costas procesales es un índice adicional que permite medir el grado de vulneración del derecho de acceso a un tribunal fruto de la denegación de la asistencia jurídica gratuita», pág. 59.

mayor parte de los Estados del continente europeo cuentan con un sistema de tasas judiciales. Según el informe de la Comisión del Consejo de Europa por la Eficacia de la Justicia sobre «Sistemas Judiciales» de 2011, en la mayor parte de los Estados del Consejo de Europa (42) las partes deben pagar una tasa u otros gastos para poder iniciar un procedimiento judicial distinto a los de naturaleza penal (13). En algunos casos incluso la acción penal está sometida a esta condición (Bélgica, Chipre, Portugal, Serbia, Suiza e Irlanda del Norte). Dicho de otra forma, en 2010 sólo Francia (14) y Luxemburgo preveían un modelo universal de justicia gratuita. Las tasas son, pues, un elemento común en el paisaje europeo de la administración de justicia.

La posibilidad de sufragar los gastos de la justicia mediante tasas es, respecto del derecho de acceso a un tribunal, una restricción posible y legítima. De la misma forma que se sufraga la enseñanza no básica mediante tasas y es una opción del legislador extender su gratuidad más allá del mínimo constitucionalmente impuesto, el acceso a la justicia puede sujetarse a este tipo de restricción [*mutatis mutandi*, claro está (15)]. Por esta razón, la sorpresa del Tribunal Constitucional ante el silencio de las partes en el proceso que dio lugar

(13) No debe resultar extraño, por lo tanto, que el informe inserte este comentario a continuación: «Une des tendances pour faciliter l'accès à la justice en Europe consiste à favoriser le développement de systèmes d'assurances privées pour couvrir les frais relatifs aux procédures judiciaires. Les citoyens peuvent s'assurer pour couvrir des conseils juridiques, les coûts liés à une procédure judiciaire ou obtenir l'intervention d'un avocat. Dans 34 Etats ou entités, les citoyens ont la possibilité de s'assurer contre les frais engagés pour une procédure judiciaire, la représentation ou le conseil. Le système d'assurance privée n'existe pas dans 14 Etats européens. Pour ce dernier groupe, les taxes et frais ne sont exigés qu'en matière non pénale.»

(14) Mediante Ley núm. 2009-1674, de finanzas, de 29 de julio, se han introducido en Francia tasas judiciales para todo tipo de procesos, excepto los de naturaleza penal, con un montante fijo: 35€ en primera instancia y para el recurso de apelación 150€. Las personas beneficiarias del derecho a la justicia gratuita estarán exentas, así como determinados procesos. El Consejo Constitucional francés a instancia del Corte de Casación desestimó las dudas de constitucionalidad que se adujeron por el Tribunal de instancia (Decisión núm. 2012-231/234 QPC, de 13 de abril de 2012). *Vid.* el informe documental que acompaña a la sentencia.

(15) STC 79/2012, FJ 4: «Lo anterior se traduce en que el principio hermenéutico *pro actione* protege el derecho de acceso a la justicia, dada la diferente trascendencia que cabe otorgar —desde la perspectiva constitucional— a 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. Por el contrario, el control constitucional de los requisitos de admisión de los recursos legalmente establecidos es más laxo, puesto que lo que se pide en ese momento no es más que la revisión de la respuesta judicial contenida en la Sentencia de instancia previamente dictada, la cual, si resuelve el fondo del asunto, ya habría satisfecho el núcleo del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva sin indefensión de todas las partes procesales, y el acceso al recurso debe ser contrapesado con el derecho de las otras partes a un proceso sin dilaciones indebidas y a la ejecución de lo resuelto (SSTC 55/1995, de 6

a la sentencia recién citada, silencio del que implícitamente se deducía la legitimidad constitucional del límite discutido, era sólo aparente. Años antes, ya el propio TC había revestido de constitucionalidad esta posibilidad y ya entonces había marcado como bien/valor constitucional adecuado para limitar el derecho a la tutela judicial la propia financiación de ésta por sus usuarios (recientemente STC 79/2012), además de que el TC no desconocía la abundante jurisprudencia del TEDH sobre esta cuestión.

