

## Las tasas judiciales a juicio

Comentario crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio

Gabriel Doménech Pascual

Profesor titular de Derecho Administrativo  
Universitat de València

### *Abstract*

*En su Sentencia 140/2016, de 21 de julio, el Tribunal Constitucional declara la invalidez de la mayor parte de la regulación de las tasas judiciales establecidas por el legislador estatal en 2012. El Tribunal considera que estas tasas suponen una restricción desproporcionada del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Tras analizar cómo están configuradas las tasas judiciales en varios ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos emanada al respecto y los beneficios y costes que para la Administración de Justicia pueden derivarse del establecimiento de estos tributos, el autor comenta críticamente la referida Sentencia y pone de manifiesto que tanto su fallo como los argumentos ofrecidos para tratar de justificarlo merecen, en líneas generales, una valoración negativa.*

*The Spanish Constitutional Court Judgment 140/2016, of 21 July 2016, has declared unconstitutional and annulled most of the Court Fees Act of 2012. In the Constitutional Court's view, the fees at issue impose a disproportionate restriction on the fundamental right to access to the courts. This paper criticizes that Judgment, in the light of (i) how court fees are regulated under other European legal systems, (ii) the case law of the European Court of Human Rights, and (iii) the social costs and benefits of court fees.*

*Title:* Court fees go on trial. A comment on the Spanish Constitutional Court Judgment 140/2016, of 21 July 2016.

*Keywords:* Court fees; right to access to the courts; principle of proportionality.

*Palabras clave:* Tasas judiciales; derecho a la tutela judicial efectiva; acceso a los Tribunales; principio de proporcionalidad.

---

\* El autor agradece las invitaciones formuladas por Julián Valero y Andrés Boix para presentar el germen remoto de este trabajo en sendas reuniones académicas, los valiosos comentarios de Carmelo Lozano, Emilio Aparicio, Manuel Fondevila y dos revisores anónimos, así como las enriquecedoras discusiones mantenidas sobre el tema con numerosos interlocutores –casi siempre abogados– durante los últimos años. Los errores subsistentes son de la exclusiva responsabilidad del autor.

## *Sumario*

1. Introducción
2. La regulación de las tasas judiciales en el Derecho español
  - 2.1. Antecedentes legislativos
  - 2.2. La regulación de 2012-2015
3. El contexto europeo
4. Utilidad de las tasas judiciales
  - 4.1. Utilidad social de sostener un proceso
    - a. Costes
    - b. Beneficios
    - c. Discordancias entre la utilidad privada y la utilidad social de litigar
  - 4.2. Las tasas judiciales como instrumento de financiación de la Justicia
  - 4.3. Las tasas judiciales como instrumento de racionalización de la Justicia
    - a. Ambigüedad de sus efectos
    - b. Tasas judiciales y condena en costas
    - c. Tasas judiciales e igualdad de los justiciables
    - d. Diferenciación y flexibilidad de la regulación de las tasas judiciales
5. La conformidad de las tasas judiciales con el principio constitucional de capacidad económica
6. La conformidad de las tasas judiciales con el derecho a la tutela judicial efectiva
  - 6.1. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
  - 6.2. La primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional
  - 6.3. La Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016. Crítica de sus argumentos
    - a. La invocación falaz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
    - b. La supuesta inidoneidad de las tasas judiciales para racionalizar el uso de la Administración de Justicia
    - c. Las singularidades del orden contencioso-administrativo. Litigios de especial interés público y asuntos de escasa cuantía. La supuesta inmunidad de la Administración
    - d. Estos son mis criterios; cuando no me gustan uso otros
    - e. La ley se presume desproporcionada mientras no se justifique empíricamente y punto por punto lo contrario. El alcance de la obligación del legislador de observar el procedimiento debido
    - f. Determinar la cuantía de la tasa en función del valor del litigio es discriminatorio
    - g. El pago de un tributo no puede obstaculizar el ejercicio de un derecho fundamental
    - h. Incoherencia con el régimen de las costas procesales
    - i. Incoherencia con el régimen de justicia gratuita de las personas jurídicas
7. Conclusión
8. Jurisprudencia citada
9. Bibliografía

## 1. Introducción

La Ley reguladora de las tasas judiciales de 2012, por la que se extienden al orden social, se amplía considerablemente el círculo de los obligados a pagarlas y se incrementan sustancialmente sus cuantías, es seguramente una de las disposiciones legislativas que ha generado un rechazo más intenso y generalizado en las últimas décadas por parte de los profesionales del Derecho y, muy especialmente, por el gremio de la abogacía, que durante los últimos cuatro años ha abanderado la lucha librada por tierra, mar y aire contra ellas. Lo cual es comprensible, pues estos tributos encarecen la litigación y, por lo tanto, tienden a minorarla, lo que a su vez reduce la demanda de abogados e, indirectamente, también la de otros profesionales del mundo jurídico, como jueces y profesores universitarios<sup>1</sup>.

La «encarnizada lucha»<sup>2</sup> contra las tasas judiciales ha venido desarrollándose en todos los frentes posibles: en los medios de comunicación, en las redes sociales, en la calle, en los Parlamentos, en el terreno de la política jurídica, en el campo doctrinal y, cómo no, también en los Tribunales. La Ley fue objeto de al menos cuatro cuestiones y cinco recursos de inconstitucionalidad<sup>3</sup>, que venían alentados y respaldados por numerosos autores –precedentes de distintos estamentos jurídicos– que consideraban que estas tasas, tal como habían sido configuradas por nuestro legislador, eran no sólo inoportunas sino también inconstitucionales<sup>4</sup>. La Ley fue denostada con expresiones de una inaudita dureza. Se llegó a decir, por ejemplo, que las tasas cuestionadas constituían «violencia tributaria contra el acceso a la Justicia»<sup>5</sup> y que el legislador, al establecerlas, había cometido una «iniquidad», «frivolidad y arbitrariedad extremas», un «atentado salvaje» contra la tradición española de preservar una Justicia accesible a todos, un «hecho execrable», «inicuo y desprovisto de sensibilidad hacia las personas corrientes», «que me avergüenza doblemente y me causa un dolor como apenas ninguna otra adversidad de mi patria me había

---

<sup>1</sup> Como señala SHAVELL (1997, p. 594), «la abogacía tiene un fuerte interés económico en contra las políticas que reducen la demanda de servicios legales». En sentido similar, SCHWARTZ (2013). Es más, cabe considerar no sólo que los abogados tienen interés en que no se reduzca la litigiosidad o incluso en incrementarla, sino también que de hecho pueden hacer que ésta aumente. Véase lo que al respecto se dirá *infra*, 4.3.b).

<sup>2</sup> La expresión es de MEANA CUBERO (2015, p. 207).

<sup>3</sup> Salvo error nuestro, el Tribunal Constitucional ha admitido aquí cuatro cuestiones (1628, 5173 y 5438/2013, y 905/2014) y cinco recursos (973, 995, 1024, 4948 y 4972/2013) de inconstitucionalidad.

<sup>4</sup> Vid. CÁNOVAS ORTIZ y MARTÍN QUERALT (2013); GONZÁLEZ ALONSO (2013); MARTÍNEZ SÁNCHEZ (2013); PIÑA GARRIDO (2013); RUIZ GARIJO (2013, pp. 29 y ss.); VIÑUELAS ZAHINOS (2013); BANACLOCHE PALAO (2014); SÁNCHEZ ÁLVAREZ (2014 y 2016a); DE LA FUENTE GARRIDO (2015); DE PRADA RODRÍGUEZ (2015); PEÑALVER I CABRÉ (2016, p. 536). Algunos autores, como YÁÑEZ DE ANDRÉS (2012), ASENCIO MELLADO (2013), BELTRAN AGUIRRE (2013), GIMENO SENDRA (2013), MOLINS GARCÍA-ATENCE (2013), PÉREZ BUSTAMANTE (2013), GONZÁLEZ LÓPEZ (2013) y RUIZ GONZÁLEZ (2013), afirmaban dicha inconstitucionalidad a la vista de la regulación establecida inicialmente en la Ley 10/2012, antes de su modificación por el RD-Ley 3/2013. Otros autores, como MAGRO SERVET (2012a), BONACHERA VILLEGAS (2013), LOZANO SERRANO (2013) y SELIGRAT GONZÁLEZ (2015), no se pronunciaron rotundamente al respecto, pero manifestaron serias dudas acerca de que la regulación a la sazón vigente fuese conforme con la Constitución. Ya hubo, por lo demás, quien sostuvo la inconstitucionalidad de la regulación establecida por la Ley 53/2002. Véase, en este sentido, AGUALLO AVILÉS y BUENO GALLARDO (2003); MORENO FERNÁNDEZ (2004).

<sup>5</sup> PLAZA VÁZQUEZ (2015).

causado»<sup>6</sup>. Se trataba de una regulación «injusta como pocas en nuestra reciente historia democrática, que inhabilitaba a nuestro Estado de Derecho [y] devaluaba por completo el contenido de eso que llamamos ciudadanía»<sup>7</sup>.

Poco antes de irse de vacaciones estivales, los once Magistrados del Tribunal Constitucional daban una alegría al mundo jurídico patrio, al publicar la resolución del primero de los varios procesos que sobre el particular pendían ante el mismo. En virtud de su [Sentencia 140/2016, de 21 de julio, MP: Santiago Martínez-Vares García](#), declaraban unánimemente la invalidez de casi todo lo que quedaba de las tasas judiciales establecidas en 2012, si bien sólo con efectos *pro futuro*: en aras de la seguridad jurídica, se disponía que «no [procedía] ordenar la devolución de las cantidades pagadas por los justiciables en relación con las tasas declaradas nulas, tanto en los procedimientos administrativos y judiciales finalizados por resolución ya firme como en aquellos procesos aún no finalizados en los que la persona obligada al pago de la tasa la satisfizo sin impugnarla por impedirle el acceso a la jurisdicción o al recurso en su caso» (FJ 15)<sup>8</sup>.

El Tribunal estima que las tasas impugnadas restringen desproporcionadamente el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, por cuanto su elevada cuantía puede disuadir a numerosas personas jurídicas de pleitear. Las finalidades perseguidas por la Ley de reducir el número de litigios infundados y obtener fondos públicos con los que financiar la Administración de Justicia no compensarían la limitación que las tasas implican para el referido derecho.

En el presente trabajo se comenta críticamente la referida Sentencia y se analiza si las disposiciones legales por ella enjuiciadas merecían efectivamente ser declaradas inconstitucionales o no. Para llevar a cabo dicho análisis, estudiaremos previamente cómo están configuradas las tasas judiciales en los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, qué ha dicho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la compatibilidad de estos tributos con el derecho a la tutela judicial efectiva y, sobre todo, cuáles son los costes y los beneficios que para la sociedad pueden derivarse de su establecimiento.

## ***2. La regulación de las tasas judiciales en el Derecho español***

### **2.1. Antecedentes legislativos**

Estos tributos no son ni mucho menos un fenómeno nuevo. Sin necesidad de remontarnos a precedentes más lejanos<sup>9</sup>, podemos situar el punto de partida de nuestro análisis en el [Decreto](#)

---

<sup>6</sup> DE LA OLIVA SANTOS (2013, pp. 38 y ss.).

<sup>7</sup> IBARRA SÁNCHEZ (2016).

<sup>8</sup> En el presente trabajo no vamos a analizar los problemas que plantea esta limitación del alcance temporal del fallo de la STC 140/2016. Véanse al respecto GIMENO SENDRA (2016b) y JIMÉNEZ DÍAZ (2016).

<sup>9</sup> Sobre las tasas judiciales en el Derecho romano, por ejemplo, véase AGUDO RUIZ (2012). Para el Derecho español anterior a 1959, véase RAMOS (2010, ap. 1.2).

1053/1959, de 18 de junio, por el que se convalida y regula la exacción de tasas judiciales (BOE núm. 148, 22.6.1959). En esta disposición reglamentaria se establecía un sistema de tasas cuyas cuantías, en algunos casos inferiores y en otros superiores a las de 2012-2015, se determinaban con arreglo a un baremo muy detallado, en el que fundamentalmente se atendía al tipo de procedimiento judicial de que se tratara y a la cuantía del litigio<sup>10</sup>.

Esta regulación quedó derogada por la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de supresión de las tasas judiciales (BOE núm. 313, 31.12.1986). En su preámbulo se aducían dos motivos para eliminarlas. De un lado, se pretendía garantizar el derecho de los ciudadanos a obtener la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos cualquiera que fuese su situación económica. De otro, se trataba de evitar que los secretarios judiciales, a los que se encomendaba la gestión del tributo, se distrajeran de sus funciones procesales y de ordenación de la oficina judicial. Aunque no se dijera explícitamente, también se perseguía acabar con las corruptelas a las que daba lugar la circulación de dinero por los juzgados<sup>11</sup>.

Las tasas reaparecieron en nuestro ordenamiento jurídico en virtud del artículo 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 313, 31.12.2002). Lo hicieron, sin embargo, de una manera limitada. En primer lugar, porque sólo habían de satisfacerse en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo. En segundo lugar, porque sólo estaban obligadas a su pago las personas jurídicas o entidades sin personalidad jurídica con ánimo de lucro que promovieran el correspondiente proceso y cuyo volumen de facturación superase varios millones de euros. La cuota tributaria tenía un componente fijo y otro variable. El primero se determinaba en función del tipo de procedimiento, con arreglo a las siguientes tablas:

**En el Orden Jurisdiccional Civil**

Verbal Euros	Ordinario Euros	Monitorio cambiarío Euros	Ejecución extrajudicial Euros	Concursal Euros	Apelación Euros	Casación de infracc. procesal Euros
90	150	90	150	150	300	600

**En el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo**

Abreviado Euros	Ordinario Euros	Apelación Euros	Casación Euros
120	210	300	600

El componente variable resultaba de aplicar a la cuantía del procedimiento el tipo de gravamen correspondiente, según la siguiente escala:

<sup>10</sup> DE LA FUENTE GARRIDO (2015, pp. 140 y ss.) advierte cómo las tasas de 1959 eran inferiores a las de 2012-2015 respecto de la primera instancia en pleitos de cuantías no muy elevadas y siempre respecto de la segunda instancia, y superiores en el resto de los casos.

<sup>11</sup> GIMENO SENDRA (1986).

De	A	Tipo	Máximo
0	1.000.000 € Resto	0,5 % 0,25 %	6.000 €

## 2.2. La regulación de 2012-2015

En plena crisis económica, la [Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses \(BOE núm. 280, 21.11.2012\)](#) (en adelante, LTJ) estableció una nueva regulación por la que se ampliaba su alcance de manera muy sustancial. Las tasas se extendían a todos los órdenes jurisdiccionales, salvo el penal. Y el círculo de los obligados a su pago comprendía no sólo a todas las personas jurídicas, con independencia de su volumen de facturación, sino también a las personas físicas, sin perjuicio de las exenciones puntualmente previstas para algunas de ellas. Con estos tributos se esperaba recaudar el 8% del presupuesto de la Administración de Justicia<sup>12</sup>.

Después de que esta regulación recibiera numerosas y aceradas críticas, el Gobierno suavizó significativamente algunos de sus aspectos más polémicos mediante el [Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita \(BOE núm. 47, 23.2.2013\)](#). La novedad más importante era que la parte variable de la cuota se reducía en aproximadamente un 80% para las personas físicas.

Veamos los rasgos esenciales del régimen jurídico de estas tasas. El *hecho imponible* consiste en los actos de iniciación de los correspondientes procedimientos, así como la reconvenición y la oposición a la ejecución de títulos judiciales, en todos los órdenes jurisdiccionales, excepto en el penal (art. 2 LTJ). Es *sujeto pasivo* la persona, física o jurídica, que realice cualquiera de estos actos procesales.

No obstante, el artículo 4 LTJ contempla varias *exenciones* subjetivas –para los titulares reconocidos del derecho a la justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, las Administraciones públicas y las Asambleas legislativas<sup>13</sup>– y objetivas –relativas a procedimientos de filiación, capacidad, protección de los derechos fundamentales, solicitud de concurso voluntario por el deudor, recursos contra la inactividad de las Administraciones públicas, etc.–.

La *cuota tributaria* está integrada por una parte *fija* y otra *variable*. La primera depende de la clase de procedimiento de que se tratase:

<sup>12</sup> Véanse las declaraciones de Alberto Ruiz Gallardón, a la sazón Ministro de Justicia, en *El País* de 12 de diciembre de 2012.

<sup>13</sup> Según la STJUE de 30 de junio de 2016 (*Toma y Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15*), el que las Entidades públicas queden exentas del pago de tasas judiciales no vulnera el derecho a un proceso justo de los sujetos privados que litigan contra ellas.

En el orden civil:

Verbal y cambiario	Ordinario	Monitorio, monitorio europeo y demanda incidental en el proceso concursal	Ejecución extrajudicial y oposición a la ejecución de títulos judiciales	Concurso necesario	Apelación	Casación y extraordinario por infracción procesal
150 €	300 €	100 €	200 €	200 €	800 €	1.200 €

En el orden contencioso-administrativo:

Abreviado	Ordinario	Apelación	Casación
200 €	350 €	800 €	1.200 €

En el orden social:

Suplicación	Casación
500 €	750 €

La parte variable resulta de aplicar a la cuantía del procedimiento, determinada con arreglo a la legislación procesal, ciertos tipos de gravamen que varían en función de si el sujeto pasivo es una persona jurídica o física. En el primer caso, se aplican los siguientes:

De	A	Tipo - %	Máximo variable
0	1.000.000 €	0,5	10.000 €
	Resto	0,25	

Para las personas físicas, se prevé un tipo del 0,1%, siendo 2.000 € el máximo que puede alcanzar esta parte variable.

Interesa resaltar que el pago previo de la tasa se configura como un requisito procesal de admisibilidad, como una condición *sine qua non* de la obtención de la tutela judicial. En efecto, según lo dispuesto en el artículo 8.2 LTJ:

«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 en el plazo de diez días, no dando curso al escrito hasta que tal omisión fuese subsanada. 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».

Dado que la tasa ha de pagarse en el momento inicial del procedimiento y que la cuantía de éste que entonces se fije puede ser inferior o superior a la finalmente establecida, la LTJ dispone que en tales casos el sujeto pasivo tiene, respectivamente, la obligación de presentar una declaración complementaria o la posibilidad de solicitar la devolución del exceso (art. 8.3 LTJ).

La LTJ contempla, igualmente, la *devolución parcial* de la cuota tributaria en los supuestos de allanamiento, transacción o satisfacción extraprocesal de las pretensiones de quienes hubieran interpuesto un recurso contencioso-administrativo (de un 60%, art. 8.5 LTJ), así como en los casos de acumulación de procesos (20%, art. 8.6 LTJ). Se concede asimismo una *bonificación* del 10% si los escritos procesales se presentan a través de medios telemáticos (art. 10 LTJ).

La LTJ no prevé explícitamente, ni para permitir ni para excluir, el *aplazamiento* o el *fraccionamiento* del pago de la tasa. Ante el silencio del legislador, algún Tribunal Superior de Justicia ha entendido que, en virtud del principio *pro actione*, cabe aplicar el régimen general establecido en el artículo 65 de la [Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria \(BOE núm. 302, 18.12.2003\)](#), que sí contempla ambas posibilidades<sup>14</sup>. Y en este mismo sentido se pronuncia, bien que incidentalmente, la [STC 140/2016](#)<sup>15</sup>.

Ha de resaltarse, finalmente, que la tasa se incluye en las *costas* que eventualmente debe satisfacer el litigante perdedor, salvo que la misma hubiese sido abonada en los procesos de ejecución de las hipotecas constituidas para la adquisición de vivienda habitual o en los demás procesos de ejecución derivados de dichos préstamos o créditos hipotecarios cuando se hubiesen dirigido contra el propio ejecutado o contra los avalistas (art. 241.1.7º de la [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil](#)).

El [Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social \(BOE núm. 51, de 28.2.2015\)](#) introdujo una capital modificación en esta regulación, al eximir totalmente a las personas físicas del pago de las tasas judiciales. En su preámbulo se dice, para tratar de justificar esta exención, que «resulta inaplazable atender a la situación económica desfavorable de un importante número de ciudadanos que, no siendo beneficiarios del derecho de asistencia jurídica gratuita, debe ser objeto de atención en cuanto al impacto que sobre ellos está teniendo el sistema de tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional». En lugar de dar una solución especial a las personas físicas para las que el pago de tales tributos pudiera suponer una carga económica singularmente pesada, se suprimen éstos con carácter general.

Debe tenerse en cuenta, además, que en la Comunidad Autónoma de Cataluña existe desde

---

<sup>14</sup> ATSJ de Cataluña (Sala Cont.-Adm., Secc. 1ª) de 5 de febrero de 2014 (rec. 920/2010).

<sup>15</sup> En cuyo FJ 6.d) se advierte que «el devengo de la tasa judicial genera una deuda de naturaleza tributaria, por lo que nada obsta a poder solicitar su aplazamiento o en su caso el fraccionamiento de la cantidad a pagar, en los términos del art. 65 de la Ley General Tributaria...».

marzo de 2012 una «tasa por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia» cuya cuantía oscila entre 60 € y 120 € en función del tipo de procedimiento<sup>16</sup>, y que se añade a la estatal.

### 3. El contexto europeo

A fin de valorar la conformidad con la Constitución española y el acierto de esta regulación, conviene compararla, siquiera *grosso modo*, con la existente en los países de nuestro entorno cultural y jurídico.

Es muy significativo que en prácticamente todos los Estados miembros del Consejo de Europa existan tasas judiciales. De acuerdo con la información proporcionada por la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (en adelante CEPEJ), en 2012 sólo uno de los cuarenta y dos países analizados, el Gran Ducado de Luxemburgo, no las había establecido todavía<sup>17</sup>. Debe señalarse, no obstante, que Francia, que las instauró de manera muy tímida en 2011, ha vuelto a eliminarlas en 2013.

Las cuantías de las tasas varían de manera muy significativa. Existen diferencias notables incluso entre países tan cercanos como Dinamarca y Suecia. En la mayoría de los casos, no obstante, son considerablemente más elevadas que las vigentes en el Derecho español<sup>18</sup>. Si en 2010 las recaudadas en España representaban un 4,1% del presupuesto de la Administración de Justicia, incluyendo en él las partidas destinadas a la asistencia jurídica gratuita y al Ministerio Fiscal, la mediana europea se situaba en el 16,9% y la media en el 22,3%. Véase la figura 1.

---

<sup>16</sup> Véase el art. 3 bis.1 del [Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña](#), añadido por la [Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos](#) (DOGC núm. 6094, 23.03.2012). Sobre los problemas planteados por esta tasa, véanse GARCÍA DE PABLOS (2014), SÁNCHEZ ÁLVAREZ (2016b) y, especialmente, CIERCO SEIRA (2015).

<sup>17</sup> CEPEJ, [Evaluation of European Judicial Systems](#), 2012, p. 73.

<sup>18</sup> Véase también HODGES, VOGENAUER y TULIBACKA (eds.) (2010), donde puede encontrarse información relativa a numerosos países de los cinco continentes.