La existencia de un fin legítimo constitucionalmente relevante, concretamente el de una buena administración de justicia mediante el aseguramiento de los fondos que la hagan posible, nos lleva derechamente al principio de proporcionalidad. El problema, a la vista de lo hasta aquí expuesto, dicho sea de forma clara, no es ya la posibilidad de condicionar o limitar el derecho de acceso a un tribunal previo pago de una tasa (*solve et repete*), sino la forma en que esta tasa se articule en todos sus elementos: sujetos obligados, cuantía, tipo de proceso, fase procesal y, sobre todo, determinación de las exenciones. De esta conclusión se deriva otra de no menor calado. Siendo posible la limitación del derecho en aras de garantizar el fin que se pretende proteger, quedan invalidados otros instrumentos, igualmente legítimos, para enjuiciar constitucionalmente el límite económico del que nos venimos ocupando. Así, el criterio de la arbitrariedad a secas o el parámetro del contenido esencial del derecho no son útiles para enjuiciar por sí solos una política concreta de tasas judiciales. Desde el punto y hora que éstas pueden ser idóneas y necesarias para alcanzar el fin perseguido, y éste último no se discute, no cabe que se las enjuicie desconectadas del objetivo que persiguen. El principio de proporcionalidad surge, pues, como único test apto para determinar, a través de sus tres criterios (utilidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), la constitucionalidad o no de la ley de tasas judiciales a la que el legislador es libre de recurrir tanto para implantarla como para no hacerlo. Siendo el fin que se busca un objetivo constitucionalmente amparado, lo que queda es ponerlo en relación con el medio empleado para alcanzarlo. La proporcionalidad es una técnica que pone en relación las medidas adoptadas con los objetivos perseguidos.

IV. TASAS JUDICIALES Y PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Que esto es así se constata fácilmente leyendo la propia jurisprudencia del TC sobre la materia: «Esta conclusión general sólo podría verse modificada si

de marzo, FJ 2; 309/2005, de 12 de diciembre, FJ 2; 51/2007, de 12 de marzo, FJ 4, y 27/2009, de 26 de enero, FJ 3).»

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» (STC 79/2012, FJ 5). En la misma línea se expresa el TEDH: «La Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises car il commande de par sa nature même une réglementation par l'État [...] La limitation en question peut être de caractère financier. L'obligation de payer aux juridictions civiles des frais afférents aux demandes dont elles ont à connaître ne saurait passer pour une restriction au droit d'accès à un tribunal incompatible en soi avec l'article 6 § 1 de la Convention. Toutefois, le montant des frais, apprécié à la lumière des circonstances particulières d'une affaire donnée, y compris la solvabilité du requérant et la phase de la procédure à laquelle la restriction en question est imposée, sont des facteurs à prendre en compte pour déterminer si l'intéressé a bénéficié de son droit d'accès et si sa cause a été entendue par un tribunal» (STEDH *AnakombaYula c. Belgique*, de 10 de junio de 2009, párs. 31-32) (16). Para ambas jurisdicciones el principio de proporcionalidad es el único criterio posible cuando se quiere contrastar una concreta tasa con el derecho a la tutela judicial efectiva. Pero además por partida doble, pues en estos casos el principio sólo se manifiesta en última ratio desde el criterio de la proporcionalidad *stricto sensu*, es decir, en términos de costes o cargas que el límite representa para el derecho respecto del fin perseguido (en nuestro caso la imposibilidad de acceder a un tribunal buscando la defensa de los derechos e intereses legítimos frente al sostenimiento financiero del servicio público de la justicia). Los otros dos criterios, el de la idoneidad (17) de la medida enjuiciada y su necesidad (18), creo que juegan en este caso un papel menos destacado, especialmente, por razones evidentes, el primero de ellos.

Así, el principio de proporcionalidad está íntimamente conectado con la justicia material del caso concreto y, por lo tanto, abocado a la ponderación de costes/beneficios. Llevada esta consideración al terreno de las tasas judiciales la conclusión que se impone es evidente. Sólo existirá quiebra de la proporcionalidad en aquellos casos en los que, a la vista del montante económico de la tasa, el «derecho a un tribunal» se vea impedido ante la imposibilidad económica concreta de poder hacer frente a la misma. Nadie duda de que la mera existencia de

(16) Para ilustrar aún más la cuestión nos remitiremos a las Conclusiones de la Abogada General J. Kokott, presentadas el 18 de octubre de 2012, en el caso *The Queen, a instancia de David Edwards y otros vs. Environment Agency y otros*, Asunto C-260/11.

(17) Idoneidad: Adecuación de la medida objeto de control para alcanzar el fin.

(18) Necesidad: Que no existan otros medios menos gravosos para el ejercicio del derecho y con igual eficacia para alcanzar el fin al que se aspira.

la tasa es un límite al ejercicio del derecho, pero discutirlo sería como hacer del supuesto cuestión. La mayor o menor razonabilidad de la cuantía del impuesto, el hecho de que sea más o menos onerosa, es un criterio político ajeno a la proporcionalidad jurídica. Ésta sólo podrá entrar en acción con efectos invalidantes cuando, a la vista del caso concreto, sea patente o manifiesto que la carga a la que se condicionó el ejercicio del derecho impidió su disfrute de forma patente o absoluta. No sin cierta polémica quedan fuera de control los casos en los que la cuantía de las tasas puedan acabar «disuadiendo» al titular de ejercer su derecho a la tutela efectiva.

El problema se agrava cuando el test de la proporcionalidad, entendido en estos términos, ha de ser aplicado a la ley. Indudablemente, al igual que ocurre, por ejemplo, con el derecho a la educación en su tramo no obligatorio, el legislador viene obligado a adoptar las decisiones que garanticen una justa proporcionalidad entre medios y fines. La vinculación del legislador a los derechos fundamentales es el soporte dogmático de tal mandato. Dejando a un lado ahora el supuesto evidente de unas tasas judiciales que desde todo punto de vista supongan una carga exorbitante para los ciudadanos que deseen acceder a la justicia buscando protección de sus derechos, delimitemos con algo de precisión la cuestión, empezando por sustraer de nuestras consideraciones a quienes, por mandato constitucional, tienen derecho a la tutela judicial efectiva sin que esta pueda ser sometida a ningún tipo de cortapisa económica.

El acceso a la justicia puede ser gratuito, dice la Constitución, pero, en todo caso, lo será para las personas que acrediten insuficiencia de recursos para litigar. La Ley 10/2012, en su artículo 4.2.b, dice que están exentos de la tasa: «Las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora.» Esta consecuencia del mandato constitucional se erige en el núcleo de la proporcionalidad, determinado por el legislador en lo relativo a la obligación legal de abonar la tasa como condición necesaria para poder acceder a justicia (19). El resto de ciudadanos serán sujetos pasivos del impuesto salvo

(19) Artículo 8.2, Ley 10/2012: «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. En caso de que no se acompañase dicho justificante, el Secretario judicial requerirá al sujeto pasivo para que lo aporte, no dando curso al escrito hasta que tal omisión fuese subsanada. La falta de presentación del justificante de autoliquidación no impedirá la aplicación de los plazos establecidos en la legislación procesal, de manera que la ausencia de subsanación de tal deficiencia, tras el requerimiento del Secretario judicial a que se refiere el precepto, dará lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda.»

en aquellos procesos exentos de tributo determinados en la ley. Lo que tratamos de afirmar es que, más por imposición constitucional que por libre decisión del legislador, la tasas judiciales tal y como han sido concretadas en la citada ley ha sido entendidas por el legislador como proporcionales, de tal forma que no existiendo más exenciones que las citadas, éste, en el marco de su libertad de configuración, ha considerado que el medido importe de la tasa no se atisba que pueda ser un impedimento absoluto o real, por proporcionado, para que los ciudadanos puedan ejercer sus acciones judiciales (20).

La relación entre medio (carga tributaria) y fin (sostenimiento de una buena administración de justicia) se miden así, con carácter general, desde la esfera exenta de la justicia gratuita, para concluir que se ha puesto todo el cuidado en que la liquidación del tributo no ocasione lesión del derecho (21). Todos los ciudadanos que no entran en este círculo se supone que cuentan con medios económicos para defender sus derechos ante los tribunales, aunque dicha tabula rasa de igualdad no sea ni tan homogénea como se pretende ni, por supuesto, esté exenta de casos límite no contemplados por las leyes de justicia gratuita. La proporcionalidad objetiva que la citada Ley brinda no va a estar exenta de casos límite que, por no estar amparados por la Ley de justicia gratuita vigente ni por el proyecto de la misma en trámite, pondrán en tela de juicio el cuidado que ha tenido el legislador de no imponer un sistema de tasas enervantes u obstructivas del derecho a un tribunal.