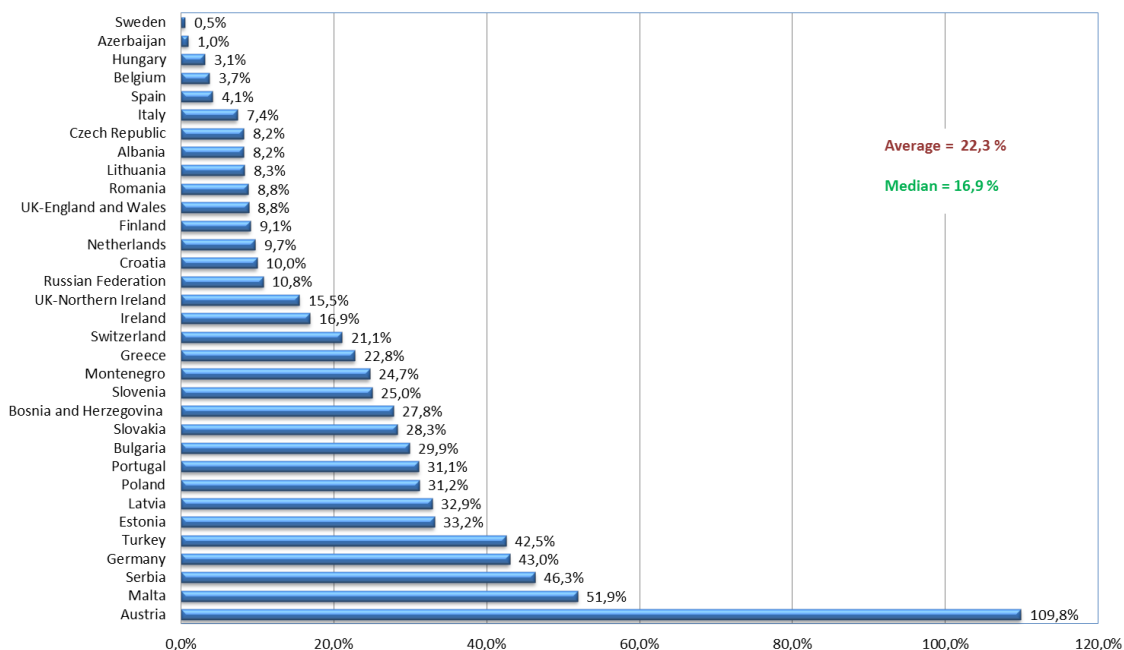


Figura 1. Ratio existente entre lo recaudado mediante tasas judiciales y el presupuesto destinado al funcionamiento de los Tribunales, asistencia jurídica gratuita y Ministerio Fiscal. Fuente: CEPEJ, *Evaluation of European Judicial Systems*, 2012.

En el informe del CEPEJ de 2014 (con datos, supuestamente, de 2012) se aprecia que la mediana europea se sitúa en el 16,3% y la media en el 20,5% (véase la figura 3). Para España, la cifra es del 11,5%, lo cual resulta difícil de creer, porque las tasas establecidas por el legislador a finales de noviembre de 2012 no comenzaron a pagarse hasta después de que el 15 de diciembre de ese mismo año se publicara en el BOE la Orden Ministerial que aprobaba el correspondiente impreso de autoliquidación<sup>19</sup>. De hecho, y como GUTIÉRREZ LÓPEZ evidencia a la luz de las cantidades realmente ingresadas en concepto de tasas judiciales y de los presupuestos totales de la Administración de Justicia, la referida *ratio* fue efectivamente menor. Véase al respecto el siguiente cuadro, en el que se detalla la evolución de esta *ratio* durante el periodo 2006-2015<sup>20</sup>:

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ratio	1,79%	1,94%	3,33%	5,19%	4,43%	4,4%	4,59%	8,86%

Nótese que en 2013, el año en el que más se ha recaudado en España por dicho concepto<sup>21</sup>, la

<sup>19</sup> Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre, por la que se aprueba el modelo 696 de autoliquidación, y el modelo 695 de solicitud de devolución, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social y se determinan el lugar, forma, plazos y los procedimientos de presentación (BOE núm. 301, 15.12.2012).

<sup>20</sup> Véase GUTIÉRREZ LÓPEZ (2015, p. 63).

<sup>21</sup> En el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 30 de junio de 2015 (Congreso, Serie D, núm. 694, p. 167) puede encontrarse información proporcionada por el Gobierno, en respuesta a una pregunta parlamentaria, sobre las cantidades recaudadas por tasas judiciales, en términos líquidos y con criterio de caja, desglosadas por años, provincias y Comunidades autónomas. Las sumas recaudadas en todo el Estado eran las siguientes:

Periodo	Diciembre de 2012	Año 2013	Año 2014	Enero-marzo de 2015
Recaudación	8.775.000 €	316.536.000 €	297.415.000 €	20.381.000 €

recaudación representó un 8,86% del total del presupuesto dedicado al sistema judicial, en un momento de crisis en el que este presupuesto no era precisamente abultado. En el informe del [CEPEJ de 2016](#) consta que en 2014 este porcentaje cayó hasta el 7%, todavía muy por debajo de la media europea. Véase la figura 2.

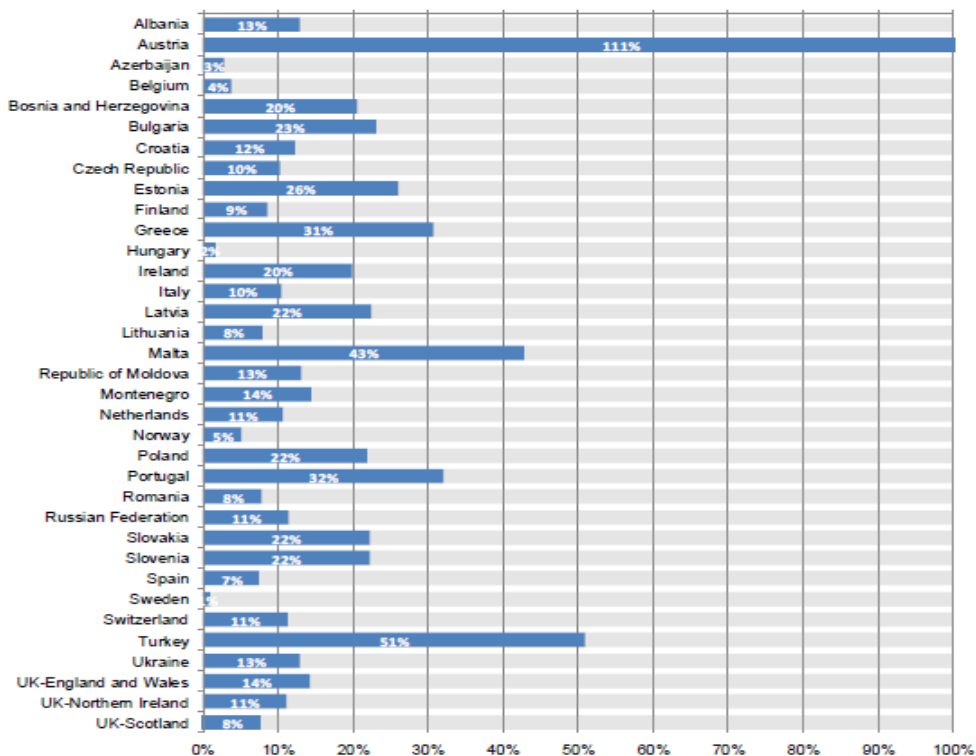


Figura 2. Ratio existente entre lo recaudado mediante tasas judiciales y el presupuesto destinado al funcionamiento de los Tribunales, justicia gratuita y Ministerio Fiscal. Fuente: CEPEJ, *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, 2016.

En la figura 3 pueden verse, a título ilustrativo, las cuantías de las tasas judiciales que en el año 2005 se pagaban en diferentes países europeos en cuatro casos típicos: una acción de responsabilidad por daños personales de 50.000 €; un divorcio; un despido laboral con reclamación de pago de salarios, y la impugnación de una licencia de edificación.

Country	Claim				
	€ 50.000	DIV	DISM+ € 3000 pm	Building licence	Exchange rate
Netherlands	1,100+1,100	192	192	141	
Belgium	82+5	82	35		
Denmark	620	0	101 + 1,2% of the claim	0	0.1334
Germany	1,368	242	543	121	
England & Wales	574+292	190		73+263	1.4721
Estonia	2,428	19	0	1	0.0639
Finland	130	65	130	80	
France	0	0	0	0	
Greece				50	
Italy	340	0	340	340	
Latvia	422	14	0	3	0.2896
Luxemburg	0	0	0	0	
Northern Ireland	204	226	204	172	1.4721
Austria	1,082	79		79	
Portugal	624	<200		0	
Scotland	<1,000	<500	<1000	<500	1.4721
Spain	0	0	0	0	
Sweden	53	40	53	0	0.1054

Figura 3. Fuente: FAURE y MOERLAND (2006).

En el cuadro que sigue se indican, también a modo de ejemplo, los importes de las tasas judiciales que en diferentes países una persona física había de satisfacer a finales de 2015 o principios de 2016 en procedimientos de requerimiento europeo de pago de 200.000 euros o moneda equivalente<sup>22</sup>:

País	Cantidad reclamada	Cuantía de la tasa judicial
<b>Alemania</b>	200.000 €	873 €
<b>Austria</b>	200.000 €	4.170 €
<b>Escocia</b>	200.000 £	94 £
<b>España</b>	200.000 €	300 €
<b>Inglaterra y Gales</b>	200.001 £	10.000 £
<b>Italia</b>	200.000 €	759 €
<b>Países Bajos</b>	200.000 €	1.548 €
<b>Portugal</b>	200.000 €	1.816,70 €

En un estudio publicado por la Unión Europea en 2007 relativo a los costes de los procesos civiles, puede constatarse que, en la mayoría de los Estados miembros, las tasas judiciales se configuran de una manera muy similar a la prevista en la legislación española<sup>23</sup>. En particular: su cuantía se determina normalmente en función del tipo de procedimiento de que se trate y del valor económico del pleito<sup>24</sup>, sin que el número de sesiones o vistas judiciales celebradas tenga en principio relevancia al respecto<sup>25</sup>; y su pago debe efectuarse en el momento de presentación de la

<sup>22</sup> Los datos se han obtenido de la página mantenida por la Comisión Europea [https://e-justice.europa.eu/content\\_court\\_fees\\_concerning\\_european\\_payment\\_order\\_procedure-305-es.do](https://e-justice.europa.eu/content_court_fees_concerning_european_payment_order_procedure-305-es.do) (consultada por última vez el 19 de septiembre de 2016).

<sup>23</sup> JEAN ALBERT ET ALII (2007), *Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union*. Este estudio puede consultarse en [https://e-justice.europa.eu/content\\_costs\\_of\\_proceedings-37-es.do?clang=es](https://e-justice.europa.eu/content_costs_of_proceedings-37-es.do?clang=es), donde además pueden encontrarse sendos estudios correspondientes a cada uno de los Estados miembros, así como información adicional.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 65.

demanda o escrito que da inicio al proceso, o incluso antes<sup>26</sup>.

En la figura 5 puede apreciarse, asimismo, que en países como Dinamarca, Alemania, Inglaterra y Gales, Escocia y Holanda las tasas judiciales, de cuantías considerablemente más elevadas que las establecidas en España, comparten con las nuestras también otras características: su pago previo constituye un requisito de admisibilidad de la pretensión; su cuantía se eleva en la segunda instancia, etc.

Feature	DNK	GER	ENG	SCL	NL
Basis reallocation of means	+	+	-	-	+
Basis ( <i>full</i> ) cost recovery	-	-	+	+	-
Court fees as instrument of judicial policy	+	+	+	+	-
Rates on basis of the value of the claim	+	+	+	-	+
Existence of rule to determines the value of a claim	+	+	+	-	-
Rates on basis of the service rendered	+	+	+	+	-
Rates related to quality of parties	-	-	-	-	+
Layered charging	+	-	+	+	-
Payment in advance	+	+	+	+	-
Procedural sanctions in case of non-payment	+	+	+	+	-/+
Charging the defendant party	-	-	-	+	+
Charging counterclaims	+	+	+	-	-
Refund in case of reduced claims	-	-	-	-	-
Additional payment in case of increased claims	+	+	+	-	+
Increased rates in (second) appeal	+	+	-	-	+
Different rate for interim judgments	-	+	+	-	+
Different rate for administrative cases	+	+	+	+	+
Exemption in case of low benefits	+	+	+	+	-
Exception for undue hardship	-	-*	+	-	-
Uniform system for civil and procedural cases	+	+	+	+	-

\* Although s. 14 GKG seems to give a procedure in the case of undue hardship, in Germany this provision appears to be interpreted in another way according to the interviewees.

Figura 5. Fuente: FAURE y MOERLAND (2006)

#### 4. Utilidad de las tasas judiciales

Como más adelante veremos, de la jurisprudencia de los Tribunales Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) y Constitucional español se desprende que la clave para juzgar la conformidad de las tasas judiciales con el ordenamiento jurídico vigente es precisar si suponen una restricción desproporcionada del derecho a la tutela judicial efectiva, es decir, si los costes que implican para el derecho de acceso al proceso exceden de sus beneficios para la sociedad<sup>27</sup>. De semejante análisis dependerá también la valoración que sobre la oportunidad de la regulación establecida por el legislador español y de sus posibles alternativas quepa hacer.

##### 4.1. Utilidad social de sostener un proceso

Para comprender mejor cuáles son esos costes y beneficios conviene, a su vez, analizar qué gana y pierde la sociedad cuando una persona promueve o, en general, sostiene un proceso.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>27</sup> En el mismo sentido, ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO (2014).

## a. Costes

Embarcarse en un pleito conlleva normalmente significativos costes para la persona que lo promueve, derivados de la inseguridad que el resultado de éste encierra, del tiempo que lleva su tramitación, de la necesidad de retribuir al abogado y al procurador, de presentar ciertas pruebas, etc. Lo que aquí debe resaltarse es que esa decisión también arroja significativos costes sobre otros individuos:

En primer lugar, supone perjuicios *para la parte contraria*, que igualmente se verá afectada por semejante inseguridad, y necesitará dedicar tiempo y esfuerzo a defenderse, pagar los gastos de asistencia letrada y representación procesal, etc. Es cierto que esta parte podrá luego recuperar estos gastos si vence en el pleito y el actor resulta condenado en costas. Pero debe notarse que en nuestro Derecho no siempre rige el criterio del vencimiento.

En segundo lugar, en la medida en que a corto plazo resulta imposible para el Estado incrementar la capacidad del sistema judicial, contribuye a *congestionarlo*. El tiempo, el esfuerzo y los medios materiales que varios agentes públicos –jueces, letrados, fiscales, auxiliares, etc.– han de invertir en la tramitación del proceso promovido por el actor no podrán ser dedicados a otros procesos ya iniciados o que podrían iniciarse en un futuro próximo. La capacidad de trabajo de los Tribunales es limitada: si aumenta el número de asuntos que han de atender, tardarán más en resolverlos todos o podrán dedicar menos horas a preparar cada uno de ellos, o las dos cosas. La congestión provocada por el actor puede generar, por lo tanto, un *incremento del tiempo necesario para resolver* este y otros procedimientos, así como una *disminución del acierto y la calidad de las resoluciones judiciales* adoptadas. Ello seguramente perjudicará: i) a quienes son partes en esos procedimientos; ii) a quienes podrían serlo, pero no lo van a ser como consecuencia de los retrasos y la incertidumbre generada por la escasa calidad de la Administración de Justicia, que podrán ejercer un cierto efecto disuasorio o desalentador (*chilling effect*) sobre su derecho a recabar la tutela judicial; y iii) a otras personas que se podrían beneficiar si los Tribunales sentaran puntualmente reglas jurisprudenciales claras, acertadas y bien fundamentadas, que mitiguen el riesgo de que se lleven a cabo conductas antijurídicas y de que surjan ciertos conflictos y litigios.

Ha de resaltarse, en este punto, que la congestión del sistema judicial perjudicará especialmente a los sectores *más pobres* de la población, pues los perjuicios que para ellos suponen las dilaciones procesales son singularmente intensos –piénsese, por ejemplo, en las personas que reclaman ante los Tribunales ciertas prestaciones sociales–. Los ricos pueden permitirse más fácilmente los retrasos<sup>28</sup>.

En tercer lugar, la iniciación de un proceso conlleva también un coste *para los contribuyentes*, que

---

<sup>28</sup> Así lo advierte MERY NIETO (2015, p. 110). Como señala BORRAJO INIESTA (2013, p. 13), «es dudoso que el acceso de todos a la justicia deba conseguirse a costa de graves retrasos en la obtención de sentencia, que perjudica especialmente a los más débiles, o deba ser subvencionado sin límite con los impuestos que deben atender también a otras muchas necesidades sociales».

son, a fin de cuentas, los que han de financiar el funcionamiento de la Administración de justicia. La decisión de pleitear engendra, pues, múltiples *externalidades negativas*. Se produce una externalidad tal cuando la acción de un agente reduce el bienestar de otras personas, sin que aquél soporte el coste de la reducción. El coste marginal que para el agente tiene su actuación es, por lo tanto, inferior al coste marginal que ésta conlleva para el resto de la sociedad. Al soportar sólo una parte de los costes sociales que genera, dicho agente tenderá a elevar su nivel de actividad por encima del que sería socialmente deseable. Cabría pensar, en fin, que los justiciables, en líneas generales, tenderán a litigar demasiado. Este problema, no obstante, puede ser corregido «internalizando» esas externalidades, por ejemplo, mediante el establecimiento de tributos que graven la realización de esa actividad. Tal es la lógica que está detrás de los tributos ambientales. Y también de las tasas judiciales.

#### b. Beneficios

Si partimos de la base de que los justiciables tienden a escoger las alternativas de acción que a su juicio más les convienen, cabe afirmar que quien decide sostener un pleito espera obtener un beneficio privado neto de resultados del mismo. Si no fuera así, se abstendría de litigar. Tal decisión, sin embargo, también puede *beneficiar a otras personas*.

Puede haber, en primer término, individuos afectados de manera directa y positiva en sus derechos o intereses legítimos por la resolución del proceso. Pensemos, por ejemplo, en la anulación judicial de un reglamento ilegal de la que pueden aprovecharse, amén del actor, todas las personas a las que muy probablemente se hubiera aplicado el mismo de no haber sido anulado, así como aquellas a las que se les aplicó en el pasado y que ahora van a poder obtener una indemnización por los daños que ello les ocasionó.

En segundo lugar, la decisión que adopte el Tribunal competente puede sentar una *regla jurisprudencial*, en virtud de la cual se aclare la interpretación y aplicación que hay que hacer del Derecho. Esta regla puede reducir la inseguridad jurídica, garantizar que a partir de ahora se dé el mismo trato a los ciudadanos afectados y evitar los pleitos que hubieran surgido de no haberse establecido aquélla. La doctrina sentada por los jueces disuadirá a determinadas personas de llevar a cabo conductas ilegales, e incentivará comportamientos lícitos, valiosos para la comunidad; propiciará, por ejemplo, que algunos individuos puedan ejercer sus derechos sin temor a sufrir determinadas consecuencias negativas, a la vista de que están amparados por el ordenamiento jurídico.

En tercer lugar, la decisión judicial que se adopte, aun cuando simplemente reitere una previa regla ya consolidada, puede producir igualmente un *efecto general preventivo* de ilegalidades y favorecedor de conductas beneficiosas para la comunidad. Esa decisión permite visualizar a un conjunto más o menos amplio de personas que el Derecho se aplica efectivamente, que los Tribunales protegen a quienes actúan dentro de sus márgenes y castigan de alguna manera a los que lo infringen.



En suma, la decisión de entablar un pleito también puede generar *externalidades positivas*<sup>29</sup>. Se produce una externalidad tal cuando la acción de un agente incrementa el bienestar de otras personas, sin que aquél pueda obtener un precio por ello. La utilidad marginal que para este individuo se deriva de su actuación es inferior a la utilidad marginal que ésta implica para la sociedad. Al no ser recompensado por todos los beneficios que engendra, este sujeto tenderá a mantener su volumen de actividad por debajo del nivel socialmente óptimo. Este problema puede ser mitigado, por ejemplo, a través de subvenciones u otras medidas de fomento.

#### c. Discordancias entre la utilidad privada y la utilidad social de litigar

Las referidas externalidades, ora positivas ora negativas, pueden provocar que exista una discordancia entre la utilidad privada y la utilidad social de litigar, de manera que los justiciables carezcan de los alicientes económicos adecuados para pleitear en la medida más conveniente para el conjunto de los ciudadanos<sup>30</sup>.

Cabe razonablemente pensar que en determinadas ocasiones las externalidades positivas del pleito superan a las negativas, de modo que la utilidad social de pleitear es superior a su utilidad privada; es de esperar que aquí se pleitee demasiado poco desde la perspectiva del bienestar social. Y es probable que en otros casos suceda lo contrario: que las externalidades negativas excedan de las positivas, de manera que los correspondientes pleitos proporcionen mayor utilidad a los litigantes que al conjunto de la sociedad y, en consecuencia, el volumen de litigación exceda del que más nos conviene a todos en general.

A fin de resolver o al menos mitigar estos problemas, se pueden utilizar diversos instrumentos jurídicos. Cabe, por ejemplo: otorgar asistencia jurídica gratuita a quienes carecen de recursos para sostener procesos socialmente valiosos; condenar en costas a determinadas personas bajo ciertas condiciones –de acuerdo con los criterios del vencimiento, de la temeridad, conforme a una regla asimétrica, etc.–; o imponer a una o incluso a las dos partes la obligación de pagar tasas judiciales por pleitear.

#### 4.2. Las tasas judiciales como instrumento de financiación de la Justicia

Tanto el TEDH como nuestro Tribunal Constitucional han señalado que estas tasas sirven al fin de lograr fondos con los que financiar la Administración de Justicia. Debe resaltarse, sin embargo, que existen otros métodos alternativos de reunir esos fondos –v. gr. mediante impuestos– que pueden ser preferibles, por ejemplo, por ser más fáciles de recaudar, por servir mejor a los principios constitucionales de capacidad económica y progresividad, por distorsionar menos el comportamiento de los justiciables, etc.

---

<sup>29</sup> Véanse al respecto SHAVELL (1997 y 1999) y MAHER (2010).

<sup>30</sup> SHAVELL (1997 y 1999); MICELI (2012).

### 4.3. Las tasas judiciales como instrumento de racionalización de la Justicia

#### a. Ambigüedad de sus efectos

En el preámbulo de la LTJ se dice también que «con esta asunción por los ciudadanos que recurren a los tribunales de parte del coste que ello implica se pretende racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional». Las tasas judiciales, en efecto, pueden contribuir a lograr esta finalidad extrafiscal, pues al hacer que litigar sea más caro para los sujetos pasivos, tienden a minorar el volumen de esta actividad y, por lo tanto, también la congestión del sistema judicial, con los beneficios que de ello se desprenden. El resultado será ventajoso para la comunidad, desde luego, en los casos en los que exista un problema de exceso de litigación, provocado por la circunstancia de que las externalidades negativas de pleitear exceden de las positivas.

Pero debe notarse que las tasas judiciales, en determinadas circunstancias, pueden ser contraproducentes para el logro del mentado objetivo racionalizador<sup>31</sup>. Estos tributos tendrán efectos perniciosos en aquellos ámbitos donde exista un problema de infra-litigación, como consecuencia de que las externalidades positivas resultantes de pleitear superan a las negativas, de manera que los justiciables no tienen los alicientes económicos necesarios para sostener procesos que son socialmente deseables.