Las veladas críticas que estamos sembrando tienen, sin embargo, un sólido argumento constitucional para que no acaben germinando. En el fondo lo que estamos planteando es si el legislador de las tasas judiciales debe o hubiera de-

(20) Un núcleo límite que si bien el legislador puede ampliar tanto como quiera ha sido definido en su contenido por el TC de forma muy estricta: «Con todo, a pesar de la indeterminación de la cláusula utilizada, la fórmula constitucional, “en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”, encierra un núcleo indisponible que, sin necesidad de definirlo de forma exhaustiva, supone, sin duda, que la justicia gratuita debe reconocerse a quienes no puedan hacer frente a los gastos originados por el proceso (incluidos los honorarios de los Abogados y los derechos arancelarios de los Procuradores, cuando su intervención sea preceptiva o necesaria en atención a las características del caso) sin dejar de atender a sus necesidades vitales y a las de su familia, al objeto de que nadie quede privado del acceso a la justicia por falta de recursos económicos. Dicho en otras palabras, deben sufragarse los gastos procesales a quienes, de exigirse ese pago, se verían en la alternativa de dejar de litigar o poner en peligro el nivel mínimo de subsistencia personal o familiar», STC 16/1994, FJ 3.

(21) Del Preámbulo de la Ley 10/2012: «La Ley pone todo el cuidado en que la regulación de la “tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social” no afecte al derecho a acceder a la justicia como componente básico del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24 de la Constitución, de acuerdo con la jurisprudencia a este respecto del Tribunal Constitucional.»

bido instrumentar la proporcionalidad de manera subjetiva, permitiendo así al juez instado por el particular a fijar unas tasas acordes con su capacidad económica. Creo que la cuestión queda expuesta en sus justos términos. Pues bien, al respecto hay que decir que lo que el TC ha declarado en un supuesto casi idéntico al que expresamos: «el juicio de razonabilidad sobre la adecuación entre el criterio de diferenciación adoptado por la norma y el fin de ésta ha de hacerse tomando en cuenta el caso normal, es decir, el que se da en la gran generalidad de los supuestos tanto reales como normativos ... y no ... tomando únicamente en consideración la excepción a la regla. Desde la perspectiva de la igualdad añadíamos que la generalidad de la norma, y por ello el distanciamiento en relación a casos particulares concretos, puede ser una garantía de la seguridad jurídica y de la igualdad, por ello el juicio de igualdad debe hacerse teniendo en cuenta los criterios legales establecidos para la distinción, y no casos particulares individualizados. La razonabilidad y proporcionalidad de la norma ha de apreciarse en relación con los casos ordinarios y más frecuentes, y no respecto de los casos particulares» (22), STC 16/1994, FJ 6.

Si seguimos esta *ratio decidendi* del TC sólo cabe que aceptemos como constitucional, en principio, las tasas fijadas por el legislador de forma objetiva, en la medida que, exentas de la carga tributaria las personas con insuficiencias de recursos para litigar, las demás se «supone» que podrán hacer frente a dicha obligación (23). Si a esto añadimos que el proyecto de la Ley de asistencia jurí-

(22) Y sigue: «Desde esta perspectiva, no es irrazonable la utilización de los ingresos o recursos como criterio de diferenciación, ni es desproporcionado el límite del doble del salario mínimo, ya que permite atribuir la gratuidad de la justicia a la práctica totalidad de personas que se verían imposibilitadas de litigar por falta de recursos, en tanto que las excluidas también cabe suponer que en su práctica totalidad podrán hacer frente a los gastos procesales, máxime teniendo en cuenta la previsión de legal de la gratuidad parcial. Ninguna discriminación contraria al artículo 14 CE puede achacarse, pues, a los preceptos aquí enjuiciados», STC 16/1994, FJ 6.

(23) Vale la pena reproducir aquí parte del voto particular que formuló el magistrado González Campo a la STC 16/1994: si consideramos la «insuficiencia de recursos para litigar» del artículo 119 CE, es evidente que esta noción, «por su generalidad y amplitud» (STC 3/1983 y concordantes), no puede ser concretada únicamente mediante un quantum objetivo, como se ha hecho por el legislador en el artículo 14 LEC. Al imponer el precepto constitucional la gratuidad de la justicia en términos absolutos («en todo caso») con referencia a ciertas personas («quienes acrediten insuficiencia...»), es claro que ello obligaba al legislador a tener en cuenta no sólo aquel criterio objetivo sino además el elemento subjetivo constituido por las circunstancias personales y familiares del solicitante, pues son éstas las que determinan la insuficiencia de recursos para litigar de esas personas. Sin embargo, no se ha hecho así y aunque el legislador ha querido que esas circunstancias personales y familiares puedan operar respecto al quantum más amplio del artículo 15 LEC, ha excluido, injustificadamente, que al amparo de este precepto pueda concederse el beneficio del núm. 4 del artículo 30. Prescindiendo así de una medida que, en el conjunto de la regulación legal de los artículos 14, 15 LEC y concordantes, era de todo punto necesaria para

dica gratuita actualmente en tramitación contempla —art. 5.1— la posibilidad de ponderación administrativa de casos concretos para eximirlos del pago de las tasas judiciales, el círculo de la ponderación legislativa se cierra (24). Todos los elementos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de someter al test de proporcionalidad el devengo de las tasas han sido considerados, ahora incluso de forma subjetiva, dejando al poder público margen para que puede determinar la exención en casos concretos.

Aun así, el propio TC lo admite, habrá casos en los que la cuantía de la tasa impida el acceso a la justicia. El test de la proporcionalidad no ha acabado de operar. Volvamos a la jurisprudencia constitucional en el sentido lato del término (art. 10.2 CE). «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; [...] la cuantía de las tasas no debe ser excesiva, *a la luz de las circunstancias propias de cada caso*, de tal modo que impida satisfacer el contenido esencial del derecho de acceso efectivo a la justicia» (subrayado nuestro), STC 20/2012, FJ 10.

Esta circunstancia nada descabellada abre a su vez el camino a otras consideraciones. Siendo cierto que el principio de proporcionalidad es un principio al que viene obligado el legislador en primera instancia, no es menos cierto que el resto de poderes del Estado, judicial y gobierno (administración), sólo se deben a él en la medida que así lo haya podido disponer el legislador. Los tasados poderes discrecionales de la Administración o la capacidad de los jueces para interpretar de conformidad con la Constitución las leyes (25), además del margen de discreción que el legislador le pueda conceder, es el ámbito donde

satisfacer la finalidad del derecho a la gratuidad en la justicia. Esto es, el acceso a la jurisdicción, cuando la intervención de Abogado y Procurador sea preceptiva. Por lo que nos encontramos, en definitiva, ante una regulación legal que es insuficiente para que quede salvaguardado el núcleo indisponible del artículo 119 en relación con el artículo 24.1 CE y ello debería haber conducido, a mi parecer, a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados.

(24) «En atención a las circunstancias de familia del solicitante, número de hijos o familiares a su cargo, las tasas judiciales y otros costes derivados de la iniciación del proceso, u otras de análoga naturaleza, objetivamente evaluadas y, en todo caso, cuando el solicitante ostente la condición de ascendiente de una familia numerosa de categoría especial, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita ante la que se presente la solicitud podrá conceder excepcionalmente, mediante resolución motivada, el reconocimiento del derecho a las personas cuyos recursos e ingresos, aun superando los límites previstos en el artículo 3, no excedan del quintuplo del indicador público de renta de efectos múltiples, teniendo en cuenta además la carencia de patrimonio suficiente.»

(25) Véase, por todas, STC 3/1983.

operará el principio de proporcionalidad para los poderes públicos sujetos al imperio de la ley.

Pues bien, allí donde no quepa ni tan siquiera la posible exención de tasas judiciales y se manifieste una imposibilidad de acceso a la justicia por la excesiva cuantía de la tasa en relación con la capacidad económica del sujeto, la violación del derecho a la tutela judicial efectiva sólo mediatemente podrá ser atribuida al juez (poder que sólo aplica la proporcionalidad objetiva establecida por otro). El amparo consiguiente, no existiendo frente a la ley misma, únicamente podrá ser encauzado a través de la cuestión de inconstitucionalidad o, en su caso, mediante el recurso de amparo constitucional, pero se instrumente por uno u otro camino, será la ley en último término el obligado objeto de control. Los derechos fundamentales se reclaman a sí mismos como concretos y efectivos, TEDH *dixit*, por lo que la concesión del amparo debe implicar necesariamente la declaración de inconstitucionalidad de la ley de la que trae causa la violación. El artículo 55.2 LOTC (auto cuestión de inconstitucionalidad) habrá de activarse en consecuencia.