Reparemos a modo de ejemplo en las acciones -v. gr. contencioso-administrativas- entabladas para la protección del medio ambiente frente a actividades que lo ponen en peligro o lo menoscaban ilegalmente. No es en modo alguno descabellado pensar que su número queda muy por debajo del más conveniente para los intereses generales. De un lado, porque incontables afectados -v. gr., los que forman parte de las generaciones futuras- no tienen posibilidad de ejercerlas. De otra, porque muchos de los que sí pueden carecen de los alicientes económicos necesarios para acudir a la Justicia. El beneficio privado que para cada uno de ellos puede derivarse del correspondiente pleito es frecuentemente inferior a los costes que éste le acarrearía. La consecuencia es que muchas veces no se reacciona como sería deseable frente a dichas actividades, lo que propicia que a sus autores les resulte demasiado atractivo llevarlas a cabo. El problema es grave, porque el daño social agregado ocasionado por ellas suele ser enorme.

De ahí que convenga fomentar el ejercicio de estas acciones de alguna manera: ampliando -v. gr. mediante una acción pública- el círculo de los legitimados para acudir a los Tribunales<sup>32</sup>; dando a los afectados la posibilidad de ejercer acciones de clase<sup>33</sup>; otorgando a los Tribunales el poder de imponer a los infractores la obligación de pagar a los actores compensaciones de cuantía superior

---

<sup>31</sup> Véase BEIER (1990, pp. 1186), en relación con el acceso a los Tribunales federales de los Estados Unidos de América.

<sup>32</sup> Véase el art. 109 de la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas* (BOE núm. 181, 29.7.1988). Sobre el tema, véase, por todos, PEÑALVER I CABRÉ (2016, pp. 245 y ss., esp. pp. 410 y ss.).

<sup>33</sup> Sobre estas acciones de clase, véanse BACKHAUS, CASSONE y RAMELLO (2012); ARMENTA DEU (2013).

a la magnitud de los daños causados (*punitive damages*)<sup>34</sup>; estableciendo reglas asimétricas de condena en costas, de acuerdo con las cuales quienes hayan sostenido una de estas pretensiones tengan derecho a recuperar sus costas procesales si resultan vencedores pero, en principio, no se vean obligados a pagar las de la parte contraria en caso de perder<sup>35</sup>; reconociendo el derecho a la asistencia jurídica gratuita a las entidades constituidas para defender ciertos intereses colectivos<sup>36</sup>, etc. De ahí también que resulte desacertado encarecer y desalentar el ejercicio de semejantes acciones gravándolas con un tributo.

#### b. Tasas judiciales y condena en costas

A la hora de analizar cómo pueden influir las tasas judiciales sobre el comportamiento procesal y extraprocesal de los justiciables, así como sobre el bienestar social, debe tenerse en cuenta su relación con otras piezas del ordenamiento jurídico y, muy especialmente, con la regulación de las costas procesales. Recordemos que en la actualidad el pago de la tasa se incluye en las costas del proceso y que, por lo tanto, su coste debe ser soportado en última instancia por el perdedor del pleito, de acuerdo con la regla del vencimiento, que es la dominante en nuestro ordenamiento jurídico. En líneas generales, cabe razonablemente esperar que las tasas judiciales *amplifiquen* los efectos de esta regla<sup>37</sup>.

Así, es previsible, en primer lugar, que *incrementen los costes de cada proceso*. Las partes, en efecto, tenderán a invertir mayores recursos en ganar el pleito, puesto que hay más dinero en juego que si no se hubiese establecido dicho tributo. Al aumentar la diferencia entre vencer y perder, se esforzarán más en evitar este último resultado. Nótese que, como consecuencia de ese encarecimiento de la actividad de litigación, probablemente se reducirá la litigiosidad.

Las tasas, en segundo lugar, *desalientan las posiciones procesales* –tanto de los demandantes como de los demandados– *cuyas probabilidades de éxito son relativamente escasas*<sup>38</sup>. En palabras de GONZÁLEZ PÉREZ (2015, p. 11), «la existencia de tasas puede ayudar a perder en el despacho [del abogado, y no en los Tribunales] asuntos que se deben perder». Este efecto puede considerarse positivo, en la medida en que los pleitos cuya solución parece *a priori* relativamente evidente son

---

<sup>34</sup> Sobre el tema, por todos, POLINSKY y SHAVELL (1998); SALVADOR CODERCH (2000); DE ÁNGEL YÁGÜEZ (2012).

<sup>35</sup> Véanse, entre otros, PERCIVAL y MILLER (1984); KRENT (1993); ROSEN-ZVI (2010); BAIER (2012). PEÑALVER I CABRÉ (2016, pp. 514 y ss.) postula la introducción en nuestro proceso contencioso-administrativo de una regla asimétrica semejante cuando el actor actúa en defensa de intereses colectivos. CIERCO SEIRA (2016, p. 146) también ha barajado una posibilidad semejante para el proceso contencioso-administrativo, sin limitarla a los casos en los que el demandante defiende intereses colectivos.

<sup>36</sup> Véase la disposición adicional segunda de la [Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita \(BOE núm. 11, 11.1.1996\)](#), que otorga el derecho a la justicia gratuita a determinadas entidades sin ánimo de lucro, sin necesidad de que acrediten insuficiencia de recursos para litigar.

<sup>37</sup> En general, sobre los efectos de las diversas reglas relativas a las costas procesales, véanse KATZ y SANCHIRICO (2012). Sobre los efectos de la condena en costas en los litigios contra las Administraciones públicas en el Derecho español, véanse GÓMEZ, GINÉS-FABRELLAS y MARÍN-GARCÍA (2009).

<sup>38</sup> MERY NIETO (2015, pp. 116 y ss.).

de ordinario menos útiles para la sociedad que aquellos en los que se resuelven y aclaran cuestiones dudosas. Y repárese en que el sujeto al que se disuade de litigar puede ser, paradójicamente, el primer beneficiado, al ahorrarse los costes en los que probablemente incurriría de acudir a los Tribunales y ser vencido, costes que tal vez subestime. Tal efecto, sin embargo, también tiene su lado negativo. Las pretensiones procesales cuyo *fumus boni iuris* es inicialmente reducido son muchas veces las que plantean problemas jurídicos nuevos y propician que la jurisprudencia cambie, avance, progrese. La introducción de las tasas, por consiguiente, favorece que la jurisprudencia se haga más conservadora, menos innovadora<sup>39</sup>.

Correlativamente, las tasas judiciales *incrementan la utilidad esperada de las pretensiones procesales cuya probabilidad de éxito es elevada*, al aumentar el coste esperado de mantener las posiciones contrarias<sup>40</sup>. Ello puede resultar particularmente relevante en asuntos de escasa cuantía. Las tasas propician que las personas que podrían formular ciertas pretensiones con altas probabilidades de prosperar, pero de poco valor económico, se decidan a recabar la tutela judicial o, mejor aún, que vean cómo se respetan sus derechos sin necesidad de acudir a los Tribunales, lo que no ocurriría en ausencia de tales tributos.

Cabe esperar, en tercer lugar, que las tasas, al incrementar el dinero que el pleito pone en juego, *disuadan especialmente de litigar a los individuos más aversos al riesgo*, que por lo común son aquellos que tienen una menor capacidad económica, sobre todo si el pago debe efectuarse en el momento inicial del pleito y no a su finalización.

Las tasas judiciales, en cuarto lugar, *incentivan el cumplimiento de las normas jurídicas sustantivas*. Hacen que a los ciudadanos les resulte más gravoso infringir tales normas, dado que su importe se añade a los costes que ha de soportar quien de acuerdo con lo declarado mediante sentencia ha quebrantado la ley.

Las tasas, en quinto lugar, desalientan todavía más el establecimiento de relaciones jurídicas con personas potencialmente *insolventes*, en la medida en que los sujetos que carecen de medios económicos, y a los que a veces es necesario demandar, no van a ser capaces de pagar las costas procesales, donde van incluidos dichos tributos.

Al encarecer la litigación, las tasas judiciales favorecen la transacción y otros medios alternativos de resolución de conflictos –algunos de los cuales, como el de la llamada realización arbitraria del

---

<sup>39</sup> Algunos autores, como PRICHARD (1988) y LUPPI y PARISI (2012), han notado cómo la regla, tradicional en los Estados Unidos de América, según la cual cada parte se paga sus costas favorece la innovación y la inestabilidad del Derecho de origen judicial, mientras que la regla contraria, de imposición de todas las costas al perdedor del pleito, al desincentivar las pretensiones procesales que tienen una baja probabilidad de triunfar, propicia la consolidación de ese Derecho, el mantenimiento del *statu quo*. Entre nosotros, MAGRO SERVET (2013) ha señalado que la reducción, provocada por las tasas judiciales, del número de recursos de apelación y casación encierra el peligro de un «déficit de creación jurisprudencial». En su opinión –ciertamente discutible– «el caudal de jurisprudencia es preciso que siga creciendo».

<sup>40</sup> Véase ESTELLER-MORÉ (2002).

propio derecho<sup>41</sup>, resultan socialmente rechazables-.

Dicho encarecimiento también dificulta que los abogados se aprovechen de que, por lo general, poseen mejor información que sus clientes sobre la utilidad esperada de los pleitos y sobre la calidad de sus servicios profesionales e induzcan a estos últimos a litigar en casos en los que la mejor alternativa para ellos hubiera sido no hacerlo, mientras que la más rentable para sus letrados consiste en acudir a los Tribunales. Las tasas judiciales protegerían a los justiciables frente a la excesiva inclinación a pleitear que algunos abogados pueden mostrar. En este sentido, MORA-SANGUINETTI y GAROUPA (2015) han presentado evidencias empíricas que sugieren que en España, «uno de los países más litigiosos del mundo», existe, amén de una correlación positiva, una relación de causalidad entre el número de abogados *per capita* y el número de litigios *per capita*, es decir, que nuestros abogados son una fuente de litigiosidad. Varios estudios han encontrado también una correlación similar en países como Japón (GINGSBURG y HOETKER, 2006), Italia (CARMIGNANI y GIACOMELLI, 2010; BUONANNO y GALIZZI, 2012) y los Estados Unidos de América (HANSSEN, 1999), mientras que otros trabajos no la han hallado en Austria (CLEMENZ y GUGLER, 2000), los Estados Unidos de América e Inglaterra (POSNER, 1997). Nótese, sin embargo, que en Inglaterra y, sobre todo, Austria hay unas tasas judiciales mucho más elevadas que las existentes en Italia y España. Todo lo cual quizás pudiera explicarse, al menos en parte, porque para la abogacía es tanto más difícil inducir pleitos cuanto más costoso les resulta a sus clientes pleitear como consecuencia de la necesidad de satisfacer tales tributos.

En cualquier caso, es claro que el encarecimiento de la actividad de litigación provocado por las tasas *tiende a reducir la congestión del sistema judicial* y, por consiguiente, a minorar los perjuicios que ésta conlleva.

### c. Tasas judiciales e igualdad de los justiciables

Se ha dicho que el establecimiento de tasas judiciales cuya cuantía no depende de la capacidad económica de los litigantes sitúa a éstos en una posición desigual ante la Justicia: beneficia a quienes disponen de más riqueza e ingresos, que pueden permitirse pagarlas con mayor facilidad, en detrimento de aquellos cuya capacidad económica es menor, sin llegar al umbral que da derecho a la asistencia jurídica gratuita, sobre los que las tasas ejercen una eficacia disuasoria más intensa<sup>42</sup>.

Ello, sin embargo, no es necesariamente así. Es cierto que las tasas judiciales, al añadirse a las costas procesales que en principio paga el perdedor del pleito, incrementan el riesgo que entraña litigar, lo que perjudica a los individuos más aversos al mismo, que -cabe razonablemente suponer- son los más pobres.

Pero las tasas también pueden producir efectos especialmente beneficiosos para estos últimos

---

<sup>41</sup> Art. 455 de la [Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal](#).

<sup>42</sup> Véase, por todos, GONZÁLEZ LÓPEZ (2013, pp. 292 y 293).

sujetos. En primer lugar, conviene no perder de vista que las tasas tienden a reducir la congestión judicial y, en consecuencia, las dilaciones procesales, que normalmente implican para los justiciables perjuicios tanto más graves cuanto menor es su capacidad económica.

En segundo lugar, si los ricos -v. gr. las grandes entidades bancarias- litigan con mayor frecuencia y por cantidades más elevadas que los pobres, lo cual constituye una suposición muy verosímil<sup>43</sup>, la inexistencia de tasas judiciales equivale a transferir recursos públicos de los segundos a los primeros<sup>44</sup>. Eliminar estos tributos para que la gente pueda litigar gratuitamente es en líneas generales regresivo: los ricos se benefician de esta medida en mayor medida que los pobres. Las tasas judiciales impiden, pues, que se produzca semejante redistribución de la riqueza a favor de los más pudientes, especialmente si el importe de las mismas se incrementa con el valor económico del pleito, habida cuenta de que las personas de mayor capacidad económica suelen litigar por cantidades más elevadas.

En tercer lugar, el dinero recaudado puede destinarse a prestar servicios a los sectores más desfavorecidos de la población y, en particular, a mejorar el sistema de justicia gratuita, por ejemplo, ampliando el número de sus beneficiarios o las cantidades destinadas a pagar a los abogados del turno de oficio. Aquí debe ponerse de manifiesto que la solución actual española es, en términos comparados, notablemente regresiva: tanto el porcentaje del presupuesto de la Administración de Justicia que se recauda en concepto de tasas judiciales como el que se destina a la asistencia jurídica gratuita son relativamente escasos, inferiores a la media de los porcentajes equivalentes de los Estados miembros del Consejo de Europa<sup>45</sup>. Es decir, los litigantes españoles más pudientes reciben aquí del Estado un trato -en forma de subsidio para litigar- muchísimo mejor que sus homólogos europeos; y los menos pudientes, uno notablemente peor.

Finalmente, debe notarse que las desigualdades ante la Justicia provocadas por las diferencias de capacidad económica existentes entre los justiciables son inevitables en un sistema, como el nuestro, en el que las partes designan libremente a su abogado y a su procurador y soportan el coste de los correspondientes honorarios y aranceles. Es más, esta circunstancia, y no las tasas judiciales, constituye el principal origen de las referidas desigualdades, por cuanto la cuantía de tales tributos es casi siempre muy inferior al importe de lo que hay que pagar a dichos agentes. Las personas que dispongan de mayores recursos podrán contratar a los mejores profesionales y asumir más fácilmente los costes, en dinero y tiempo, que todo pleito entraña, lo que les confiere una poderosa ventaja frente a sus antagonistas menos pudientes. «Y no sólo las personas que posean recursos financieros considerables, sino también las que gocen de prestigio, social o

---

<sup>43</sup> Como advierte DE LA OLIVA SANTOS (2013, p. 132), «los grandes usuarios de la Justicia en España... son las instituciones financieras, las aseguradoras y otras grandes compañías».

<sup>44</sup> En este sentido, MERY NIETO (2015, pp. 113 y 114).

<sup>45</sup> Véase el informe del CEPEJ *European Judicial Systems. Efficiency and quality of justice*, 2016, pp. 65 y 71. No obstante, España está más cerca de la media europea en materia de justicia gratuita que en la de tasas judiciales. AGUILAR GONZÁLEZ (2013, p. 36) advierte que en 2008 se destinaron a nuestro sistema de justicia gratuita 4,9 € *per capita*, mientras que la media europea fue de 7,2 €.

político, pertenezcan a determinados status o del “nomenclaturas” o destaquen por su ideología prevalente... la desigualdad existirá siempre»<sup>46</sup>. Las diferencias de los ciudadanos ante la Justicia podrían ser eliminadas o al menos suavizadas mediante una suerte de sistema soviético, por el que los letrados fuesen remunerados por el Estado y asignados aleatoriamente a cada caso<sup>47</sup>. Pero no parece que semejante solución cuente en la actualidad con muchos partidarios entre nuestros profesionales del Derecho, ni siquiera en las filas de los que con gran indignación se manifestaron para protestar contra las tasas judiciales por «consagrar una justicia para ricos y otra para pobres»<sup>48</sup>.

#### d. Diferenciación y flexibilidad de la regulación de las tasas judiciales

La Justicia no trabaja de balde. Alguien tiene que hacerse cargo de los costes que inevitablemente entraña su funcionamiento. Y no parece que la mejor manera de distribuirlos haya de ser siempre la misma, un traje jurídico monocolor de talla única, válido para todas las personas, estaciones y ocasiones. Obligar siempre al pago de tasas judiciales agravará los problemas de infra-litigación existentes en algunos ámbitos. Suprimirlas por completo provocará que se pleitee demasiado en otras esferas.

Parece preferible establecer reglas diferentes para diversos casos típicos. No es irrazonable suponer que en determinados supuestos se presenta normalmente el primer problema y que, por lo tanto, aquí no convendrá imponer dicho tributo, mientras que en otras circunstancias ocurre probablemente lo contrario y la solución adecuada habrá de ser por ello la opuesta<sup>49</sup>.

El legislador español, al igual que prácticamente todos sus homólogos europeos, establece la obligación de pagar tasas judiciales como regla general, contemplando a continuación diversas excepciones y modulaciones en atención a determinadas circunstancias. Tras contrastar la normativa vigente aquí durante el periodo 2012-2015 con la de otros países de Europa e incluso con la que aquí se aplicaba hasta 1986, no da la impresión de que las recientes tasas judiciales españolas sean en términos generales excesivamente elevadas. Sus cuantías son, antes bien, relativamente modestas. Lo que sí parece es que su regulación resulta excesivamente monolítica, inflexible, indiferenciada<sup>50</sup>. No se contemplan exenciones respecto de importantes ámbitos afectados por un serio problema de infra-litigación, como, por ejemplo, aquellos en los que, precisamente para tratar de estimular el acceso a los Tribunales, se reconoce a cualquier ciudadano legitimación procesal activa: urbanismo, protección del litoral, medio ambiente,

---

<sup>46</sup> GONZÁLEZ PÉREZ (2015, p. 12).

<sup>47</sup> Sobre la abogacía en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, véanse HAZARD (1946, 1949 y 1961); RAZI (1960); FRIEDMAN y ZILE (1964).

<sup>48</sup> Véase el [Manifiesto aprobado por la Comisión Permanente del Consejo General de la Abogacía de 8 de noviembre de 2012](#).

<sup>49</sup> En sentido similar, MAHER (2010).

<sup>50</sup> En sentido similar, VILLAFÁÑEZ GALLEGO (2014b).

patrimonio histórico, etc.-. No se prevén reducciones para los litigantes cuya capacidad económica linda con la que da derecho a la justicia gratuita y cuya aversión al riesgo e iliquidez, por lo común elevadas, pueden disuadirles de entablar pleitos socialmente rentables<sup>51</sup>. No se contempla –al menos, explícitamente– para estos y otros casos análogos la posibilidad de fraccionar o aplazar el pago, etc. En el caso de que el legislador decidiese establecer un nuevo régimen de tasas judiciales, eventualidad ahora mismo altamente improbable tras el varapalo de la [STC 140/2016](#), convendría que corrigiese estos y otros defectos similares.

### ***5. La conformidad de las tasas judiciales con el principio constitucional de capacidad económica***

La [STC 140/2016](#) (FJ 14) considera innecesario pronunciarse acerca de si las tasas judiciales impugnadas vulneraban los principios constitucionales de capacidad económica y progresividad consagrados en el artículo 31.1 de la [Constitución Española](#) (en adelante, CE), por considerar que en todo caso violaban el derecho a la tutela judicial efectiva y que por esta razón habían sido ya «erradicadas del ordenamiento jurídico». Conviene, sin embargo, que analicemos esta cuestión.

El artículo 31.1 CE establece que «todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». Se ha dicho que la regulación de las tasas judiciales de 2012-2015 no respetaba el principio de capacidad económica, pues la cuota tributaria no dependía de los recursos económicos de los litigantes, sino de la cuantía del pleito y de la fase del proceso de que se trataba<sup>52</sup>.

Cabe aducir varios argumentos en contra de esta tesis. El primero es que el legislador democrático dispone de un ancho margen de configuración para plasmar estos y otros principios constitucionales. La Constitución es –en feliz expresión de su máximo intérprete– «un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo»<sup>53</sup>.

El segundo es que dicho precepto no impone una determinada y concreta relación entre la capacidad económica de los contribuyentes y la cuantía de cada tributo. La Constitución exige, desde luego, que se tenga en cuenta esa capacidad a la hora de configurar el deber de contribuir,

---

<sup>51</sup> Por cierto, la misma crítica cabe formular, *a fortiori*, respecto del propio sistema de asistencia jurídica gratuita. La situación de iliquidez y la aversión al riesgo de las personas cuya capacidad económica supera ligeramente el umbral a partir del cual no se tiene derecho a la justicia gratuita, que en el ordenamiento jurídico español está configurada como un «todo o nada», puede provocar que dichas personas se abstengan de sostener un pleito socialmente deseable, habida cuenta de los elevados costes que, al margen de las tasas judiciales, éste puede acarrearles. La obligación de pagar a un abogado y a un procurador, así como la eventual condena en costas, puede tener para estos individuos un efecto «disuasorio» mucho más intenso que el de las tasas judiciales.

<sup>52</sup> PIÑA GARRIDO (2013, p. 148); PÉREZ BUSTAMANTE (2013). Véanse, también, CÁNOVAS ORTIZ y MARTÍN QUERALT (2013, p. 39); DE LA FUENTE GARRIDO (2015, pp. 134 y ss.).

<sup>53</sup> Véase, entre otras muchas, la [STC 11/1981](#), de 8 de abril, FJ 7, MP: Luis Díez-Picazo y Ponce de León.



pero no impone, *verbi gratia*, la existencia de una relación directamente proporcional entre dicha capacidad y la cuota de cualesquiera tributos.

En tercer lugar, del tenor literal del artículo 31.1 CE tampoco se desprende la necesidad de que en todos y cada uno de los tributos la cuota tributaria esté en función estrictamente creciente de la renta, la riqueza o el consumo de los ciudadanos. Lo que este precepto dispone es que el sistema tributario en su conjunto se inspire –realice en cierta medida– los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, etc., pero no exige, por ejemplo, que todos y cada uno de los tributos integrantes de ese sistema deban ser progresivos. De hecho, hay algunos, como el IVA, que no lo son. Lo que establece es que la contribución global de cada ciudadano al sostenimiento de los gastos públicos dependa de su capacidad económica, pero no prescribe que la cuota de todos y cada uno de los tributos que se imponen a los contribuyentes deba incrementarse continuamente en función de tal capacidad. En palabras de nuestro Tribunal Constitucional, «la concreta exigencia de que la carga tributaria se module en la medida de dicha capacidad sólo resulta predicable del “sistema tributario” en su conjunto»<sup>54</sup>.

En cuarto lugar, los principios constitucionales –y los establecidos en el artículo 31.1 CE no son una excepción– carecen de efectos jurídicos absolutos. Su grado de realización puede –e incluso debe– limitarse en la medida en que ello resulte útil, necesario y no excesivo para atender fines legítimos y, en especial, para satisfacer las exigencias contrapuestas de otros principios igualmente consagrados en la Constitución<sup>55</sup>. Limitar el alcance de los principios de capacidad económica y progresividad en la configuración de determinados tributos puede ser una medida proporcionada, por ejemplo, para facilitar su gestión y lograr ciertas finalidades extrafiscales indudablemente válidas, tales como la protección del medio ambiente<sup>56</sup>, el cumplimiento de la función social de la propiedad privada<sup>57</sup> o la «racionalización» del ejercicio de la potestad jurisdiccional. Como bien han señalado algunos Magistrados del Tribunal Constitucional, aunque «se ajustaría más al principio de capacidad económica como criterio inspirador del sistema tributario que todas las tasas se cuantificaran en función de la capacidad económica, dada la naturaleza y estructura de esta clase de tributos, estimamos que no vulnera el artículo 31.1 CE la circunstancia de que, en la actualidad, en algunas tasas, la ley fije la misma cuota tributaria con independencia de que la magnitud de la riqueza que manifiesta en cada caso el hecho imponible

---

<sup>54</sup> ATC 71/2008, de 26 de febrero, FJ 5, relativo a un tributo que gravaba la explotación de máquinas recreativas tipo «B».

<sup>55</sup> Véase, por todos, ARROYO JIMÉNEZ (2009).

<sup>56</sup> Véase BORRERO MORO (1999).

<sup>57</sup> Véase la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13, MP: Jesús Leguina Villa, relativa a un impuesto autonómico que gravaba la infrautilización de tierras, y donde se dice que «es constitucionalmente admisible que [se] establezcan impuestos que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica o de pago, respondan principalmente a criterios económicos o sociales orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza. Basta que dicha capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo».

pueda ser diferente»<sup>58</sup>.

Finalmente, debe señalarse que el legislador sí ponderó en cierta medida el principio de capacidad económica a la hora de regular las tasas judiciales de 2013-2015, especialmente en la definición de algunas exenciones y en el establecimiento para las personas físicas de un tipo de gravamen reducido.

## **6. La conformidad de las tasas judiciales con el derecho a la tutela judicial efectiva**

### **6.1. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**

Este Tribunal se ha pronunciado en varias ocasiones acerca de si condicionar el acceso a la justicia al pago previo de tasas judiciales es compatible con el derecho a un proceso justo que el artículo 6.1 del [Convenio Europeo de Derechos Humanos](#) (en adelante, CEDH) consagra.

Su doctrina general es que las restricciones de este derecho son admisibles si persiguen un fin legítimo y existe una razonable relación de proporcionalidad entre éste y los medios empleados para alcanzarlo. El buen funcionamiento de la Justicia puede justificar que se restrinja económicamente el acceso de los individuos a los Tribunales. Del artículo 6.1 CEDH no se deriva un derecho incondicionado a la gratuidad del proceso<sup>59</sup>. Las tasas judiciales contribuyen al logro de dos fines plausibles: la financiación del sistema judicial y la reducción del número de litigios injustificados<sup>60</sup>. Ahora bien, la limitación del referido derecho que encierran estos tributos puede resultar desproporcionada si su cuantía resulta excesiva, habida cuenta de circunstancias tales como: la capacidad del justiciable para satisfacerlos; las posibilidades de modular su cuantía y su pago en atención a las singularidades del caso; la fase del procedimiento en la que han de pagarse; la naturaleza del pleito, y la razonabilidad de las pretensiones sostenidas por el sujeto pasivo.

La capacidad económica del justiciable es, en la práctica, el factor más relevante a la hora de juzgar si la tasa incurre o no en semejante desproporción. A estos efectos, el TEDH tiene en cuenta principalmente sus ingresos, comparándolos con el salario mínimo o medio del país en cuestión y con la cuantía de la tasa exigida en el caso concreto. También pondera si el afectado es titular o no de bienes que pudiera realizar al objeto de pagarla<sup>61</sup>. Finalmente, considera si el procedimiento a través del cual las autoridades nacionales deciden eximir o no eximir de las tasas a quienes lo soliciten y merecen, en atención a su capacidad económica y a otros factores como la

---

<sup>58</sup> Voto particular concurrente de los Magistrados Ramón Rodríguez Arribas, Manuel Aragón Reyes y Eugeni Gay Montalvo al [ATC 71/2008, de 26 de febrero](#). Sobre el alcance del principio de capacidad económica respecto de las tasas, véase, por todos, LOZANO SERRANO (2012).

<sup>59</sup> STEDH de 19 de junio de 2001 (*Kreuz c. Polonia*, 28249/95, §§ 55 y ss.).

<sup>60</sup> STEDH de 29 de mayo de 2012 (*Julin c. Estonia*, 16563/08, § 160).

<sup>61</sup> SSTEDH de 8 de junio de 2006 (*V.M. c. Bulgaria*, 45723/99, § 56) y 17 de febrero de 2009 (*Gospodarczyk c. Polonia*, 6134/03, § 35).

viabilidad de sus pretensiones, reúne las debidas garantías: si el órgano competente para resolver al respecto es imparcial, motiva su decisión, da audiencia previa al solicitante y tiene en cuenta efectivamente su capacidad económica real; si la resolución es recurrible ante los Tribunales en el caso de que haya sido adoptada por una autoridad administrativa, etc.<sup>62</sup>.

El TEDH también concede importancia a la fase del procedimiento en la que ha abonarse la tasa. De un lado, viene a entender que el umbral de lo admisible es menor en la primera instancia que en las ulteriores: las tasas pueden ser más altas en vía de recurso<sup>63</sup>. De otro lado, estima que los Estados tienen un margen mayor para establecer cuantías más elevadas cuando la tramitación del proceso no está condicionada al previo pago del tributo<sup>64</sup>.

Otro factor que se pondera es la flexibilidad de la regulación, es decir, la posibilidad de aplazar o fraccionar el pago de la tasa, así como la de obtener una exención parcial o total, provisional o definitiva, en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso concreto<sup>65</sup>.

La naturaleza del pleito es igualmente relevante. El TEDH ha venido a estimar, por ejemplo, que el margen de los Estados es mayor en los pleitos de naturaleza dineraria que en los concernientes al estado civil de las personas, como es el caso de un divorcio, o en los que se discuten hechos que revisten una enorme gravedad, tales como la causación deliberada de serias lesiones a un ciudadano por parte de agentes públicos.

La STEDH de 26 de julio de 2005 (*Kniat c. Polonia*, 71731/01, § 41) señala al respecto que «mientras que en los casos relativos a acciones pecuniarias puede decirse que hay una relación directa entre el objeto del procedimiento y la tasa judicial, ya que la tasa depende de la cantidad que la persona interesada ha escogido demandar, no hay tal vínculo en los casos concernientes a reclamaciones de derechos no patrimoniales. Además, no parece que la obligación de efectuar un pago especial para tramitar un caso de divorcio estuviera justificada en interés de la Justicia».

La STEDH de 19 de junio de 2007 (*Ciorap c. Moldavia*, 12006/02, § 95), relativa a una reclamación por los daños físicos que las autoridades habían causado al actor al alimentarlo forzosamente, declara que, tal y como establecía la propia legislación moldava, éste debía haber quedado exento de pagar la correspondiente tasa, con independencia de su capacidad económica, en atención a la gravedad de los hechos.

---

<sup>62</sup> SSTEDH de 25 de enero de 2007 (*Iorga c. Rumanía*, 4227/02, § 47); 7 de febrero de 2008 (*Beian c. Rumanía*, 4113/03, §§ 34-37); 18 de noviembre de 2008 (*Serin c. Turquía*, 18404/04, § 34); 3 de noviembre de 2009 (*Adam c. Rumanía*, 45890/05, §§ 29 y ss.); 1 de marzo de 2011 (*Kaba c. Turquía*, 1236/05, §§ 22 y 24); 10 de enero de 2012 (*Hüseyin Özel c. Turquía*, 2917/05, § 29); 7 de febrero de 2012 (*Alkan c. Turquía*, 17725/07, §§ 26 y 27), y 10 de abril de 2012 (*İlbeyi Kemaloglu y Meriye Kemaloglu c. Turquía*, 19986/06, 52 y 53).

<sup>63</sup> Véanse las SSTEDH de 26 de julio de 2005 (*Podbielski y PPU Polpure c. Polonia*, 39199/98, § 65); 10 de enero de 2006 (*Teltronic-Catv c. Polonia*, 48140/99, § 61); 24 de mayo de 2006 (*Weissman y otros c. Rumanía*, 63945/00, § 42); 25 de enero de 2007 (*Iorga c. Rumanía*, 4227/02), y 4 de marzo de 2008 (*Polejowski c. Polonia*, 38399/03, § 33).

<sup>64</sup> Véase especialmente la STEDH de 9 de diciembre de 2010 (*Urbanek c. Austria*, 35123/05, § 56).

<sup>65</sup> Véase la STEDH de 9 de diciembre de 2010 (*Urbanek c. Austria*, 35123/05, §§ 62 y ss.).

Debe señalarse, por último, que el TEDH ha considerado perfectamente compatible con el derecho a un proceso justo el que la cuantía de las tasas judiciales dependa de la magnitud de la cantidad reclamada. El TEDH apunta al respecto que esta regla, observada normalmente en la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa<sup>66</sup>, favorece la razonabilidad de las pretensiones procesales formuladas por los actores.

En el caso resuelto por la STEDH de 3 de febrero de 2009 (*Kupiec c. Polonia*, 16828/02, §§ 47 y 49), por ejemplo, se había requerido al actor el pago de 29.100 slotis (al cambio actual, 6.768,95 €) en concepto de tasa judicial por haber formulado una demanda por valor de 1.400.000 slotis (325.654 €), aunque luego aquella cantidad se redujo hasta los 5.820 slotis (1.353,79 €) después de que el obligado obtuviera una exención del 80% del tributo como consecuencia de su situación económica. El TEDH considera que la obligación de pagar la tasa no supuso una restricción desproporcionada del derecho a un justo proceso, pues «la indemnización reclamada por el demandante [parecía] extremadamente exagerada y no realista. Si el demandante hubiese reclamado una cantidad más razonable, las tasas judiciales hubiesen sido menores» (§ 47); «los demandantes que deliberadamente inflan el valor de sus reclamaciones de indemnización no pueden esperar quedar enteramente exentos del pago de las tasas judiciales o de la exigencia de contribuir en una razonable cuantía a los costes de tramitar la acción» (§ 49). Véase, también, la STEDH de 17 de febrero de 2009 (*Gospodarczyk c. Polonia*, 6134/03, § 34).

En el caso enjuiciado por la STEDH de 9 de diciembre de 2010 (*Urbanek c. Austria*, 35123/05), al demandante, acreedor en un proceso concursal, se le había impuesto la obligación de pagar una tasa judicial de 29.829,50 €, resultante de multiplicar la cuantía reclamada por 1,2% y sumarle una cuota fija de 1.509 €. Para declarar que no hubo violación del derecho a un proceso justo, el TEDH advierte que «no hay nada inusual en un sistema en el que las tasas judiciales a satisfacer por reclamaciones pecuniarias dependen de la cantidad objeto de la controversia», lo cual puede ser admisible incluso en los casos en los que el actor corre el riesgo de que las cantidades finalmente recuperadas a través del proceso sean inferiores a las tasas judiciales devengadas, por ejemplo, como consecuencia de la insolvencia del deudor. El TEDH, no obstante, también tiene en cuenta que en el Derecho austríaco: a) el pago de la tasa judicial no es requisito de admisibilidad de la pretensión procesal [aunque, obviamente, puede ejercer un potente efecto disuasorio sobre el acceso a los Tribunales]; b) su cuantía no resulta desproporcionada; y c) su regulación es suficientemente flexible, al contemplar diversas exenciones totales o parciales en función de la situación económica de los obligados.

La STEDH de 8 de junio de 2006 (*V.M. c. Bulgaria*, 45723/99) estima admisible la regla establecida en la legislación búlgara según la cual, en los pleitos civiles de reclamaciones dinerarias, la cuantía de la tasa judicial equivalía al 4% de la cantidad reclamada, es decir, ¡un tipo de gravamen ocho veces superior y cuarenta veces superior a los tipos de la cuota variable establecidos por la legislación española de 2013-2013 para las personas jurídicas y las personas físicas, respectivamente!

Así las cosas, podemos afirmar que la legislación española reguladora de las tasas judiciales vigente durante el periodo de 2013 a 2015 no permitía que se produjera casi ninguno de los excesos considerados por el TEDH como violaciones del derecho a un proceso justo.

En muchos de los casos en los que el TEDH ha apreciado una violación tal, la tasa judicial impuesta era relativamente modesta en relación con el salario mínimo o medio existente en el

---

<sup>66</sup> Así lo advierte, sin cuestionar esta regla en ningún momento, la STEDH (Gran Sala) de 10 de noviembre de 2010 (*Perdigão c. Portugal*, 24768/06, § 48).

Estado demandado, pero las autoridades nacionales habían denegado injustificadamente su exención a pesar de la alegada –y, por lo general, acreditada– falta de recursos para litigar del demandante. Sirvan algunos ejemplos<sup>67</sup>:

La STEDH de 25 de enero de 2007 (*Iorga c. Rumanía*, 4227/02) conoce de un caso en el que al actor, que cobraba una pensión de jubilación equivalente a 22 € mensuales y cuya esposa carecía de ingresos, se le había exigido el pago de una tasa equivalente a 21 € para tramitar su demanda de devolución de bienes indebidamente confiscados por el Estado, sin que su solicitud de quedar exento por carecer de recursos para litigar hubiera sido estimada. Es probable, no obstante, que en España un litigante semejante hubiese tenido derecho a la asistencia jurídica gratuita y, por consiguiente, no hubiera tenido que satisfacer la tasa. Hay que tener presente que a la sazón la pensión media mensual en Rumanía era equivalente a 55 €. Al objeto de declarar violado el artículo 6.1 CEDH, el TEDH añade que, en el Derecho rumano entonces vigente, el procedimiento de declaración de exención de la tasa judicial no reunía las garantías exigibles, pues la competencia para decidir al respecto correspondía a la misma autoridad administrativa que había sido demandada por el actor, y su decisión no era recurrible ante los Tribunales.

La STEDH de 7 de febrero de 2008 (*Beian c. Rumanía*, 4113/03) declara vulnerado el artículo 6.1 CEDH en un asunto en el que la tasa reclamada a los actores, marido y mujer, equivalía a 330 €, lo que suponía «más del doble de la totalidad de los ingresos» mensuales de la pareja, que eran inferiores al salario medio neto mensual de Rumanía, equivalente a 119 €. El TEDH reitera la doctrina sentada en *Iorga* sobre la falta de garantías del procedimiento de declaración de exención de la tasa judicial.

En el caso resuelto por la STEDH de 18 de noviembre de 2008 (*Serin c. Turquía*, 18404/04), al demandante se le había exigido una tasa equivalente a 370 € para admitir a trámite su demanda de indemnización de daños y perjuicios causados por agentes de la policía. El demandante contaba con unos ingresos mensuales –procedentes de una pensión de jubilación– equivalentes a 220 €, y no era propietario de bienes inmuebles. Es probable, no obstante, que en España un litigante similar hubiera tenido derecho a la asistencia jurídica gratuita. De hecho, el TEDH tuvo muy en cuenta para declarar la violación del artículo 6.1 CEDH que la solicitud de asistencia jurídica gratuita del actor había sido desestimada por las autoridades nacionales turcas de manera no motivada.

En el caso enjuiciado por la STEDH de 16 de diciembre de 2014 (*Onar y otros c. Turquía*, 13160/07), a los actores se les había exigido el pago de una cantidad equivalente a 115 € para interponer una demanda por daños y perjuicios por la muerte de un familiar. Aquéllos «estaban desempleados y... vivían con las ayudas Estatales, así como con la ayuda de sus vecinos. Sin embargo, el tribunal de primera instancia desestimó [su] petición de asistencia jurídica gratuita en base a que... el padre del fallecido tenía la edad y capacidad suficiente para trabajar».

En otros muchos asuntos, la tasa judicial exigida era varias veces superior a los ingresos mensuales del demandante, ya de por sí relativamente escasos:

En el caso enjuiciado por la STEDH de 19 de junio de 2001 (*Kreuz c. Polonia*, 28249/45), el actor era un hombre de negocios a la sazón carente de ingresos que había invertido todos sus recursos en una

---

<sup>67</sup> Véanse, también, las SSTEDH de 3 de noviembre de 2009 (*Adam c. Rumanía*, 45890/05); 26 de octubre de 2010 (*Marina c. Letonia*, 46040/07); 26 de julio de 2011 (*Georgel y Georgeta Stoicescu c. Rumanía*, 9718/03); 10 de enero de 2012 (*Hüseyin Özel c. Turquía*, 2917/05); 7 de febrero de 2012 (*Alkan c. Turquía*, 177725/07), y 10 de abril de 2012 (*İlbeyi Kemaloglu y Meriye Kemaloglu c. Turquía*, 19986/06).

operación frustrada como consecuencia de una ilegalidad cometida por las autoridades polacas, por la que reclamaba una indemnización ante los Tribunales nacionales. La tasa judicial exigida para tramitar su pretensión era *igual al salario medio anual* existente en Polonia por aquel entonces.

La STEDH de 26 de julio de 2005 (*Jedamski y Jedamska c. Polonia*, 73547/01) considera un caso en el que a los actores se les había impuesto una tasa cuyo importe era más de *cincuenta veces superior al salario medio mensual* existente en Polonia a la sazón.

En el asunto considerado por la STEDH de 24 de mayo de 2006 (*Weissman y otros c. Rumanía*, 63945/00), los actores pretendían una indemnización por los daños que les había ocasionado el Estado rumano al confiscarles ilegalmente un inmueble en 1949 que luego recuperaron en 1999. Para admitir a trámite su pretensión se les requería el pago de 323.264 €.

En el caso de STEDH de 7 de junio de 2007 (*Malahov c. Moldavia*, 32268/02), al actor, un jubilado, se le había exigido el abono de una tasa *más de noventa veces superior a sus ingresos mensuales*.

La STEDH de 17 de julio de 2007 (*Mehmet y Suna Yigit c. Turquía*, 52658/99) conoce de un caso en el que los actores eran padres de una niña que había sufrido graves daños como consecuencia de una operación quirúrgica, carecían de ingresos y habían contratado a un abogado con el que habían pactado unos honorarios en función del resultado del litigio. Sin embargo, no pudieron pleitear por no satisfacer una tasa *cuatro veces superior al salario mínimo mensual* a la sazón existente en Turquía. A juicio de los Tribunales turcos, los litigantes que contrataban a un abogado no tenían derecho a la asistencia jurídica gratuita ni, por lo tanto, a la exención de las tasas judiciales.

En el caso resuelto por la STEDH de 4 de marzo de 2008 (*Polejowski c. Polonia*, 38399/03), la tasa judicial requerida al actor era *veinte veces superior a sus ingresos mensuales*, procedentes de una pensión de discapacidad.

Pongamos el caso más extremo posible. Imaginemos un individuo, no integrado en una unidad familiar, cuyos recursos e ingresos económicos anuales brutos exceden en un euro de los que dan derecho a la asistencia jurídica gratuita en España<sup>68</sup>, es decir, un euro más el doble del indicador público de renta de efectos múltiples, que cuando se escriben estas líneas es de 6.390,13 €<sup>69</sup>, lo que arroja un resultado de 12.781,26 €. Si esta persona promueve un procedimiento ordinario civil por valor de 2.000.000 € –lo cual parece, en principio, muy improbable–, debería pagar, con arreglo a la LTJ de 2012-2015, una tasa de 2.300 €, es decir, de un importe 2,16 veces superior a sus ingresos mensuales. Pues bien, esta ratio entra probablemente dentro de los márgenes de lo que el TEDH ha considerado admisible. Desde luego, no hemos podido encontrar alguna sentencia suya en la que se estime desproporcionada una tasa cuya cuantía, dividida por el salario mensual del obligado, fuese igual o inferior, fuera de los casos en los que el afectado tenía derecho a la asistencia jurídica gratuita.

La STEDH de 8 de junio de 2006 (*V.M. c. Bulgaria*, 45723/99), por ejemplo, consideró que la exigencia de una tasa equivalente a 193 \$ –un 4% de la cantidad reclamada por el actor, que había solicitado sin éxito

---

<sup>68</sup> Véase el art. 3.1.a) de la [Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita](#) (BOE núm. 11, 12.1.1996).

<sup>69</sup> Véase la disposición adicional octogésima cuarta de la [Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016](#) (BOE núm. 260, 30.10.2015).

la exención del tributo por carecer de recursos suficientes para litigar- no vulneraba el artículo 6.1 CEDH. El salario *medio* mensual era en Bulgaria por aquel entonces de 100 \$. El actor era un desempleado, si bien tenía en propiedad su vivienda y ocasionalmente proporcionaba servicios retribuidos de consultoría jurídica.

Adviértase, además, que el artículo 5 LAJG establece que en algunos supuestos, que constituyen una lista no cerrada, cabe reconocer excepcionalmente el derecho a la asistencia jurídica gratuita y, por lo tanto, la exención de las tasas a las personas cuyos recursos e ingresos rebasen los límites ordinarios fijados por la ley, siempre que no excedan del quíntuplo del indicador público de renta de efectos múltiples. Se establece así una válvula de escape que permite dar una solución equilibrada a casos extremos en los que la aplicación estricta de los umbrales establecidos con carácter general por el legislador podría arrojar sobre los afectados una carga que, a la vista de las circunstancias extraordinarias concurrentes, cabría considerar desproporcionada.

Hay un punto, sin embargo, en el que, a nuestro juicio, resulta razonable entender que la legislación española vigente durante 2013-2015 contravenía la mentada jurisprudencia: el relativo a las *personas jurídicas en situación económica precaria*<sup>70</sup>. El legislador sólo otorga el beneficio de justicia gratuita y, por lo tanto, exime del pago de las tasas judiciales: de un lado, a las asociaciones de utilidad pública y fundaciones inscritas en el registro público correspondiente que carezcan de patrimonio suficiente cuando el resultado contable de la entidad en cómputo anual fuese inferior a la cantidad equivalente al triple del indicador público de renta de efectos múltiples [arts. 2.c) y 3.5 LAJG]; y, de otro, a la Cruz Roja, las Asociaciones de Consumidores y Usuarios y las Asociaciones de Protección de Discapacitados, sin necesidad de acreditar insuficiencia de recursos para litigar [disposición adicional segunda LAJG]. Las restantes personas jurídicas quedan categóricamente excluidas de este beneficio, por insuficientes que sean tales recursos a dichos efectos. Debe notarse, además, que las tasas judiciales eran mucho más elevadas para las personas jurídicas que para las físicas. En un procedimiento ordinario civil en el que se hubiesen reclamado 3.000.000 €, por ejemplo, su importe alcanzaba 10.300 €. La LAJG sólo contempla una exención para los casos en los que la correspondiente entidad ya ha sido declarada en concurso de acreedores, en concreto, respecto de «las acciones que, en interés de la masa del concurso y previa autorización del Juez de lo Mercantil, se interpongan por los administradores concursales» [art. 4.1.h)].

Pues bien, el TEDH ha declarado reiteradamente que condicionar el acceso al proceso de una sociedad mercantil carente de recursos para litigar -v. gr. por encontrarse en una situación de insolvencia o limítrofe con ella- al pago de una tasa judicial significativa constituye una vulneración del artículo 6.1 CEDH<sup>71</sup>. Con razón o sin ella, el TEDH no ha aceptado el argumento que en estos casos han solido esgrimir los Estados demandados, consistente en que los creadores de esas entidades deben contar con la posibilidad de tener que litigar y, por lo tanto, han de

---

<sup>70</sup> En este sentido, BANACLOCHE PALAO (2014, pp. 364, 365 y 367).

<sup>71</sup> Véase, en esta línea, la STJUE (Sala 2ª) de 22 de diciembre de 2010 (*DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH*, C-279/09)

reservar los fondos necesarios para satisfacer las correspondientes tasas<sup>72</sup>.