La proporcionalidad objetiva establecida por el legislador será sometida a prueba conforme vaya siendo aplicada y muy posiblemente la supere en una gran mayoría de casos. Sin embargo, será la proporcionalidad subjetiva, la ligada al caso concreto, la que pueda poner contra las cuerdas su neutral objetividad. En este caso, a diferencia de otros resueltos por el TC, no podrá el Tribunal rechazar una interpretación judicial concreta por otra más favorable al ejercicio del derecho. Las tasas están determinadas y cuantificadas en la ley, sin que quepa que el juez la module a la vista del caso concreto.

El TEDH, menos embrizado que el TC por estas cuestiones —le interesa exclusivamente la responsabilidad del Estado como un todo—, no ha dudado en afirmar que en cuestión de tasas judiciales su ponderación respecto del fin legítimo que persiguen ha de tener en cuenta tanto la solvencia económica del interesado como la fase del procedimiento en la cual la restricción se impone, entre otros elementos (26). Así, en una jurisprudencia abundante la cuantía de la tasa ha sido confrontada con la concreta situación económica del demandante de tutela tomando habitualmente como referencia el salario medio del Estado

(26) Entre otras, *V.M. vs. Bulgaria*, de 8 de junio de 2006, pág. 45; *Podbielski y PPU Polpure vs. Polonia*, de 26 de julio de 2005, pág. 64; *Paykar Yev Haghtanak LTD vs. Armenia*, de 20 de diciembre de 2007, pág. 48; *Adam vs. Rumania*, de 3 de noviembre de 2009, pág. 18; *Anakomba Yula vs. Bélgica*, de 10 de marzo de 2006, pág. 32; *Daniel Ionel Constantin vs. Rumania*, de 30 de junio de 2009, pág. 26; *Weissman y otros vs. Rumania*, de 24 de mayo de 2006, pág. 37; *Teltronic-CATV vs. Polonia*, de 10 de enero de 2006, pág. 48; *Urbanek vs. Austria*, de 9 de diciembre de 2010, pág. 51.

en cuestión. Obviamente en un gran porcentaje son casos en los que la exención de las tasas debería haber sido declarada si la justicia gratuita hubiera existido o hubiese sido posible su concesión. Pero en todos ellos lo que sobresale es la incapacidad para el titular del derecho a un tribunal de poder hacer frente a unas tasas exorbitantes o, más crudamente, la imposibilidad de plantear ante el juez o tribunal (27) la capacidad económica del demandante de tutela (28) o, por último, la inflexibilidad de la ley en lo relativo a permitir una ponderación de dicha capacidad a petición del titular del derecho.

Más allá de estos casos donde lo que se analizaba era la capacidad económica del demandante, el TEDH ha tenido ocasión de conocer de otros casos donde el test de la proporcionalidad ha puesto en relación la cuantía de las tasas con el montante del *petitum* o la cantidad finalmente satisfecha como indemnización mediante sentencia. La ponderación ya no tiene en cuenta la capacidad del sujeto sino la relación de un sinsentido más que aparente («lo comido por lo servido»), máxime cuando se trata de procedimientos en los que la Administración pública es en parte demandada, pero no sólo (29). El efecto disuasorio,

(27) La fase del procedimiento en que la denegación de justicia por razones económicas se ponga de manifiesto es un elemento que para el TEDH ha de entrar en la ponderación. Así, *Teltronnic-CATV vs. Polonia*, de 10 de enero de 2006: «Furthermore, the Court considers that restrictions on access to a court which are of a purely financial nature and which, as in the present case, are completely unrelated to the merits of the claim or its prospects of success, should be subject to a particularly rigorous scrutiny from the point of view of the interests of justice (see, *mutatis mutandis*, *Podbielski and PPU Polpurev. Poland*, no. 39199/98, § 65 *in fine*, 26 July 2005). It is also of significance for the Court that the refusal to grant exemption took place at the preliminary stage of the proceedings before the first-instance court and resulted in the applicant company's claims never being examined on the merits.»