## 6.2. La primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Nuestro Tribunal Constitucional declaró en varias sentencias<sup>73</sup> la conformidad con el artículo 24.1 CE de las tasas judiciales reguladas por la Ley 53/2002, así como las añadidas por el legislador catalán<sup>74</sup>. El Tribunal consideró constitucionalmente lícitas tanto la obligación de los justiciables de abonarlas como la circunstancia de que su previo pago se configurase como una condición *sine qua non* del acceso al proceso.

De acuerdo con esta jurisprudencia inicial, «el legislador cuenta con un ámbito de libertad amplio en la definición o determinación de las condiciones y consecuencias del acceso a la justicia», pudiendo limitar el derecho a la tutela judicial si los límites «están dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida»<sup>75</sup>.

Estas tasas –estima el Tribunal– persiguen un fin legítimo: «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»<sup>76</sup>. Y lo mismo se afirma del requisito del previo pago: se trata con él de «lograr un alto grado [de cumplimiento] espontáneo de la obligación de pagar un tributo legítimo»<sup>77</sup>.

Su cuantía no puede tacharse de desproporcionada, teniendo en cuenta que sólo quedan sujetas al pago de las tasas las personas jurídicas con ánimo de lucro cuya cifra de negocios hubiere alcanzado un importe neto superior a varios millones de euros. El Tribunal señala a estos efectos, apoyándose en alguna decisión del TEDH, la diferente situación en la que se encuentran las personas jurídicas –en especial, las sociedades mercantiles– y las físicas en lo tocante a la gratuidad de la justicia:

---

<sup>72</sup> Véanse las SSTEDH de 26 de julio de 2005 (*Podbielski y PPU Polpure c. Polonia*, 39199/98), 10 de enero de 2006 (*Teltronic-Cato c. Polonia*, 48140/99), 31 de julio de 2007 (*FC Mretebi c. Georgia*, 38736/04) y 20 de diciembre de 2007 (*Paykar Yev Haghtanak Ltd c. Armenia*, 21638/03).

<sup>73</sup> SSTC 20/2012, de 16 de febrero, MP: Eugeni Gay Montalvo; 79/2012, de 17 de abril, MP: Adela Asúa Batarrita; 85/2012, de 18 de abril, MP: Manuel Aragón Reyes; 103/2012, de 9 de mayo, MP: Eugeni Gay Montalvo; 116/2012, de 4 de junio, MP: Adela Asúa Batarrita; 164/2012, de 1 de octubre, MP: Pascual Sala Sánchez; 218/2012, de 26 de noviembre, MP: Ramón Rodríguez Arribas; y 120/2014, de 17 de julio, MP: Ricardo Enríquez Sancho.

<sup>74</sup> STC 71/2014, de 6 de mayo, MP: Fernando Valdés Dal-Ré, comentada por GARCÍA DE PABLOS (2014); CIERCO SEIRA (2015), y SÁNCHEZ ÁLVAREZ (2016b).

<sup>75</sup> STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 7.

<sup>76</sup> STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 8.

<sup>77</sup> STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 11.



«Los fondos de los que disponen las asociaciones y las sociedades privadas para la defensa jurídica de sus derechos proceden de los recursos que sus miembros o socios acuerdan y aportan libremente, en función de sus intereses: no debe exigirse al Estado que gaste recursos económicos públicos en beneficio de entidades cuyos socios han decidido libremente no aportar los recursos económicos precisos para desarrollar sus actividades normales, especialmente cuando se trata de actividades procesales en relación con litigios sobre derechos de propiedad que no afectan más que a los particulares interesados en los hechos»<sup>78</sup>.

El Tribunal advierte, no obstante, que este juicio general acerca de la compatibilidad de la Ley con la Constitución podría verse modificado si «se mostrase que la cuantía de las tasas... [es tan elevada] que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables»<sup>79</sup>, lo que en ninguno de los asuntos que llegaron a su conocimiento estimó.

El Tribunal apunta, adicionalmente, algunos criterios que hay que ponderar a la hora de efectuar ese juicio de razonabilidad-proporcionalidad. De un lado, la instancia procesal en la que ha de abonarse la tasa: el margen del legislador es más amplio cuando la tasa es una condición de acceso a las segundas y ulteriores instancias, pues «el derecho de acceso a los recursos recibe un menor grado de protección desde el punto de vista del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva»<sup>80</sup>. De otro lado, la naturaleza del pleito. Así lo sugiere cuando afirma que el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa «ofrece peculiaridades desde el punto de vista constitucional, consecuencia del mandato contenido en el artículo 106.1 CE que ordena y garantiza el control jurisdiccional de la Administración por parte de los Tribunales»<sup>81</sup>.

Debe resaltarse, con todo, que las tasas judiciales de 2002 se parecían poco a las de 2012-2015. Recordemos que éstas últimas extendieron su alcance al orden social y, en principio, a todas las personas, tanto a las físicas como a las jurídicas, con o sin ánimo de lucro, con independencia de su cifra de negocios. Y sus cuantías eran significativamente más elevadas.

### 6.3. La Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016. Crítica de sus argumentos

El Tribunal Constitucional va a dar un giro copernicano a su doctrina en esta Sentencia, por la que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad y se anulan casi todas las tasas judiciales establecidas en la legislación a la sazón vigente. Las únicas que se libran de la declaración de inconstitucionalidad son la cuota fija de las tasas devengadas en los procesos civiles, por la razón de que no habían sido impugnadas por los recurrentes, y las previstas para las personas físicas,

---

<sup>78</sup> STC 20/2012, de 16 de febrero, FJ 9.

<sup>79</sup> STC 20/2012, de 12 de marzo, FJ 10.

<sup>80</sup> STC 79/2012, de 17 de abril, FJ 4. Véase, también, la STC 103/2012, de 9 de mayo, FJ 5.

<sup>81</sup> STC 116/2012, de 4 de junio, FJ 5.

que ya habían sido derogadas en virtud del Decreto-Ley 1/2005 y sobre las que el Tribunal no estima procedente pronunciarse.

La razón fundamental esgrimida para justificar el fallo es que los tributos cuestionados suponen una restricción desproporcionada del derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la jurisdicción y a los recursos legalmente establecidos. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal Constitucional se apoya a su vez en diversos argumentos:

a. La invocación falaz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

La [STC 140/2016](#) dedica varias páginas a invocar y describir la abundante doctrina emanada por el TEDH sobre la compatibilidad de las tasas judiciales con el derecho a un proceso justo. Nuestro Tribunal Constitucional viene a señalar, con razón, que esta jurisprudencia debe servir como «criterio interpretativo» para resolver las cuestiones aquí planteadas, en atención a la «decisiva relevancia que adquieren los tratados y acuerdos internacionales sobre protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas ratificados por España» respecto de la interpretación que debe darse a los derechos equivalentes consagrados en nuestra Constitución (FJ 4).

Esta invocación puede generar la apariencia de que la conclusión a la que llega nuestro Tribunal Constitucional es conforme con la jurisprudencia del TEDH, de que aquélla se deriva lógicamente o al menos cuenta con el soporte que ésta le presta. Pero dicha apariencia queda muy lejos de corresponderse con la realidad. Antes bien existe una palmaria contradicción entre las soluciones que ambos órganos jurisdiccionales dan a problemas sustancialmente iguales. La [STC 140/2016](#) declara desproporcionadas tasas judiciales muy inferiores a las pagadas en otros países europeos y que el TEDH ha estimado equilibradas y compatibles con el derecho a un proceso justo. La [STC 140/2016](#) considera inconstitucionales reglas observadas con toda normalidad en la mayoría de los países del Consejo de Europa y a las que el TEDH ha dado explícitamente su visto bueno.

b. La supuesta inidoneidad de las tasas judiciales para racionalizar el uso de la Administración de Justicia

En el preámbulo de la LTJ se decía que con estas tasas se perseguía «racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional». En la memoria del análisis del impacto normativo elaborada para preparar el correspondiente proyecto de ley se precisaba al respecto lo siguiente:

«Es preciso racionalizar el uso de los medios y buscar la máxima eficacia de los mismos, evitando situaciones de abuso constatables generadas por aquellos que litigan, no buscando un[a] justa tutela de sus derechos, sino ventajas indebidas e ilegítimas al abrigo de nuestra normativa procesal, retrasando la respuesta de los Tribunales»; «racionalizar el uso de la Administración de Justicia, especialmente en el ámbito de la segunda instancia... Con el reforzamiento de la tasa judicial se logra que una parte de tales costes sea soportada por la persona que utiliza la vía judicial, y no por el resto de los ciudadanos, especialmente cuando no ha lugar a estimar su pretensión o cuando no se conforma con un primer pronunciamiento judicial».

De estas palabras deduce la [STC 140/2016](#) (FJ 7) que aquí el legislador había querido «evitar la

interposición de recursos infundados»; «atajar una patología concreta, la del abuso del derecho al recurso al ser utilizado éste como táctica dilatoria». Y a continuación considera que las tasas judiciales establecidas constituyen un medio «inidóneo» para lograr este fin, por varias razones:

En primer lugar, porque al imponerse la tasa de manera indiscriminada a todos los actores, con independencia de su capacidad económica, «el efecto preventivo o disuasorio se diluye para todo aquel que dispone de medios económicos suficientes», al tiempo que «perjudica al justiciable que ejercita correctamente su derecho a recurrir» (FJ 8)<sup>82</sup>.

En segundo lugar, porque la patología que se trata de perseguir es «minoritaria» (FJ 8).

En tercer lugar, porque nuestro ordenamiento jurídico ya dispone de un instrumento disuasorio de recursos infundados como es el depósito para recurrir, «sin que se aporten razones objetivas que permitan justificar la introducción de la tasa debido a una supuesta falta o insuficiencia de esa misma eficacia disuasoria» de tales depósitos (FJ 8).

Finalmente, y «a diferencia de los depósitos, la ley impugnada no permite la devolución de la tasa judicial si se llega a estimar el recurso, pese a ser tal hecho claramente indicativo de que el así interpuesto no devenía infundado» (FJ 8).

Todos estos argumentos son manifiestamente inaceptables, salvo quizás el último. Por de pronto, el Tribunal Constitucional, con la evidente intención de minusvalorar los beneficios sociales derivados de las tasas judiciales, interpreta de una manera incomprensiblemente estrecha el objetivo declarado por la Ley de «racionalizar el uso de la Administración de Justicia». Del sentido literal de esta expresión, de la referida memoria y, sobre todo, del contenido de la Ley se desprende con meridiana claridad que el fin perseguido no era simplemente disuadir la interposición de tales recursos, sino prevenir litigios infundados, tanto en la primera como en la segunda y ulteriores instancias. El objetivo era reducir el número de pleitos socialmente indeseables, al incrementar el coste esperado de sostener pretensiones procesales con escasas probabilidades de éxito.

En segundo lugar, no es razonable suponer que las tasas judiciales carecen *totalmente* de eficacia «disuasoria» respecto de las personas que poseen suficientes medios económicos para litigar. La asunción de que éstas pleitean sin consideración alguna al dinero que ello puede costarles es inverosímil. Antes bien cabe pensar lo contrario: que muchos individuos pudientes lo son precisamente porque antes de tomar ciertas decisiones ponderan cuidadosamente los costes y los beneficios que éstas pueden traerles. Por más dinero que tenga una persona, seguramente llegará un punto en el que no le resulte rentable embarcarse en un pleito, por ser negativa la utilidad que del mismo puede esperar. Las tasas judiciales, al minorar la utilidad esperada de las posiciones procesales cuyas perspectivas de éxito son escasas, reducen también la probabilidad de que alguien decida sostenerlas.

---

<sup>82</sup> En sentido similar, GONZÁLEZ LÓPEZ (2013, pp. 290 y 292).

En tercer lugar, la patología que se pretende combatir está lejos de ser «minoritaria». La evidencia empírica disponible muestra que «España es uno de los países más litigiosos del mundo», lo que obviamente repercute negativamente sobre la calidad y la agilidad de nuestro sistema judicial<sup>83</sup>. Nótese que el nivel de satisfacción de los ciudadanos españoles respecto del funcionamiento de la Justicia es comparativamente bajo<sup>84</sup>, a pesar de que su presupuesto es, en términos relativos, equiparable o incluso superior al de otros países de nuestro entorno<sup>85</sup>.

En cuarto lugar, las ridículas cuantías de los depósitos para recurrir previstas en nuestra legislación –oscilantes, con carácter general, entre treinta y cincuenta euros<sup>86</sup>– permiten pensar que éstos no constituyen un aliciente económico suficiente para disuadir como sería deseable la interposición de recursos infundados. Y, por cierto, tampoco parece que la posibilidad de castigar con multas la interposición temeraria de recursos<sup>87</sup> baste a tales efectos, habida cuenta de que en la práctica sólo en casos extraordinariamente raros y flagrantes se atreven los Tribunales a imponer tales sanciones.

En quinto lugar, las tasas judiciales no necesariamente perjudican a los justiciables que sostienen o podrían sostener una pretensión procesal fundada en Derecho. Por lo general, ocurre justamente lo contrario: en la medida en que se añaden a las costas procesales, estos tributos incrementan el coste esperado de oponerse judicialmente a una pretensión tal y, por lo tanto, aumentan la probabilidad de que no se produzca tal oposición y, a la postre, de que los derechos de aquellos justiciables sean respetados sin necesidad de que los Tribunales intervengan, con el ahorro que ello implica. Si se han visto en la necesidad de pagar la tasa para obtener la tutela judicial de sus derechos, en principio tampoco resultarán perjudicados, pues el pago se incluye en las costas y, por lo tanto, su coste será soportado en última instancia por el perdedor del pleito, de acuerdo con el criterio del vencimiento, que es el que rige con carácter general en nuestro ordenamiento jurídico.

Es cierto que a veces los vencedores no pueden recuperar el importe de la tasa satisfecha. Tal ocurre básicamente en dos situaciones: a) cuando el perdedor es insolvente, y b) cuando la ley excluye la condena en costas, por ejemplo, porque el caso presentaba serias dudas o se ha

---

<sup>83</sup> MORA-SANGUINETTI y GÓMEZ POMAR (2014). En PALUMBO, GIUPPONI, NUNZIATA y MORA-SANGUINETTI (2013, p. 37), puede verse que España es el tercero de los países de la OCDE analizados con una mayor tasa de litigios *per capita*.

<sup>84</sup> MAYORAL DÍAZ-ASENSIO y MARTÍNEZ I COMA (2013, pp. 23 y ss.).

<sup>85</sup> [The 2016 EU Justice Scoreboard](#). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2016) 199 final, pp. 23 y ss.

<sup>86</sup> Véase la disposición adicional 15ª de la [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#) (BOE núm. 157, 2.7.1985).

<sup>87</sup> Véase el art. 247 de la [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil](#) (BOE núm. 7, 8.1.2000).

estimado un recurso contra una decisión judicial ilegal<sup>88</sup>.

El TEDH ha considerado perfectamente admisible el pago de tasas judiciales de cuantía relativamente elevada en casos –v. gr. en procesos concursales– en los que el vencedor del pleito no tiene la posibilidad de repercutirlas sobre el perdedor, de resultas de la insolvencia de este último<sup>89</sup>. Esta solución es razonable, en tanto en cuanto los acreedores, antes de pleitear, pueden conseguir más fácilmente información acerca de la capacidad económica de sus deudores que los Tribunales y, por lo tanto, pueden prevenir más eficientemente que éstos el riesgo de que se tramiten procedimientos judiciales en buena medida inútiles, cuya resolución va a carecer de efectos prácticos como consecuencia de la referida insolvencia.

Consideramos, sin embargo, que ciertos casos de exclusión de la condena en costas al perdedor merecen una solución diferente. Sirva el ejemplo de los litigios que presentan serias dudas de hecho o de Derecho. Estos son *ceteris paribus* especialmente valiosos para la sociedad, pues su resolución tiende a despejar tales dudas y, en consecuencia, a aclarar cómo hay que interpretar y aplicar ciertas normas a determinados hechos, a incrementar la seguridad jurídica, a disminuir el riesgo de que surjan pleitos similares, etc. En suma, estos pleitos suelen engendrar significativas externalidades positivas, beneficios para muchas personas distintas de los litigantes. Es por ello que no conviene desalentarlos, sino más bien lo contrario. Los actores que los promueven y que además logran que sus pretensiones sean estimadas no deberían soportar el coste de las tasas judiciales, máxime cuando tampoco pueden recuperar de los perdedores el resto de los gastos en que han debido incurrir con ocasión del litigio. No parece muy sensato tratar peor a quienes inician estos procesos singularmente útiles para la sociedad que a los que sostienen pleitos de menor interés público.

Algo parecido cabe decir en relación con la exclusión de la condena en costas cuando se estima un recurso. La interposición de recursos fundados suele engendrar notables externalidades positivas, no sólo porque muchas veces se trata de casos en los que existen serias dudas, sino también porque permite corregir las ilegalidades cometidas por los órganos jurisdiccionales inferiores y «disciplinar» su actividad, previniendo irregularidades semejantes que éstos podrían cometer en otros muchos casos.

Ahora bien, la circunstancia de que en ninguno de estos dos supuestos excepcionales –o en otros análogos– el legislador español haya previsto la posibilidad de que el vencedor del pleito recupere las tasas judiciales pagadas no justifica que debamos descalificarlas globalmente y considerarlas inconstitucionales. La conclusión habría de ser más bien que resulta conveniente o acaso obligado contemplar dicha posibilidad excepcional.

c. Las singularidades del orden contencioso-administrativo. Litigios de especial interés

---

<sup>88</sup> Véase, por ejemplo, el art. 139 de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#) (BOE núm. 167, 14.7.1998) (en adelante, LJCA).

<sup>89</sup> Véase la arriba citada STEDH de 9 de diciembre de 2010 (*Urbanek c. Austria*, 35123/05).

público y asuntos de escasa cuantía. La supuesta inmunidad de la Administración

Al objeto de declarar inconstitucional la parte fija de las tasas judiciales establecidas por el legislador para la interposición de recursos contencioso-administrativos –recordemos: 200 € para los abreviados y 300 € para los ordinarios–, el Tribunal Constitucional esgrime, básicamente, dos argumentos:

El primero es que «existen poderosas razones de orden público contrarias a desestimular a los ciudadanos para que dejen de promover el control de la legalidad ante los tribunales contencioso-administrativos», máxime cuando «la tutela dispensada por los tribunales de justicia es la única vía que tienen los ciudadanos para lograr el control de la actividad administrativa contraria a Derecho» (FJ 11).

El segundo es que el pago de semejantes tasas tendría unos efectos disuasorios inadmisibles en el caso de las reclamaciones de escasa cuantía, lo que «facilitaría de facto una inmunidad de jurisdicción a la Administración pública autora de [las correspondientes] resoluciones» (FJ 11).

En nuestra opinión, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo presenta, en efecto, algunas particularidades que deben tenerse en consideración a la hora de configurar las tasas judiciales en este ámbito<sup>90</sup>. Una muy importante es que aquí son relativamente frecuentes los problemas de infra-litigación, los conflictos cuya resolución puede afectar de manera muy relevante a muchas personas que por lo común carecen de los incentivos económicos necesarios para pleitear y defender adecuadamente ciertos intereses legítimos ante los Tribunales, frente a las posiciones mantenidas de manera arbitraria, abusiva o equivocada por las Administraciones públicas.

De ahí que en las materias donde con mayor frecuencia e intensidad se presentan tales problemas –como las del urbanismo y la protección ambiental– no convenga desalentar mediante el pago de una tasa las acciones que puedan ejercerse ante los Tribunales, sino todo lo contrario, facilitarlas y fomentarlas de alguna manera: reconociendo una acción pública; eximiendo a los actores del pago de aquellas tasas; estableciendo reglas asimétricas de imposición de costas procesales, etc. Reiteramos lo dicho anteriormente: la regulación establecida por el legislador español resulta aquí demasiado uniforme; debería haberse modulado la obligación de pagar las tasas judiciales en determinados ámbitos donde típicamente conviene estimular la litigación de «interés público»<sup>91</sup>. Ahora bien, no es en absoluto evidente que la uniformidad de la legislación española en este punto alcance la suficiente gravedad como para estimar que incurre globalmente en una restricción desproporcionada del derecho a la tutela judicial efectiva, ni tampoco que la solución pertinente para este defecto pasa por anular totalmente las tasas fijas –de 200 o 300 euros–

---

<sup>90</sup> Sobre este particular resulta imprescindible la consulta de CIERCO SEIRA (2014).

<sup>91</sup> Como señala CIERCO SEIRA (2014, pp. 141 y 142), «al margen de la tasa deberían quedar... los procesos de acentuada trascendencia colectiva, es decir, aquellos en los que el retorno colectivo o social descuelga y acaba por ser mucho más significativo y relevante que el rédito individual».

establecidas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. No está de más tener presente, una vez más, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha admitido la existencia en este tipo de asuntos de tasas judiciales de cuantías mucho más elevadas, a cuyo pago estaban obligadas con carácter general no sólo las personas jurídicas, sino también las físicas.

En el caso resuelto por la STEDH de 3 de junio de 2014 (*Harrison McKee c. Hungría*, 22840/07), por ejemplo, el actor alegaba que un agente público había vulnerado su derecho al honor y reclamaba por ello una indemnización del Estado. El TEDH no consideró desproporcionado que, a la finalización del proceso, se le obligara al pago de una cantidad equivalente a 6.000 € en concepto de tasas judiciales.

Tampoco podemos compartir la tesis de que en los asuntos contencioso-administrativos de escasa cuantía la existencia de tasas judiciales –de importe cercano o incluso superior al valor de lo reclamado– constituye una vulneración desproporcionada del derecho a la tutela judicial efectiva, al crear *de facto* una inmunidad de jurisdicción para las resoluciones administrativas dictadas en tales casos<sup>92</sup>. Imaginemos que la Administración gira una liquidación tributaria de cincuenta euros. En principio, no tiene sentido tramitar un proceso contencioso-administrativo cuyo coste total para la sociedad puede cifrarse en cientos o incluso miles de euros cuando sólo hay en juego esa ridícula cantidad. Se incurre en un evidente despilfarro cuando para revisar y eventualmente corregir una decisión que, en el peor de los casos, puede ocasionar un daño de cincuenta euros se invierten recursos cuyo coste es decenas de veces superior. Las tasas judiciales que contribuyen a prevenir este tipo de pleitos son no sólo aceptables, sino también deseables. De hecho, en numerosos países occidentales se pagan en estos casos tasas cercanas o incluso superiores al valor económico de lo reclamado<sup>93</sup>.

Ello no quita que, en ocasiones, merezca la pena resolver judicialmente asuntos de escasa cuantía, por la razón de que la decisión que en ellos se adopte permite aclarar o hacer cumplir el ordenamiento jurídico en otros asuntos similares, con frecuencia muy numerosos. Imaginemos, por ejemplo, que nunca se impugnaran las multas de cincuenta euros. Las autoridades administrativas competentes podrían sentir la tentación de aprovechar esta circunstancia para cometer ciertas ilegalidades a la hora de imponerlas, a sabiendas de que no van a ser controladas por los Tribunales. El problema resultará especialmente grave si el número de multas es muy elevado y, por lo tanto, la suma de los perjuicios sociales que éstas pueden ocasionar alcanza una considerable magnitud, lo que no es en absoluto infrecuente en determinadas materias; piénsese, por poner algunos ejemplos, en la recaudación de los tributos, el empleo público o las sanciones de tráfico.

Ahora bien, la solución a este problema que plantean los litigios «masivos» de escasa cuantía no consiste en eliminar aquí las tasas judiciales, a fin de que todos y cada uno de esos litigios puedan ser examinados por los Tribunales. Una solución mucho más eficiente consiste en «agregar» de alguna manera tales pleitos –v. gr. a través de las llamadas acciones de clase–, con el objeto de

---

<sup>92</sup> Ésta es la posición que vienen a mantener DE LA OLIVA SANTOS (2013, pp. 100-102) y CIERCO SEIRA (2014, pp. 148 y ss.).

<sup>93</sup> Véase HODGES, VOGENAUER y TULIBACKA (eds.) (2010, p. 34).

que sean resueltos, en la medida de lo posible, a través de un único procedimiento y mediante una sola sentencia<sup>94</sup>. Esta solución tiene tres grandes ventajas sobre la anterior: a) incrementa los alicientes económicos que algunos de los afectados –y sus abogados– tienen para acudir a los Tribunales, mitigando de esta manera el problema de la infra-litigación; b) reduce exponencialmente los costes de procedimiento en que hay que incurrir para aclarar y hacer cumplir el ordenamiento jurídico; y c) evita el riesgo de que se produzcan sentencias contradictorias.

Suprimir totalmente las tasas en los pleitos de escasa cuantía constituye un remedio burdo para tratar de solucionar el referido problema. Por de pronto, es muy poco efectivo. Las tasas judiciales suelen ser, casi siempre, muy inferiores al resto de los gastos –honorarios de abogado, aranceles de procurador, etc.– que implica pleitear. Con o sin ellas, resulta prácticamente imposible que al sancionado con una multa de cincuenta euros le salga a cuenta impugnarla ante los Tribunales. Adicionalmente, es un remedio muy poco eficiente, porque al facilitar que casos similares se examinen a través de múltiples procedimientos judiciales se incrementan no sólo los costes en los que hay que incurrir para darles solución, sino también el riesgo de que se adopten decisiones contradictorias.

Por lo demás, los datos empíricos disponibles en absoluto sugieren que las tasas judiciales propiciaron la inmunidad de las Administraciones públicas, sino más bien lo contrario. Como luego veremos, tanto las tasas de 2012 como, sobre todo, la introducción del criterio del vencimiento en la condena en costas a finales de 2011 produjeron una notable disminución de la litigiosidad y de la congestión en el orden jurisdiccional contencioso administrativo<sup>95</sup>. Lo que ahora interesa poner de relieve es que este efecto vino acompañado de un espectacular incremento del porcentaje de sentencias de primera instancia estimatorias, hasta el punto de que el número total de éstas se mantuvo más o menos constante o incluso aumentó durante el periodo 2013-2015.

Sirva el ejemplo de las dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. De acuerdo con la «teoría» enunciada por la [STC 140/2016](#), el referido efecto disuasorio debería haber sido especialmente acusado aquí, pues estos órganos jurisdiccionales son los que conocen de los recursos contencioso-administrativos de menor cuantía. Si el Tribunal Constitucional estuviera en lo cierto, cientos o acaso miles de ciudadanos se hubieran visto privados de la tutela judicial efectiva de sus derechos violados por las Administraciones públicas en asuntos de escaso valor económico. Sin embargo, los datos indican justo lo contrario. El porcentaje de sentencias estimatorias de las pretensiones formuladas por los actores nunca ha sido tan alto como durante el periodo 2013-2015<sup>96</sup>. Y el número absoluto de estimaciones no disminuyó. Especialmente

---

<sup>94</sup> Como es sabido, en los arts. 34-39, 110 y 111 [LJCA](#) se contemplan varios mecanismos de «agregación» de pleitos que, por circunstancias que aquí no podemos exponer, han dado resultados poco satisfactorios.

<sup>95</sup> MORA-SANGUINETTI y MARTÍNEZ MATUTE (2016).

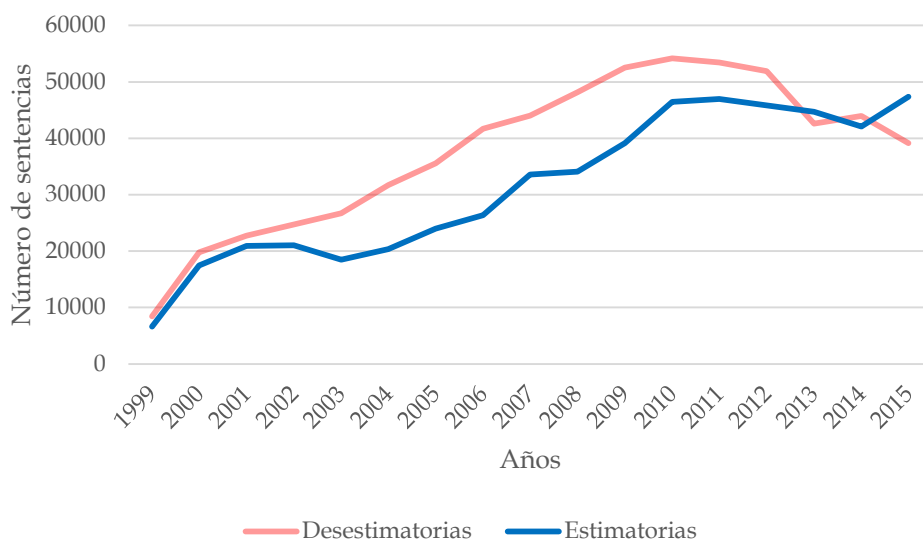
<sup>96</sup> Cabe pensar que, si la introducción de la regla del vencimiento y de las tasas judiciales tuvo alguna influencia sobre las pretensiones formuladas ante dichos Juzgados y, a la postre, sobre el porcentaje de sentencias estimatorias, debió de haber un periodo de latencia entre aquellas causas y este último efecto, de duración igual o



llamativo resulta el hecho de que en 2015 estos Juzgados dictaron el mayor número de sentencias estimatorias de su historia, por encima del alcanzado en años anteriores, en los que el volumen total de sentencias, estimatorias y desestimatorias, fue considerablemente mayor. Véase la figura 6.

Figura 6. Número de sentencias estimatorias y desestimatorias dictadas en primera instancia por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

Fuente: elaboración propia (a partir de <http://www6.poderjudicial.es/>)



Dicho con otras palabras, cabe razonablemente pensar que, en términos generales, las tasas y el criterio del vencimiento disuadieron de pleitear principalmente a los justiciables que «no tenían razón», cuyas pretensiones hubieran sido probablemente desestimadas. En cambio, el número absoluto de los casos en los que los Juzgados dieron la razón y protegieron efectivamente a los ciudadanos frente a las ilegalidades cometidas por las Administraciones públicas se mantuvo constante o incluso se incrementó ligeramente. Es posible que algunos ciudadanos que hubieran obtenido una sentencia favorable de haber litigado fueran disuadidos de recabar la tutela judicial como consecuencia de los dos cambios legislativos antes mencionados. Pero también pudo ocurrir que este efecto fuera compensado por otros dos de signo contrario. Cabe, en primer lugar, que las tasas y el criterio del vencimiento incrementaran la utilidad esperada de las pretensiones de escasa cuantía y elevada probabilidad de prosperar, hasta el punto de que ahora saliera a cuenta llevarlas a los Juzgados<sup>97</sup>. En segundo lugar, al disminuir la congestión judicial, los Jueces de lo Contencioso-Administrativo disponían de más tiempo para estudiar mejor cada uno de los

superior a la de los correspondientes procedimientos. La duración media de éstos fue, entre 2011 y 2015, la siguiente (CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *La Justicia dato a dato. Año 2015*, p. 93):

Año	2011	2012	2013	2014	2015
Duración media (en meses)	12,9	13,6	14,2	12,6	11,0

<sup>97</sup> Véase lo dicho *supra*, 4.3.b).

casos sometidos a su conocimiento, lo que propiciaba que fueran más propensos que antes a declarar cometida una ilegalidad, toda vez que esta alternativa requiere seguramente un esfuerzo argumentativo mayor que la consistente en confirmar simplemente la validez de la decisión administrativa impugnada. Todas estas hipótesis merecerían un riguroso análisis empírico, que excede con mucho del objeto de este trabajo.

d. Estos son mis criterios; cuando no me gustan uso otros

Uno de los puntos más criticables de la [STC 140/2016](#) es que aquí el Tribunal Constitucional se separa arbitrariamente de los criterios generales que en su jurisprudencia anterior había dejado sentados a los efectos de juzgar la conformidad de las tasas judiciales con el derecho a la tutela judicial efectiva. Consciente de que si se mostraba coherente con estos criterios difícilmente hubiera podido llegar al resultado al que indisimuladamente y a toda costa quería llegar, que no era otro que el de anular todas las tasas impugnadas, el Tribunal los abandona para la ocasión, invocando argumentos sumamente peregrinos y poco convincentes.

En su jurisprudencia previa, el Tribunal Constitucional había sido singularmente deferente con el legislador al enjuiciar las tasas establecidas para recurrir, lo cual resultaba muy razonable, en consideración al «diferente relieve constitucional que posee el derecho de acceso a la jurisdicción y el de acceso a los recursos legalmente establecidos»:

«El derecho a acceder a la justicia es un componente medular del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por [el art. 24.1 CE] y que no viene otorgado por la ley, sino que nace de la Constitución misma. Por el contrario, el derecho a acceder a los recursos legales se incorpora al derecho fundamental en la concreta configuración que recibe de cada una de las leyes de enjuiciamiento que regulan los diferentes órdenes jurisdiccionales, salvo en lo relativo al derecho del condenado a la revisión de su condena y la pena impuesta... el derecho al recurso legal no nace directamente de la Constitución, sino de lo que hayan dispuesto las leyes procesales que los crean, y se incorpora al derecho fundamental en su configuración legal» ([STC 79/2012, de 17 de abril, FJ 4](#)).

El Tribunal Constitucional había declarado por ello que el canon con arreglo al cual había de juzgarse la compatibilidad con el artículo 24.1 CE de las tasas para recurrir era el *principio de proporcionalidad, si bien aplicado con mayor laxitud* que en el caso de las fijadas para acceder a la primera o única instancia:

«Hemos tenido ocasión de sentar que el derecho de acceso a los recursos establecidos en la ley, como dimensión del derecho a la tutela judicial efectiva, también despliega efectos frente al legislador, reputando inconstitucional que éste pudiera condicionar la utilización de un recurso legalmente previsto al cumplimiento de obstáculos procesales que no aparezcan como justificados y proporcionados conforme a las finalidades que persiguen, y que este vínculo se establece, aunque igualmente referido a un juicio de proporcionalidad, de un modo distinto y más laxo al que supone el derecho de acceso a la justicia» ([STC 103/2012, de 9 de mayo, FJ 4](#)).

La [STC 140/2016](#), sin embargo, considera que para resolver la cuestión planteada no hay que aplicar «un canon de proporcionalidad aplicado con laxitud», ni siquiera un «canon de proporcionalidad estricto», sino otro distinto y más severo, supuestamente consagrado ya en la

[STC 37/1995](#). El nuevo criterio traído para la ocasión rezaría: hay que verificar si «*el legislador ha justificado los criterios conforme a los cuales fija el importe de cada una de las tasas para recurrir*». La razón esgrimida para este cambio resulta ininteligible: «en el presente supuesto... el problema no radica en examinar el efecto de cierre del proceso, sino en si la propia cuantía de la demanda determina la restricción en el ejercicio del derecho al recurso» (FJ 12).

La [STC 140/2016](#), además, aplica de un modo extraordinariamente estricto el nuevo canon. El Tribunal considera insuficientes las explicaciones globales contenidas en la memoria del análisis del impacto normativo del proyecto de ley. Aquí se señalaba, entre otras muchas cosas, que las cuantías fijadas no eran excesivas, pues apenas permitirían cubrir un porcentaje muy reducido del coste de la segunda instancia, y que las tasas para recurrir podían ser superiores a las previstas para la primera instancia. Pero a juicio del Tribunal, el legislador debía haber elaborado «siquiera un estudio económico que [permitiese] comprender el porqué de la cuantía de la tasa asignada a cada uno de los distintos recursos».

El giro jurisprudencial es difícil de justificar. Debe notarse, en primer lugar, que la cita de la [STC 37/1995](#) constituye una auténtica tomadura de pelo, si se nos permite la expresión. El referido criterio no aparece por lado alguno en esta Sentencia, amén de que en ella se consideraba una cuestión completamente distinta a la planteada en la [STC 140/2016](#): la si el Tribunal Supremo había efectuado una interpretación constitucionalmente válida de la legislación vigente al inadmitir un recurso de casación sin dar audiencia al recurrente, cuestión a la que por cierto se dio una respuesta positiva. En segundo lugar, es un despropósito que se imponga al legislador democrático un canon de enjuiciamiento constitucional de sus decisiones mucho más estricto que el que se aplica normalmente a la actividad de los órganos administrativos o jurisdiccionales. Analicemos este punto con mayor detenimiento.

- e. La ley se presume desproporcionada mientras no se justifique empíricamente y punto por punto lo contrario. El alcance de la obligación del legislador de observar el procedimiento debido

La [STC 140/2016](#) utiliza también una vara de medir semejante para enjuiciar la proporcionalidad de la cuota variable de las tasas judiciales. El Tribunal declara esta cuota inconstitucional «por infringir el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción y al recurso... *sin necesidad de entrar a valorar los porcentajes y límite de la escala variable vigente*». El Tribunal advierte que «esta cuota variable eleva innecesariamente [sic] la carga económica de la entidad actora o recurrente en todos los grados de la jurisdicción en los que satisface su pago, sin que sea posible discernir a qué criterio responde su exigencia, puesto que la “Memoria del Análisis de Impacto Normativo” nada aclara sobre el particular» (FJ 13).

En 2012, según el Tribunal Constitucional, el legislador contaba con un «ámbito de libertad amplio» para regular las condiciones del acceso a la justicia. Y las tasas sólo podían reputarse desproporcionadas «si se mostraba» que eran tan elevadas que impedían en la práctica el ejercicio del derecho fundamental o lo obstaculizaban en un caso concreto en términos

irrazonables. Ahora, en 2016, es el legislador el que tiene que «justificar los criterios conforme a los cuales fija el importe de cada una de las tasas», así como su proporcionalidad. Y no valen explicaciones globales. Hay que razonar detalladamente por qué se ha fijado cada una de esas cuantías, y por qué cada una de ellas no resulta excesiva. Tampoco son suficientes las estimaciones relativas a los efectos de nueva regulación que no cuentan con una corroboración empírica, por muy razonables que aquéllas sean. Hacen falta pruebas. En ausencia de una justificación tal, las tasas judiciales han de reputarse inconstitucionales. La ley se presume desproporcionada mientras su artífice no demuestre empíricamente y punto por punto lo contrario. Este nuevo canon es ciertamente cuestionable.

Algunos autores han criticado que el establecimiento de las vigentes tasas judiciales no haya venido precedido de rigurosos estudios en los que se analizase qué costes y beneficios cabía esperar de la regulación proyectada a fin de garantizar su acierto<sup>98</sup>.

Varias leyes imponen, desde luego, la elaboración de una «memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta» para los casos en que estos tributos se establecen mediante disposición reglamentaria<sup>99</sup>. Además, la Ley del Gobierno, en su redacción vigente en el momento en el que se aprobó la regulación cuestionada, obligaba a que en el procedimiento de elaboración del correspondiente proyecto de ley se evacuara «la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como... una memoria económica que [contuviese] la estimación del coste a que [daría] lugar»<sup>100</sup>. El problema es que estas disposiciones no vinculan al legislador, sino sólo a las Administraciones públicas. La omisión de una memoria tal determinaría la inconstitucionalidad de la regulación legislativa de las tasas judiciales sólo si esta exigencia se dedujese –ya que no explícita sí al menos– implícitamente de algún precepto constitucional<sup>101</sup>, lo cual es dudoso.

Se ha apuntado que la elaboración de semejante memoria es necesaria para asegurar el llamado principio de equivalencia –según el cual el importe de la tasa debe coincidir con el coste del servicio prestado por la Administración–, que a su vez cabría considerar un corolario de los principios constitucionales de igualdad y justicia en el ámbito tributario<sup>102</sup>. Este razonamiento, sin embargo, resulta un tanto apodíctico, pues no explica por qué estas dos normas constitucionales prohíben al legislador democrático gravar la recepción de un servicio con un tributo cuya cuantía

---

<sup>98</sup> Véanse, por ejemplo, RUIZ GARIJO (2013, pp. 37 y ss.); MARTÍNEZ SÁNCHEZ (2013, pp. 208 y ss.).

<sup>99</sup> Art. 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (BOE núm. 90, de 15.4.1989). Véase, asimismo, el art. 25 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE núm. 59, 9.3.2004).

<sup>100</sup> Art. 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE núm. 285, 28.11.1997).

<sup>101</sup> Véase BIGLINO CAMPOS (1991).

<sup>102</sup> Véase MARTÍNEZ SÁNCHEZ (2013, pp. 211 y 212). Este autor estima, no obstante, que el principio de equivalencia carece de rango constitucional. Véase, con mayor detalle, MARTÍNEZ SÁNCHEZ (2014, p. 125).

excede del coste del servicio o del beneficio que al receptor reporta el mismo. Los principios de capacidad económica y progresividad antes bien apoyarían que determinadas personas pudiesen quedar obligadas a satisfacer semejante prestación.

Ello no quita que la exigencia de tales estudios previos a la regulación de las tasas judiciales pudiera basarse sobre otros principios constitucionales. El TEDH ha dicho en más de una ocasión que de los derechos fundamentales pueden derivarse para los poderes públicos obligaciones de observar un determinado procedimiento antes de adoptar decisiones que los afecten, a fin de alcanzar un justo equilibrio –es decir, una adecuada relación de proporcionalidad– entre la protección de estos derechos y la de otros intereses legítimos que pueden justificar su limitación<sup>103</sup>. El TEDH ha declarado, así, que cuando el Estado aborda «cuestiones complejas de política ambiental y económica, el proceso decisorio debe comportar [entre otras cosas] la realización de investigaciones y estudios apropiados, a fin de prevenir y evaluar previamente los efectos de las actividades que pueden atentar contra el ambiente y los derechos de los ciudadanos, permitiendo de esa manera el logro de un justo equilibrio entre los diversos intereses concurrentes»<sup>104</sup>.

No es del todo descabellado sostener que también cuando se regula una cuestión como la de las tasas judiciales, cuyo impacto sobre el derecho fundamental de los ciudadanos de acceder a los Tribunales puede ser negativo, hay que realizar esos estudios previos, a fin de garantizar un justo equilibrio entre todos los intereses implicados. Es más, por una razón análoga cabe sostener que igualmente hay que evaluar *a posteriori* las consecuencias reales que la regulación en cuestión haya tenido, con el fin de detectar y corregir sus eventuales defectos<sup>105</sup>.

El TEDH, sin embargo, no ha hecho referencia alguna a estas obligaciones de procedimiento en ninguna de las muchas sentencias en las que ha enjuiciado la compatibilidad del pago de una tasa judicial con el artículo 6.1 CEDH. La explicación probablemente sea que esta cuestión reviste menos complejidad que los problemas de política ambiental y económica en relación con los cuales se ha establecido la referida jurisprudencia<sup>106</sup>. Aquellas obligaciones de procedimiento vienen a ser una suerte de «contrapartida» por el amplísimo margen de apreciación que en Estrasburgo suele reconocerse a los Estados para intervenir en estas últimas materias. El TEDH no suele efectuar un análisis detenido y exhaustivo de todos los costes y beneficios que para la sociedad entrañan las medidas económicas o ambientales cuestionadas. Tan sólo verifica que

---

<sup>103</sup> Véase DOMÉNECH PASCUAL (2006, pp. 181 y ss.).

<sup>104</sup> Véase la STEDH de 10 de noviembre de 2004 (*Taşkin y otros c. Turquía*, 46117/99, §§ 115 y ss.), que condena al Estado turco por haber autorizado una peligrosa explotación minera sin haber realizado antes una evaluación de impacto ambiental como era debido.

<sup>105</sup> Sobre la posibilidad de deducir de los derechos fundamentales obligaciones de seguimiento y evaluación *ex post* de regulaciones jurídicas, véase DOMÉNECH PASCUAL (2005; 2006, pp. 111 y ss.).

<sup>106</sup> En la citada STEDH de 10 de noviembre de 2004 (*Taşkin y otros c. Turquía*, 46117/99), por ejemplo, se planteaba si resultaba excesivamente peligroso autorizar la explotación de una mina de oro mediante la técnica de la lixiviación con cianuro. En la STEDH (Gran Sala) de 8 de julio de 2003 (*Hatton y otros c. Reino Unido*, 36022/97), se juzgaba si la regulación de los vuelos nocturnos en el aeropuerto de Heathrow era equilibrada.

éstas no incurren en una evidente desproporción. Pero, a cambio, exige que hayan sido elaboradas a través de un adecuado «proceso decisorio», a falta del cual presume que el justo equilibrio no ha sido alcanzado.

Parece que el TEDH, en cambio, sí se considera capaz de analizar cabalmente, a la luz de las circunstancias concretas, si el pago de la tasa judicial arroja sobre el demandante una carga desproporcionada, incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva. Y el margen de apreciación que concede a las autoridades nacionales para lograr aquí una solución equilibrada no es tan amplio como en las «cuestiones complejas de política ambiental y económica».

Sea como fuere, lo cierto es que la Administración sí elaboró una [«Memoria del Análisis del Impacto Normativo»](#) que la regulación de las tasas judiciales podía tener. El problema es que la [STC 140/2016](#) aplica una vara de medir extraordinariamente rigurosa a la hora de evaluar si las explicaciones contenidas en dicha memoria eran suficientes para justificar una Ley emanada por las Cortes Generales. El rigor se manifiesta en dos puntos. Por un lado, se exige al legislador que explique detalladamente por qué ha fijado cada una de las concretas cuantías y no otras, sin que basten a estos efectos justificaciones globales. Por otro lado, se consideran insuficientes las predicciones relativas a los efectos de la nueva regulación que no han sido empíricamente corroboradas. Se advierte, por ejemplo, que no «hay datos para inferir... que la cuantía de la tasa judicial sirva para estimular a la Administración a reconocer las pretensiones del afectado en la vía administrativa o, como muy tarde, a allanarse a la demanda que este último presente» (FJ 11), a pesar de que es muy razonable pensar que dicha tasa incrementa el coste esperado de oponerse a una pretensión fundada y, por lo tanto, sí puede tener ese efecto sobre las Administraciones públicas, en mayor o menor medida. O se considera «supuesta», «no explicada con datos» y, por lo tanto, no acreditada la «falta o insuficiencia» de la eficacia disuasoria de los depósitos para recurrir» (FJ 8), pese a que la minúscula cuantía de éstos hace que tal insuficiencia resulte muy verosímil para cualquier persona sensata.