(28) *STEDH Paykar Yev Haghtanak LTD vs. Armenia*, de 20 de diciembre: «In this respect, the Court notes that the Court of Cassation did not examine the applicant company's request for deferral in which the applicant company had made claims about its inability to pay. Therefore, the Court of Cassation had no direct knowledge of the applicant company's financial situation. Moreover, as already indicated above, the Court of Cassation was prevented from making any assessment of the applicant company's ability to pay by the express provisions of the law (see paragraph 47 above). The Court considers, however, that such a blanket prohibition on granting court fee exemptions as contained in those provisions raises of itself an issue under Article 6 § 1 of the Convention.»

(29) Así, *STEDH Perdigao vs. Portugal*, de 16 de noviembre de 2010: «Aux yeux de la Cour, ce cas est à distinguer, aux fins d'un examen de proportionnalité, de celui dans lequel des frais de justice sont imposés dans le cadre d'un litige de droit privé. Dans les circonstances particulières de l'espèce, il peut en effet sembler paradoxal que l'Etat reprenne d'une main —au moyen des frais de justice— plus que ce qu'il a accordé de l'autre. Aussi, dans une telle situation la différence de nature juridique entre l'obligation pour l'Etat de verser une indemnité d'expropriation et l'obligation pour le justiciable d'acquitter des frais de justice ne fait-elle pas obstacle à un examen global de la proportionnalité de l'ingérence dénoncée [...] La Cour en conclut que ni le comporte-

fin legítimo, como se ha visto, no puede llegar a cotas que desnaturalicen la demanda en defensa de los derechos legítimos. Señálese que en alguno de estos casos fue el derecho de propiedad (art. 1.º del Prot. Adicional al CEDH) el parámetro de control alegado (derecho, por otra parte, no susceptible de amparo constitucional en nuestro ordenamiento) (30).

En resumen, la ponderación subjetiva no podrá ser eclipsada por la que objetivamente se pueda acordar. La virtualidad de los derechos, su realidad y efectividad, no se mide en parámetros generales sino en la esfera concreta y personal de los ciudadanos. Las consecuencias que arrostre una violación concreta del derecho para la ley general no puede ser impedimento para dispensar, llegado el caso, de la protección constitucional y reponer al particular en la posición que le permita disfrutar plenamente del mismo.

V. TASAS JUDICIALES Y POLÍTICA DE DERECHOS FUNDAMENTALES.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La decisión sobre cómo se debe financiar la administración necesaria para el ejercicio de derechos fundamentales de naturaleza prestacional corresponde tomarla al legislador. Los márgenes que tenga para elegir entre las varias opciones posibles serán todo lo amplio que la Constitución le permita. De su decisión,

ment des requérants ni l'activité procédurale déployée en l'espèce ne peuvent justifier une somme aussi élevée au titre des frais de justice si l'on tient compte du montant fixé au titre de l'indemnité d'expropriation», párs. 72 y 76. Asimismo, STEDH *Mihalkov vs. Bulgaria*, de 10 de abril de 2008: «L'application de la réglementation relative aux taxes judiciaires dans le cas de l'espèce a donc eu pour effet de diminuer l'indemnité accordée au requérant et visiblement de le dissuader d'en demander l'exécution, effet qui peut difficilement être considéré comme proportionné aux objectifs légitimes de cette réglementation et qui n'avait pas été nécessairement voulu par le législateur. Or, la Cour rappelle qu'il existe dans de nombreux pays des systèmes propres à éviter de telles situations par le moyen d'une exemption totale ou partielle de taxes et frais de procédure des demandes en responsabilité des autorités publiques ou encore par la discrétion laissée au juge dans la détermination de ceux-ci (voir *Stankov*, précité, § 66 et §§ 24-42).» *A sensu contrario*, STEDH *Urbanek vs. Austria*, de 9 de diciembre de 2010.

(30) La naturaleza del proceso ha sido igualmente un factor a tener en cuenta en la aplicación del test de proporcionalidad. Así, asuntos cuyo objeto sea una reclamación de cantidad o una indemnización se diferencian de aquellos otros en los que se debate el estatuto civil de las partes. Por todas, *Kniat vs. Polonia*, de 26 de julio de 2005: «While in cases relating to pecuniary claims it can be said that there is a direct relationship between the object of the proceedings and the court fee, since that fee depends on the amount that the person concerned has chosen to claim, there is no such link in cases involving claims for non-pecuniary rights. Moreover, it does not seem that the obligation to make a special payment for handling a divorce case was justified by the interest of justice», pár. 41.

sin embargo, y a la vista de lo dispuesto, el derecho en cuestión deberá resultar reconocible tanto desde una perspectiva objetiva como, fundamentalmente, subjetiva. Los derechos fundamentales tienen como titulares a ciudadanos concretos y son estos últimos la medida de su eficacia. La configuración legal de un modelo objetivo y cerrado de condiciones para el ejercicio de los derechos siempre correrá el riesgo de no contemplar supuestos que, singulares o no, escapen de lo tasado y supongan una lesión del derecho. Sin embargo, no hay ley que, por más cierta que sea, pueda imaginar todos los supuestos de hecho posibles. La libertad de configuración del legislador democrático sería vana si se le exigiese lo contrario. Así pues, la presunción de constitucionalidad se constituye en un prerequisite del debate y decisión pública, pero, como toda presunción, admite prueba en contrario. El diálogo de los derechos fundamentales con el legislador no se acaba en sede parlamentaria. Al contrario, se inicia con la entrada en vigor de la ley para terminar muriendo sólo con su derogación.

El concreto «coste» de los derechos fundamentales es, pues, una decisión que cumple en primera y única instancia determinar al legislador. Qué modelo de justicia, educación o sanidad se concrete a partir de los postulados constitucionales es una decisión que la propia Constitución deja en manos de la sociedad. La Constitución no petrifica el modelo de convivencia. Tan sólo impone los límites, expresamente a partir de los derechos fundamentales, que el legislador constituido no deberá traspasar. Por eso ambos estratos, límites y posibilidades a partir de ellos, son manifestación del imperio de la Constitución. Libertad de opciones en un marco de referencia. Como dijimos al principio de estas páginas, el marco de coincidencias en que la Constitución consiste permite opciones políticas de distinto signo en su seno. Opciones políticas que, fruto del pluralismo, pueden dar lugar a configuraciones de los derechos fundamentales marcadas desde la ideología coyuntural dominante.

En cierta forma, y a sabiendas de que lo que afirmamos nos saca del terreno estrictamente jurídico, creemos que no está de más recordar que la concreción de la Constitución, su traducción política en un momento dado, es sobre todo una cuestión de política constitucional, pero de política a fin de cuentas.

Más allá de esta apreciación, queda que sigamos indagando si el modelo de acceso a la justicia que se configura con la Ley 10/2012 puede suponer una violación del derecho a la tutela judicial en la persona de los ciudadanos contribuyentes. Un asunto de límites, a fin de cuentas.

RESUMEN

La imposición por ley de tasas judiciales es una decisión política posible en nuestro Estado de Derecho. Ahora bien, por tratarse de un límite al derecho a la tutela judicial efectiva (en su vertiente de derecho de acceso a un tribunal) su creación está sujeta a que pueda demostrarse su necesidad e idoneidad para la protección de otro bien o valor de naturaleza constitucional, así como al cumplimiento del test de proporcionalidad *stricto sensu*. Sin embargo, la superación en abstracto de dicho test de constitucionalidad puede que no coincida con los resultados de su aplicación práctica, es decir, cuando ese mismo test de proporcionalidad se aplique a casos concretos en los que la cuantía objetiva de la tasa impida (o haga inútil) el ejercicio del derecho a la vista de la capacidad económica del titular del derecho o la escasa cuantía del pleito.

PALABRAS CLAVE: Tasas judiciales; tutela judicial efectiva; principio de proporcionalidad; Estado de Derecho.

ABSTRACT

Imposing a fee on use of the court system by law is a political decision that is possible under our legal system. However, since such fees constrain the right to effective legal protection (ie, the right to take a suit to court), they can only be created if they are proven necessary and suitable to protect other constitutional values or goods and if they meet the test of strict proportionality. However, even if they might pass the constitutionality test in theory, they may not do so in practice, ie, when the same test is applied to specific cases in which the objective amount of the fee could impede the exercise of the right to legal redress (or make it pointless) should the right-holder be unable afford it or when the claim is for a small amount.

KEY WORDS: Court fees; right to court protection; proportionality principle; State of Law.