Esta nueva doctrina nos parece cuestionable. En primer lugar, porque la [STC 140/2016](#) es mucho menos deferente con el legislador de lo que los Tribunales lo son normalmente con las autoridades administrativas, lo que carece de sentido, pues la superior legitimidad democrática de aquél justifica que se le reconozca un margen de actuación más amplio. No conocemos caso alguno en el que se haya declarado la invalidez de una ley o un reglamento por la razón de que su artífice no había motivado, con el grado de detalle y rigor empírico exigido por la [STC 140/2016](#), cada una de las previsiones contenidas en la correspondiente disposición<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> El Tribunal Supremo ha mostrado tradicionalmente una gran laxitud a la hora de juzgar el cumplimiento por parte de la Administración de su obligación de elaborar una memoria del análisis del impacto normativo a fin de justificar el contenido de las correspondientes disposiciones. El Alto Tribunal ha declarado, por ejemplo: que no hace falta cuantificar el impacto negativo esperado de la norma proyectada (SSTS de 31 de enero de 2012, rec. 408/2010, RJ 3294, MP: Eduardo Espín Templado; 21 de marzo de 2012, rec. 457/2009, RJ 5083, MP: Eduardo Espín Templado; 17 de septiembre de 2012, rec. 422/2010, RJ 9180, MP: Eduardo Espín Templado); que es irrelevante que los beneficios estimados del reglamento proyectado se hayan basado en cálculos erróneos, siempre que el Gobierno haya sido informado adecuadamente sobre la necesidad y oportunidad del reglamento (STS de 11 de abril de 2013, rec. 741/2011, RJ 2843; MP: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat). En la práctica, el Tribunal ha considerado que dicha memoria padecía una irregularidad invalidante sólo cuando aquélla había sido total y absolutamente omitida (SSTS de 16 de diciembre de 2011, rec. 6507/2009, RJ 2836, MP: Celsa Picó

En segundo lugar, no tiene mucho sentido exigir al legislador que se detenga a explicar pormenorizadamente el porqué de cada cuantía cuando, como en este caso sucede, una motivación global permite comprender razonablemente el sentido de múltiples previsiones legales que van en la misma dirección.

En tercer lugar, exigir al legislador que base siempre sus disposiciones en datos empíricos sobre los efectos que éstas van a tener haría prácticamente imposible la actividad legislativa, porque con frecuencia no resulta factible contar con tales datos *antes* de establecerlas, como seguramente éste era el caso<sup>108</sup>. Nótese, por lo demás, que la [STC 140/2016](#) incurre varias veces en la práctica que reprocha al legislador, al fundamentar su fallo en múltiples elucubraciones carentes de soporte empírico, tales como que: la interposición abusiva de recursos es una «patología minoritaria»; el efecto preventivo de las tasas «se diluye para todo aquel que dispone de medios económicos suficientes»; su pago en los pleitos de escasa cuantía «facilita *de facto* una inmunidad de jurisdicción a la Administración pública autora» de las resoluciones impugnadas; la cuota variable opera «un efecto inhibitorio o disuasorio del derecho de interposición de la demanda o recurso correspondiente»; «el esfuerzo económico que se exige también a la mayor parte de las personas jurídicas para la satisfacción de la tasa para la interposición de recurso contra resoluciones judiciales resulta desproporcionado», etc.

En fin, mucho nos tememos que el Tribunal Constitucional va a enterrar y olvidar pronto este extraordinariamente severo criterio, por ejemplo, en cuanto tenga que enjuiciar leyes que endurecen penas, incrementan el precio que los ciudadanos han de pagar por ciertas prestaciones –v. gr. medicamentos– o minoran la compensación que el Estado ha de darles cuando expropia sus bienes.

f. Determinar la cuantía de la tasa en función del valor del litigio es discriminatorio

Ésta es una de las afirmaciones más sorprendentes de la [STC 140/2016](#). El Tribunal ve «imposible discernir a qué criterio responde» la exigencia de una cuota que varía en función del valor litigio y que «eleva innecesariamente» la carga económica de los actores en todos los grados de la jurisdicción. A su juicio, el «criterio del valor del litigio [no] guarda relación con el coste del ejercicio de la función jurisdiccional» y «da lugar a una desigualdad de trato entre justiciables carente de justificación objetiva y razonable», porque «personas que ventilan sus derechos por el mismo cauce judicial y cuya pretensión de tutela trae consigo esencialmente idénticos costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas... satisfacen sin

---

Lorenzo; y 18 de junio de 2012, rec. 6513/2009, RJ 8429, MP: Enrique Lecumberri Martí). Véase al respecto REVUELTA PÉREZ (2014).

<sup>108</sup> En la referida memoria se contenía una estimación, desglosada por tipos de procedimientos, de los ingresos que se preveía recaudar en concepto de tasas judiciales y, correlativamente, de la carga agregada que éstas suponían para los litigantes, y se advertía de la imposibilidad de hacer un cálculo más exacto por carecerse de los datos necesarios para ello.

embargo una tasa distinta, con diferencias entre sí de hasta varios miles de euros» (FJ 13)<sup>109</sup>. Estas opiniones no se tienen en pie.

Es evidente que el valor económico de un litigio casi siempre guarda una directa relación con el coste que tanto para el Estado como para las partes implica su resolución jurisdiccional. Esto último es innegable: los honorarios del letrado, los aranceles del procurador y otros eventuales gastos procesales casi siempre son *ceteris paribus* más elevados cuanto mayor es dicho valor. Y es muy comprensible que así sea, porque el esfuerzo, el dinero, el tiempo y otros recursos que merece la pena dedicar y que de hecho normalmente se dedican a tratar de ganar un pleito dependen principal, aunque no exclusivamente, de la magnitud de los intereses que en él hay en juego<sup>110</sup>. Lo normal es que un abogado dedique más horas a preparar una demanda de 10.000.000 € que a hacer lo propio con una de 1.000 €. Lo razonable, por consiguiente, es que haya que pagarle más en el primer caso que en el segundo.

Por circunstancias análogas, también existe una correlación positiva entre el valor económico de los pleitos y el coste que para el Estado representa su resolución judicial. Los Tribunales dedican normalmente más tiempo a los casos de mayor valor económico, porque, como consecuencia de los factores descritos en el párrafo anterior, aquí los escritos procesales presentados por las partes suelen ser más abundantes y extensos; su argumentación, más sofisticada; las pruebas practicadas o solicitadas, más numerosas y complejas; los incidentes procesales, más frecuentes, etc. No por casualidad, la arquitectura legal de los procedimientos a través de los cuales se tramitan las pretensiones de mayor cuantía es prácticamente siempre mucho más compleja y pesada que la prevista para los asuntos menores<sup>111</sup>.

Es por todo ello muy sensato que el actor que promueve un proceso –o, en última instancia, el perdedor condenado en costas– deba satisfacer una tasa judicial cuyo importe varía en función de la cuantía del litigio, pues cuanto más elevada es ésta mayores son, de ordinario, los costes que dicho pleito arroja sobre la parte contraria, sobre otros usuarios del sistema judicial y, en general, sobre los contribuyentes. Téngase en cuenta, además, que este criterio favorece, por lo común, a las personas que cuentan con menos riqueza e ingresos, en la medida en que éstas suelen litigar por cantidades más bajas que los sujetos más pudientes.

De hecho, esta regla rige en la mayoría de los países occidentales<sup>112</sup> y ha sido considerada perfectamente válida por los Tribunales más reputados de Europa. El TEDH, como ya hemos visto, ha señalado a estos efectos que la misma favorece la razonabilidad de las pretensiones procesales formuladas por los actores, pues cuanto más exageren éstos el valor de sus

---

<sup>109</sup> Véase, en sentido similar, GONZÁLEZ LÓPEZ (2013, pp. 281 y 282).

<sup>110</sup> Véase un modelo teórico formal sobre el particular en KATZ (1988).

<sup>111</sup> Véanse en este sentido las evidencias presentadas por MORA-SANGUINETTI (2010).

<sup>112</sup> Véase HODGES, VOGENAUER y TULIBACKA (eds.) (2010, p. 69).



reclamaciones mayores serán las tasas judiciales que tengan que satisfacer<sup>113</sup>. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado en el mismo sentido, poniendo de relieve que «varios Estados miembros admiten la posibilidad de que se calculen las tasas judiciales sobre la base de la cuantía del objeto litigioso», y que «una regla que requiriese cálculos específicos para cada [caso] y cada empresa y cuyo resultado pudiera ser objeto de impugnación resultaría complicada e imprevisible»<sup>114</sup>. El Tribunal Constitucional Federal alemán ha ofrecido tres argumentos por los que resulta admisible determinar la cuantía de la tasa en función del valor del litigio, y no del coste real de las actividades judiciales realizadas en cada concreto proceso. El primero es que la aplicación de este último criterio exigiría de los órganos estatales competentes un esfuerzo mucho mayor –sería considerablemente más costosa– que la de aquél. En segundo lugar, los pleitos de mayor valor económico suelen ser típicamente los que implican mayores costes reales para la Administración de Justicia. En tercer lugar, se asegura una cierta igualdad entre todos los litigantes que formulan reclamaciones del mismo valor<sup>115</sup>.

Repárese, por lo demás, en que tampoco nuestro Tribunal Constitucional opuso reparo alguno al respecto cuando en 2012 desestimó varios recursos de amparo en los que se cuestionaban las tasas judiciales de cuantía variable a la sazón vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.

g. El pago de un tributo no puede obstaculizar el ejercicio de un derecho fundamental

La [STC 140/2016](#) (FJ 13) afirma pomposamente que «en nuestro Estado social y democrático de Derecho, el cual propugna entre otros valores superiores de su ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad (art. 1.1 CE), el pago de un tributo no puede obstaculizar el ejercicio de un derecho fundamental».

Si «obstaculizar» significase aquí «dificultar», «encarecer» o «poner inconvenientes», esta biensonante declaración sería insostenible. Dado que las tasas judiciales, cualquiera que sea su cuantía, pueden dificultar en mayor o menor medida el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción<sup>116</sup>, el Tribunal Constitucional estaría diciendo ahora, en contra de su jurisprudencia de 2012, que las mismas son inconstitucionales. Y estaría así insultando de manera implícita a la abrumadora mayoría de los legisladores y los tribunales europeos –y, en particular, al TEDH– por haber instaurado o permitido la existencia de unos tributos contrarios a los valores superiores de la justicia y la igualdad, e impropios de un genuino Estado social y democrático de Derecho, como al parecer es el español.

<sup>113</sup> Véanse las arriba citadas SSTEDH de 8 de junio de 2006 (*V.M. c. Bulgaria*, 45723/99), 3 de febrero de 2009 (*Kupiec c. Polonia*, 16828/02, §§ 47 y 49), 17 de febrero de 2009 (*Gospodarczyk c. Polonia*, 6134/03, § 34), 10 de noviembre de 2010 (*Perdigão c. Portugal*, 24768/06, § 48) y 9 de diciembre de 2010 (*Urbanek c. Austria*, 35123/05).

<sup>114</sup> STJUE (Sala 5ª) de 6 de octubre de 2015 (*Orizzonte Salute*, C-61/14, §§ 60 y 61).

<sup>115</sup> Resolución del *Bundesverfassungsgericht* de 3 de enero de 2007 (1 BvR 737/04, §§ 13 y 14), dictada en un caso en el que al recurrente se le requería el pago de una tasa de 15.728 € por iniciar un proceso monitorio por un importe de 10.000.000 €.

<sup>116</sup> GONZÁLEZ LÓPEZ (2013, pp. 289 y 290).

Si «obstaculizar» significa aquí «impedir de manera absoluta» o «dificultar de manera desproporcionada o irrazonable», entonces se trata de una declaración vacua, falta de contenido propio, pues, así entendida, nada añade al canon de proporcionalidad que debe utilizarse a fin de juzgar la validez de las restricciones de los derechos fundamentales.

#### h. Incoherencia con el régimen de las costas procesales

De acuerdo con los criterios empleados por la [STC 140/2016](#) para juzgar las tasas judiciales, el régimen jurídico de las costas procesales actualmente vigente en España debería ser declarado inconstitucional, lo cual constituye un resultado difícil de digerir.

Nótese, por de pronto, que las tasas judiciales representan normalmente una cantidad de dinero muy inferior a la del resto de los gastos que para las partes supone la tramitación de un proceso – honorarios de abogados y peritos, aranceles de procuradores, etc.–, que inicialmente van a ser abonados por cada una de ellas, si bien en determinadas circunstancias serán soportados por la perdedora. Sirva un ejemplo:

En el caso enjuiciado por la [STC 124/2015, de 8 de junio, MP: Juan José González Rivas](#), las costas procesales de la primera instancia a cuyo pago se había condenado a la recurrente ascendían a 28.128,41 €, de los cuales –podemos suponer– 267,83 € correspondían a la tasa judicial: 200 € en concepto de cuota fija por interponer un recurso contencioso-administrativo abreviado y 67,83 € correspondientes a la cuota variable. Ello puede inferirse del hecho de que la tasa que luego se le exigió para apelar era de 867,83 €, y de la circunstancia de que la cuota fija del recurso de apelación era de 800 €. En fin, el pago de la tasa judicial representó para la actora un 1,27% de lo que le costó litigar en primera instancia, y ello sin contar lo que seguramente tuvo que pagar a su abogado, procurador, peritos, etc.

Obviamente, la necesidad de incurrir en todos estos gastos para entablar un pleito va a ejercer también una cierta eficacia inhibitoria sobre el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial<sup>117</sup>. Es más, va a ejercer unos efectos desalentadores mucho más intensos que los que se atribuyen a las tasas judiciales, como consecuencia de que su cuantía es significativamente superior. Y, obviamente, esa eficacia disuasoria se «diluirá para todo aquél que disponga de medios económicos suficientes», mientras que se acentuará respecto de los justiciables cuya capacidad económica para litigar es menor. La onerosidad del proceso facilitará la inmunidad jurisdiccional de las Administraciones públicas en los pleitos de escasa cuantía. Además, salvo error nuestro, el legislador nunca ha justificado de manera pormenorizada y con apoyo de datos empíricos cada una de las reglas que imponen a los litigantes la carga de soportar los costes de tener que acudir a los Tribunales para obtener la tutela de sus derechos e intereses legítimos. En consecuencia, con arreglo a los criterios sentados por la [STC 140/2016](#), habría que concluir que: a) semejante carga, impuesta de manera generalizada a todas las personas, no sólo a las jurídicas, es excesiva; b) máxime cuando el vencedor del pleito no siempre va a poder recuperar su coste, pues la expectativa de una condena en costas es incierta en la primera o única instancia, y desde

---

<sup>117</sup> Véase la STJUE de 11 de abril de 2013 (*Edwards*, C-260/11), así como CIERCO SEIRA (2014, pp. 172 y ss.; 2016, pp. 127 y ss.) y PEÑALVER I CABRÉ (2016, pp. 511 y ss.).

luego se torna del todo inexistente en vía de recurso; c) es también inaceptable que las costas procesales se fijen sin consideración a la capacidad económica de los litigantes; d) y que su cuantía se determine principalmente en función del valor del litigio, pues ello crea una desigualdad de trato entre justiciables carente de justificación objetiva y razonable, operando un efecto inhibitorio o disuasorio del derecho a la tutela judicial; y e) resulta inadmisibles que las personas jurídicas carentes de recursos para litigar no estén exentas de su pago, por regla general. Particularmente lesivas del referido derecho fundamental habría que considerar, en fin, aquellas reglas de condena en costas –como probablemente es el caso de la del vencimiento objetivo– que producen un mayor efecto disuasorio sobre el acceso a los Tribunales<sup>118</sup>. Interesa señalar a este respecto que en un reciente e importante estudio, MARTÍNEZ-MATUTE y MORA-SANGUINETTI (2016) han demostrado empíricamente cómo el hecho de que en 2011 se introdujera en la Jurisdicción Contencioso-administrativa el criterio del vencimiento objetivo, en lugar del de la temeridad, redujo aquí en superior medida la ratio de procesos *per capita* y la congestión judicial – es decir, tuvo un impacto desalentador sobre el ejercicio del derecho a la tutela judicial cuantitativamente mayor– que el establecimiento de las tasas judiciales de 2012. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha declarado que «ninguno de [los criterios de imposición de costas: ni el del vencimiento objetivo ni el de la temeridad] afecta a la tutela judicial efectiva»<sup>119</sup>; la «condena en costas es una figura de libre configuración legal»<sup>120</sup>. Y, desde luego, a nadie se le ha ocurrido lanzarse a la calle con el fin de presionar al legislador o a quien haga falta para lograr la abolición de la regla del vencimiento. Seguramente porque, a diferencia de lo que ocurre con las tasas judiciales, buena parte del dinero que la condena en costas pone juego va a parar, directa o indirectamente, a los bolsillos de los abogados y de otros profesionales del mundo de la litigación.

#### i. Incoherencia con el régimen de justicia gratuita de las personas jurídicas

La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia [140/2016](#) es también flagrantemente incongruente con la fijada en la [117/1998, de 2 de junio, MP: Vicente Gimeno Sendra](#), por la que se declara conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva el que el legislador español haya excluido a las sociedades mercantiles de la posibilidad de obtener asistencia jurídica gratuita, aun en el caso de que éstas «acrediten insuficiencia de recursos para litigar».

Esta STC 117/1998 esgrime, principalmente, tres argumentos para llegar a dicha conclusión. El primero es que «la justicia gratuita debe reconocerse a quienes no puedan hacer frente a los gastos originados por

---

<sup>118</sup> Véase LLORENS SELLES (2016). PEÑALVER I CABRÉ (2016) estima que la regla del vencimiento «se ha convertido en una de las principales barreras económicas de acceso a la justicia para la defensa de intereses colectivos» (p. 514). Curiosamente, este autor no cuestiona la conformidad con la Constitución de esta regla (p. 514), a diferencia de la de las tasas judiciales de 2012-2015 (pp. 532 y ss.), que en su opinión «no respetan el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva» (p. 536).

<sup>119</sup> [STC 131/1986, de 29 de octubre, FJ 3, MP: Eugenio Díaz Eimil](#).

<sup>120</sup> [ATC 119/2012, de 5 de junio, FJ 5](#), donde se cita abundante jurisprudencia del mismo tenor. Véase una minuciosa exposición y crítica de esta doctrina en CIERCO SEIRA (2016, pp. 111 y ss.).

el proceso... sin dejar de atender a sus necesidades vitales y a las de su familia», por lo que el derecho a la referida asistencia «sólo es reconducible a la persona física, única de la que puede predicarse un “nivel mínimo de subsistencia personal o familiar”» (FJ 5). En segundo lugar, se apela a la tradición: «nunca hasta la fecha ha existido prescripción alguna que, partiendo de un nivel mínimo de recursos de las personas jurídicas... les autorizara a litigar asistidas del beneficio de justicia gratuita» (FJ 6). Finalmente, se advierte que «el *substratum* que justifica [la] personificación jurídica [de tales sociedades] se halla en la existencia de un pacto asociativo dirigido a racionalizar los riesgos de la actividad empresarial limitando la responsabilidad patrimonial al valor de la aportación social» (FJ 7).

Pues bien, no se adivina la razón por la cual obligar a estas sociedades a pagar tasas judiciales cuyo importe oscila entre 200 € y 1.200 € constituye una violación de su derecho a la tutela judicial efectiva, por suponer un «esfuerzo económico desproporcionado» y «disuasorio» para algunas o incluso la «mayoría» [*sic*] de ellas y, en cambio, forzarlas a pagar cantidades normalmente mucho mayores en concepto de honorarios de abogados, aranceles de procuradores, etc. resulta constitucionalmente inobjetable, incluso cuando las sociedades afectadas se hallan en situación de insolvencia.

## 7. Conclusión

En la STC 140/2016 pueden encontrarse algunos aspectos positivos, básicamente dos. Esta decisión pone de relieve que el legislador, antes de regular materias donde los derechos fundamentales puedan quedar afectados, debe llevar a cabo rigurosos estudios a fin de asegurar que la regulación adoptada representa un equilibrio entre todos los intereses legítimos en juego y que permitan justificarla. Asimismo, señala la excesiva uniformidad de la regulación de las tasas judiciales vigentes en nuestro país de 2012 a 2016, que no tenían suficientemente en cuenta la capacidad económica de las personas jurídicas obligadas a su pago ni tampoco la existencia de ámbitos donde no conviene desincentivar económicamente la litigación.

Pero, en nuestra opinión, los aspectos negativos son claramente predominantes. La doctrina que la STC 140/2016 deja sentada es disconforme con la práctica de la mayoría de países de Europa, donde por alguna razón existen tasas judiciales normalmente muy superiores a las nuestras, y asimismo con la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, que ha considerado estas tasas perfectamente compatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva. Para fijar su nueva doctrina, el Tribunal Constitucional se separa arbitrariamente de los criterios que antes había establecido para juzgar las tasas judiciales; esgrime argumentos falaces; da una visión de estos tributos que revela una supina incomprensión de su sentido y sus efectos; incurre en incoherencias; e interfiere gravemente en el margen de actuación que los Tribunales deben reconocer al legislador democrático para regular el funcionamiento del sistema judicial y, en concreto, las condiciones de acceso al mismo. El resultado es descorazonador. La solución sentada y los argumentos empleados para tratar de sostenerla van a dificultar enormemente que en las próximas décadas algún Gobierno se atreva a intentar introducir un régimen de tasas judiciales siquiera cercanas a las vigentes en la mayor parte de Europa. Se hurta así al Parlamento la posibilidad de servirse de un instrumento de racionalización de la Administración de Justicia utilizado con toda normalidad en numerosos países de nuestro entorno, cuya proporcionalidad

no ha sido cuestionada con carácter general y que no parece que haya dado allí malos resultados. En fin, resulta sumamente inquietante comprobar, una vez más, el enorme poder que ciertos *lobbies* tienen en este país, y la facilidad con la que instituciones como el Tribunal Constitucional pueden sucumbir a su negativo influjo.

## 8. Jurisprudencia citada

### Tribunal Europeo de Derechos Humanos

<i>Sala y fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Partes</i>
1ª, 19.6. 2001	28249/95	<i>Kreuz c. Polonia</i>
(Gran Sala), 8.7.2003	36022/97	<i>Hatton y otros c. Reino Unido</i>
3ª, 10.11.2004	46117/99	<i>Taşkin y otros c. Turquía</i>
4ª, 26.7.2005	73547/01	<i>Jedamski y Jedamska c. Polonia</i>
4ª, 26.7.2005	71731/01	<i>Kniat c. Polonia</i>
4ª, 26.7.2005	39199/98	<i>Podbielski y PPU Polpure c. Polonia</i>
2ª, 10.1.2006	48140/99	<i>Teltronic-Catv c. Polonia</i>
5ª, 8.6.2006	45723/99	<i>V.M. c. Bulgaria</i>
3ª, 24.5.2006	63945/00	<i>Weissman y otros c. Rumanía</i>
3ª, 25.1.2007	4227/02	<i>Iorga c. Rumanía</i>
4ª, 7.6.2007	32268/02	<i>Malahov c. Moldavia</i>
4ª, 19.6.2007	12006/02	<i>Ciorap c. Moldavia</i>
2ª, 17.7.2007	52658/99	<i>Mehmet y Suna Yigit c. Turquía</i>
2ª, 31.7.2007	38736/04	<i>FC Mretebi c. Georgia</i>
3ª, 20.12.2007	21638/03	<i>Paykar Yev Haghtanak Ltd c. Armenia</i>
3ª, 7.2.2008	4113/03	<i>Beian c. Rumanía</i>
4ª, 4.3.2008	38399/03	<i>Polejowski c. Polonia</i>
2ª, 18.11.2008	18404/04	<i>Serin c. Turquía</i>
4ª, 3.2.2009	16828/02	<i>Kupiec c. Polonia</i>
4ª, 17.2.2009	6134/03	<i>Gospodarczyk c. Polonia</i>
3ª, 3.11.2009	45890/05	<i>Adam c. Rumanía</i>
3ª, 26.10.2010	46040/07	<i>Marina c. Letonia</i>
(Gran Sala), 10.11.2010	24768/06	<i>Perdigão c. Portugal</i>
1ª, 9.12.2010	35123/05	<i>Urbanek c. Austria</i>
2ª, 1.3.2011	1236/05	<i>Kaba c. Turquía</i>
3ª, 26.7.2011	9718/03	<i>Georgel y Georgeta Stoicescu c. Rumanía</i>
2ª, 10.1.2012	2917/05	<i>Hüseyin Özel c. Turquía</i>

2ª, 7.2.2012	17725/07	<i>Alkan c. Turquía</i>
2ª, 10.4.2012	19986/06	<i>Ilbeyi Kemaloglu y Meriye Kemaloglu c. Turquía</i>
1ª, 29.5.2012	16563/08	<i>Julin c. Estonia</i>
2ª, 3.6.2014	22840/07	<i>Harrison McKee c. Hungría</i>
2ª, 16.12.2014	13160/2007	<i>Onar y otros c. Turquía</i>

### *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

<i>Sala y fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Partes</i>
Sala 2ª, 22.12.2010	C-279/09	<i>DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH</i>
Sala 4ª, 11.4.2013	C-260/11	<i>Edwards</i>
Sala 5ª, 6.10.2015	C-61/14	<i>Orizzonte Salute</i>
Sala 2ª, 30.6.2016	C-205/15	<i>Toma y Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci</i>

### *Tribunal Constitucional Federal alemán*

<i>Fecha</i>	<i>Referencia</i>
BVerfGE, 1ª, 3.1.2007	1 BvR 737/04

### *Tribunal Constitucional*

<i>Sala y fecha</i>	<i>Referencia</i>
Pleno, 8.4.1981	11/1981
Sala 1ª, 29.10.1986	131/1986
Pleno, 26.3.1987	37/1987
Pleno, 7.2.1995	37/1995
Sala 1ª, 2.6.1998	117/1998
ATC, Pleno, 26.2.2008	71/2008
Pleno, 16.2.2012	20/2012
Pleno, 17.4.2012	79/2012
Pleno, 18.4.2012	85/2012
Pleno, 9.5.2012	103/2012
Pleno, 4.6.2012	116/2012
ATC, Pleno, 5.6.2012	119/2012
Pleno, 1.10.2012	164/2012

Pleno, 26.11.2012	218/2012
Pleno, 6.5.2014	71/2014
Pleno, 17.7.2014	120/2014
Pleno, 8.6.2015	124/2015
Pleno, 21.7.2016	140/2016

### *Tribunal Supremo*

<i>Sala, sección y fecha</i>	<i>Recurso y referencia Westlaw</i>
3ª, Secc. 4ª, 16.11.2011	rec. 6507/2009, RJ 2836/2012
3ª, Secc. 3ª, 31.1.2012	rec. 408/2010, RJ 3294/2012
3ª, Secc. 3ª, 21.3.2012	rec. 457/2009, RJ 5083/2012
3ª, Secc. 4ª, 18.6.2012	rec. 6513/2009, RJ 8429/2012
3ª, Secc. 3ª, 17.9.2012	rec. 422/2010, RJ 9180/2012
3ª, Secc. 3ª, 11.4.2013	rec. 741/2011, RJ 2843/2013

### *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*

<i>Sala, sección y fecha</i>	<i>Recurso</i>
ATSJCat, 3ª, Secc. 1ª, 5.2.2014	rec. 920/2010

## 9. Bibliografía

Ángel AGUALLO AVILÉS y Esther BUENO GALLARDO (2004), «Algunas reflexiones sobre las tasas judiciales a la luz de la Constitución española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 13/2004.

Alfonso AGUDO RUIZ (2012), «A propósito de la regulación de las tasas judiciales en Derecho justiniano. Nota sobre una constitución de Justiniano reguladora de las sportulae», *Revista de Derecho UNED*, núm. 10, pp. 55-67.

José María AGUILAR GONZÁLEZ (2013), «La justicia gratuita en España. Aproximación a un análisis cuantitativo», *Foro, Nueva época*, vol. 16, núm. 1, pp. 25-48.

JEAN ALBERT ET ALII (2007), *Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union*.

Fernando ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO (2014), «Tasas judiciales: entre principio de proporcionalidad y política de derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 100, pp. 221-242.

Teresa ARMENTA DEU (2013), *Acciones colectivas: reconocimiento, cosa juzgada y ejecución*, Marcial Pons, Madrid.

Luis ARROYO JIMÉNEZ (2009), «Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo», *InDret*, núm. 2/2009.

José María ASENCIO MELLADO (2013), «La inconstitucionalidad de la Ley de Tasas 10/2012, de 20 de noviembre», *Diario La Ley*, núm. 8115.

Jürgen G. BACKHAUS, Alberto CASSONE y Giovanni B. RAMELLO (eds.) (2012), *The Law and Economics of Class Actions in Europe. Lessons from America*, Edward Elgar, Cheltenham.

Lowell E. BAIER (2012), «Reforming the Equal Access to Justice Act», *Journal of Legislation*, vol. 38, núm. 1, pp. 1-69.

Julio BANACLOCHE PALAO (2014), «El derecho de los ciudadanos a acceder a la justicia: tasa judicial y tutela efectiva», en José Eugenio Soriano García (dir.) y Manuel Estepa Montero (coord.), *Por el Derecho y la libertad*, Iustel, Madrid, vol. I, pp. 342-371.

Martin D. BEIER (1990), «Economics Awry: Using Access Fees for Caseload Diversion», *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 138, pp. 1175-1207.

Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE (2013), «Las nuevas tasas judiciales y los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a la igualdad en la ley», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 10, pp. 33-46.

Paloma BIGLINO CAMPOS (1991), *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Raquel BONACHERA VILLEGAS (2013), «La tasa judicial en el ámbito del proceso contencioso-administrativo de la jurisdicción», *Práctica de Tribunales*, núm. 102.

Ignacio BORRAJO INIESTA (2013), «El marco constitucional de las tasas judiciales», *Revista de Jurisprudencia. El Derecho*, núm. 1, pp. 5-14.

Cristóbal José BORRERO MORO (1999), «La proyección del principio de capacidad económica en el marco de los tributos ambientales», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 102, pp. 215-242.

Paolo BUONANNO y Matteo M. GALIZZI (2014), «Advocatus, et non Latro? Testing the Excess of



Litigation in the Italian Courts of Justice», *Review of Law and Economics*, vol. 10, núm. 3, pp. 285-322.

Isabel CÁNOVAS ORTIZ y Juan MARTÍN QUERALT (2013), «La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social», *Tribuna Fiscal*, núm. 269.

Amanda CARMIGNANI y Silvia GIACOMELLI (2010), «Too many Lawyers? Litigation in Italian Civil Courts», *Banca d'Italia. Temi di Discussione*, Working Paper núm. 745.

César CIERCO SEIRA (2014), *Tasas judiciales y justicia administrativa*, Marcial Pons, Madrid.

César CIERCO SEIRA (2015), «¿Tasas judiciales por partida doble? La compatibilidad entre las tasas judiciales estatal y autonómica. Reflexiones a propósito de la STC 71/2014, de 6 de mayo», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 165, pp. 123-160.

César CIERCO SEIRA (2016), «Las costas procesales y el derecho de acceso a la justicia administrativa», en Jorge AGUDO GONZÁLEZ (ed.) (2016), *Control administrativo y Justicia administrativa*, INAP, Madrid, pp. 103-149.

Gerhard CLEMENZ y Klaus GUGLER (2000), «Macroeconomic development and civil litigation», *European Journal of Law and Economics*, núm. 9, pp. 215-230.

Ricardo DE ÁNGEL YÁGÜEZ (2012), *Daños punitivos*, Civitas, Madrid.

Daniel DE LA FUENTE GARRIDO (2015), «El obstáculo de las tasas judiciales en la Jurisdicción Contencioso-administrativa», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1-2015, pp. 131-148.

Andrés DE LA OLIVA SANTOS (2013), Introducción y anotaciones a la traducción española de la obra de Jeremy BENTHAM, *A protest against law taxes (Una protesta contra las tasas judiciales*, Civitas, Madrid).

Mercedes DE PRADA RODRÍGUEZ (2015), «El acceso a la justicia y las tasas judiciales», *Actualidad Civil*, núm. 2/2015.

Verónica DEL CARPIO FIESTAS (2012), «Justicia para el que pueda pagarla. Un alegato contra las tasas con ejemplos de procesos civiles de consumo», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 2/2012, pp. 87-98.

Verónica DEL CARPIO FIESTAS (2016), «Tasas judiciales, técnica legislativa y Estado de Derecho», en Ignacio Díez-PICAZO GIMÉNEZ y Jaime VEGA TORRES (coords.), *Derecho, Justicia, Universidad. Liber amicorum de Andrés de la Oliva Santos*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, pp. 1019-1042.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL (2005), «El seguimiento de normas y actos jurídicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 167, pp. 97-145.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL (2006), *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos. El derecho del ciudadano a ser protegido por los poderes públicos*, CEPC, Madrid.

Alejandro ESTELLER-MORÉ (2002), «La configuración de una tasa judicial: Análisis teórico», *Investigaciones Económicas*, vol. 26, núm. 3, pp. 525-549.

M.M.G. FAURE y C.A.G. MOERLAND (2006), *Court Fees: A Comparative Description of Court Fee Systems in Some Member States of the European Union*, Boom Juridische Uitgevers, The Hague.

Lawrence M. FRIEDMAN y Zigurds L. ZILE (1964), «Soviet Legal Profession: Recent Developments in Law and Practice», *Wisconsin Law Review*, vol. 32, núm. 1, pp. 32-77.

Jesús Félix GARCÍA DE PABLOS (2014), «La constitucionalidad de las tasas judiciales autonómicas», *Quincena Fiscal*, núm. 19/2014, pp. 93-110.

Vicente GIMENO SENDRA (1986), «La “astilla”, sus causas y posibles remedios», *El País*, 17 de febrero de 1986.

Vicente GIMENO SENDRA (2013), «Acerca de la constitucionalidad de la Ley de tasas judiciales», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 29.

Vicente GIMENO SENDRA (2016a), «Tasas judiciales y financiación de la Justicia», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 39.

Vicente GIMENO SENDRA (2016b), «La retroactividad de la STC 140/2016 sobre las tasas judiciales», *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 40.

Tom GINSBURG y Glenn HOETKER (2006), «The Unreluctant Litigant? An Empirical Analysis of Japan's Turn to Litigation», *Journal of Legal Studies*, vol. 35, núm. 1, pp. 31-59.

Fernando GÓMEZ, Anna GINÈS-FABRELLAS e Ignacio MARÍN-GARCÍA (2009), «The State in Court: the economic effects of fee-shifting rules in Spain when suing the government», *Portuguese Economic Journal*, vol. 8, pp. 183-203.

Alicia GONZÁLEZ ALONSO (2013), «Las tasas judiciales (o sobre la aflicción) desde la perspectiva constitucional», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, pp. 157-182.

Oto Zonzamas GONZÁLEZ HERNÁNDEZ (2014), «Apuntes críticos sobre la regulación de las tasas judiciales en relación con la tutela de los consumidores y usuarios», *Foro, Nueva época*, vol. 17, núm. 2, pp. 407-417.

Juan José GONZÁLEZ LÓPEZ (2013), «Tasas y tutela judicial efectiva», *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje*, vol. 25, núm. 3, 2013, pp. 277-295.

Alicia GONZÁLEZ NAVARRO (2012), «Últimas reformas en materia de tasas judiciales», en Agustín Jesús PÉREZ-CRUZ MARTÍN y Xulio FERREIRO BAAMONDE (dirs.), *Los retos del Poder Judicial ante la sociedad globalizada. Actas del IV Congreso Gallego de Derecho Procesal*, Universidade da Coruña, A Coruña, pp. 463-475.

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (2015), «Las tasas judiciales y la asistencia jurídica gratuita», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Sesión del día 9 de junio de 2015.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (2012), «Las tasas judiciales (visión técnica desde el contencioso-administrativo)», *Diario La Ley*, núm. 7991.

Francisco GUTIÉRREZ LÓPEZ (2015), *Gasto público y funcionamiento de la Justicia en España entre 2004 y 2013*, tesis doctoral, Sevilla, Universidad de Sevilla.

F. Andrew HANSEN (1999), «The Effect of Judicial Institutions on Uncertainty and the Rate of Litigation: The Election Versus Appointment of State Judges», *Journal of Legal Studies*, vol. 28, núm. 1, pp. 205-232.

John N. HAZARD (1946), «The Lawyer under Socialism», *Wisconsin Law Review*, vol. 1946, núm. 2, pp. 90-108.

John N. HAZARD (1949), «Law Practice in Russia: The Organized Bar in the U.S.S.R.», *American Bar Association Journal*, vol. 35, núm. 3, pp. 177-180 y 264-270.

John N. HAZARD (1961), «La profesión de abogado en la U.R.S.S.», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 120, pp. 121-132.

Christopher HODGES, Stefan VOGENAUER y Magdalena TULIBACKA (eds.) (2010), *The Costs and Funding of Civil Litigation*, Hart Publishing, Oxford.

Juan Luis IBARRA SÁNCHEZ (2016), «El Tribunal Constitucional tumba, por unanimidad, la Ley de tasas», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 9/2016.

Andrés JIMÉNEZ DÍAZ (2016), «Los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre las tasas judiciales: situaciones transitorias y posibilidad de devolución de lo ingresado», *Diario La Ley*, núm. 8834.

Avery KATZ (1988), «Judicial Decisionmaking and Litigation Expenditure», *International Review of Law and Economics*, vol. 8, pp. 127-143.

Avery Wiener KATZ y Chris William SANCHIRICO (2012), «Fee shifting», en Chris William SANCHIRICO (ed.), *Encyclopedia of Law and Economics. Procedural Law and Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 271-307.

Harold J. KRENT (1993), «Explaining One-Way Fee Shifting», *Virginia Law Review*, vol. 79, pp. 2039-289.

Rafael LLORÉNS SELLÉS (2016), «Ley de medidas de agilización procesal versus tutela. De las costas», en Manuel José BAEZA DÍAZ-PORTALES (coord.), *XI Congreso tributario. La justicia y los contribuyentes ante la reforma de la Ley General Tributaria*, Foro Jurídico, Valencia, pp. 127-146.

Marcos LOREDO COLUNGA (2005), «Las tasas judiciales: una controvertida alternativa de financiación de la Justicia», *InDret*, núm. 1/2005.

Carmelo LOZANO SERRANO (2012), «La capacidad económica en las tasas», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 153, pp. 49-122.

Carmelo LOZANO SERRANO (2013), «Las tasas judiciales», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 158, pp. 11-22.

Barbara LUPPI y Francesco PARISI (2012), «Litigation and legal evolution: does procedure matter?», *Public Choice*, vol. 152, núms. 1-2, pp. 181-201.

Vicente MAGRO SERVET (2012a), «Análisis sobre la viabilidad constitucional de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, de tasas judiciales», *Diario La Ley*, núm. 7971.

Vicente MAGRO SERVET (2012b) «¿No sería mejor que la tasa judicial la abone el demandado para oponerse?», *Diario La Ley*, núm. 7978.

Vicente MAGRO SERVET (2013), «Las tasas judiciales y el peligro del déficit de creación jurisprudencial», *Diario La Ley*, núm. 8018.

Brendan S. MAHER (2010), «The Civil Judicial Subsidy», *Indiana Law Journal*, vol. 85, pp. 1527-1556.

Marta MARTÍNEZ-MATUTE y Juan S. MORA-SANGUINETTI (2016), «Un análisis económico de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: ¿Qué efectos han tenido el nuevo criterio de costas y las nuevas tasas judiciales?», *Papeles de Economía Española*, en prensa.

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ (2013), «Una aproximación crítica a las tasas judiciales desde el Derecho financiero y tributario», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, pp. 205-221.

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ (2014), *El principio de equivalencia en el sistema tributario español*, Marcial Pons, Madrid.

Juan Antonio MAYORAL DÍAZ-ASENSIO y Ferran MARTÍNEZ I COMA (2013), «La calidad de la Justicia en España ¿Cómo evalúan los españoles el funcionamiento de las instituciones judiciales y qué se puede hacer para mejorarlas?», *Fundación Alternativas. Estudios de Progreso*, núm. 76/2013.

Teresa MEANA CUBERO (2015), «Las tasas judiciales y el derecho a la tutela judicial efectiva», en M<sup>a</sup> Dolores RAMÍREZ BENDALA (dir.), *Buenas practicas jurídico-procesales para reducir el gasto social (III)*, Laborum, Murcia, pp. 201-216.

Rafael MERY NIETO (2015), «Court Fees: Charging the User as a Way to Mitigate Judicial Congestion», *The Latin American and Iberian Journal of Law and Economics*, vol. 1, núm. 1, pp. 109-121.

Thomas J. MICELI (2012), «The social versus private incentive to sue», en Chris William SANCHIRICO (ed.), *Encyclopedia of Law and Economics. Procedural Law and Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 472-486.

Juan MOLINS GARCÍA-ATANCE (2013), «Las nuevas tasas judiciales», *Diario La Ley*, núm. 8023.

Alberto MONTÓN REDONDO (2004), «La reintroducción de las tasas judiciales y sus consecuencias», *Diario La Ley*, núm. 6043.

Juan S. MORA-SANGUINETTI (2010), «A Characterization of the Judicial System in Spain: Analysis with Formalism Indices», *Economic Analysis of Law Review*, vol. 1, núm. 2, pp. 210-240.

Juan S. MORA-SANGUINETTI y Nuno GAROUPA (2015), «Do lawyers induce litigation? Evidence from Spain, 2001-2010», *International Review of Law and Economics*, vol. 44, pp. 29-41.

Juan S. MORA-SANGUINETTI y Fernando GÓMEZ POMAR (2014), «Males de la Justicia: analizando los datos», *InDret*, núm. 1/2014.

Juan Ignacio MORENO FERNÁNDEZ (2004), «La problemática constitucional de las tasas judiciales», *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, núm. 12/2004.

Giuliana PALUMBO, Giulia GIUPPONI, Luca NUNZIATA y Juan S. MORA-SANGUINETTI, «The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics», *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1060.

Alexandre PEÑALVER I CABRÉ (2016), *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso-*

*administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor.

Robert V. PERCIVAL y Geoffrey P. MILLER (1984), «The Role of Attorney Fee Shifting in Public Interest Litigation», *Law and Contemporary Problems*, vol. 47, pp. 233-247.

David PÉREZ BUSTAMANTE (2013), «Análisis sobre la adecuación de la tasa judicial a los principios constitucionales tributarios», *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 9/2013.

Gilberto PÉREZ DEL BLANCO (2013), «Problemática procesal de la aplicación de la Ley de tasas judiciales de 2012», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 27, pp. 273-290.

Amancio L. PLAZA VÁZQUEZ (2015), «¿Ha acertado Justicia con la reforma de las tasas judiciales?», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 902/2015.

Lilo PIÑA GARRIDO (2013), «Las polémicas tasas judiciales», *Revista Técnica Tributaria*, núm. 103, pp. 109-150.

A. Mitchell POLINSKY y Steven SHAVELL (1998), «Punitive Damages: An Economic Analysis», *Harvard Law Review*, vol. 111, núm. 4, pp. 869-962.

Richard POSNER (1997), «Explaining the Variance in the Number of Tort Suits Across U.S. States and Between the United States and England», *Journal of Legal Studies*, vol. 26, núm. 2, pp. 477-489.

J. Robert S. PRICHARD (1988), «A Systemic Approach to Comparative Law: The Effect of Cost, Fee, and Financing Rules on the Development of the Substantive Law», *Journal of Legal Studies*, vol. 17, núm. 2, pp. 451-475.

Alfredo RAMOS (2010), *Las tasas judiciales desde una perspectiva tributaria*, Tirant lo Blanch, Valencia.

G. M. RAZI (1960), «Legal Education and the Role of the Lawyer in the Soviet Union and the Countries of Eastern Europe», *California Law Review*, vol. 48, núm. 5, pp. 776-804.

Inmaculada REVUELTA PÉREZ (2014), «Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 193, pp. 83-126.

Issachar ROSEN-ZVI (2010), «Just Fee-Shifting», *Florida State University Law Review*, vol. 37, pp. 717-767.

Mercedes RUIZ GARIJO (2013), «La banalidad de las tasas judiciales: una nueva fractura del Estado de bienestar», *Nueva Fiscalidad*, núm. 4, pp. 9-40.

Manuel Alejandro RUIZ GONZÁLEZ (2013), «La inconstitucionalidad de las tasas judiciales introducidas por la Ley 10/1992, de 20 de noviembre», *Diario La Ley*, núm. 8025.

Antonio SALAS CARCELLER (2012), «Las tasas judiciales», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4/2012.

Pablo SALVADOR CODERCH (2000), «Punitive damages», *InDret*, núm. 1/2000.

Eduardo SÁNCHEZ ÁLVAREZ (2014), «Las nuevas tasas judiciales y sus consecuencias en la tutela judicial efectiva», *Revista CEFLEGAL*, núm. 157, pp. 127-170.

Eduardo SÁNCHEZ ÁLVAREZ (2016a), «Un enjuiciamiento constitucional del actual modelo de tasas judiciales. Motivos para su inconstitucionalidad a pesar de las sucesivas atemperaciones legislativas. Propuesta de futuro», *Revista CEFLEGAL*, núm. 181, pp. 111-150.

Eduardo SÁNCHEZ ÁLVAREZ (2016b), «Límites constitucionales a la inserción de tasas judiciales autonómicas. Comentario crítico a la STC 71/2014, de 6 de mayo», *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 1, pp. 377-394.

Pedro SCHWARTZ (2013), «La escandalera de las tasas judiciales», *Expansión*, 9 de enero de 2013.

Víctor Manuel SELIGRAT GONZÁLEZ (2015), «Dudas de legitimidad y constitucionalidad de la Ley de Tasas Judiciales, desde una perspectiva del Derecho de Daños», *Práctica de Derecho de Daños*, núm. 124.

Antonio V. SEMPERE NAVARRO (2013), «Las tasas judiciales en el orden social», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 1/2013.

Steven SHAVELL (1997), «The Fundamental Divergence Between the Private and the Social Motive to Use the Legal System», *Journal of Legal Studies*, vol. 26, núm. 2, pp. 575-612.

Steven SHAVELL (1999), «The Level of Litigation: Private Versus Social Optimality of Suit and of Settlement», *International Review of Law and Economics*, vol. 19, pp. 99-115.

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ (2014), «Consideraciones sobre el nuevo régimen de las tasas judiciales en España», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 29, pp. 239-268.

Alberto VAQUERO GARCÍA (2013), «Los costes de la justicia en España: una evaluación desde la perspectiva económica», *Diario La Ley*, núm. 8078.

Rafael VILLAFÁÑEZ GALLEGO (2014a), «Tasas judiciales y justicia administrativa», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 49, pp. 5-105.

Rafael VILLAFÁÑEZ GALLEGO (2014b), «¿Pueden los jueces controlar directamente las tasas judiciales?», *El Derecho*, 1 de abril de 2014.

María Teresa VIÑUELAS ZAHINOS (2013), «Tasas judiciales y Derecho comunitario», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 16/2013.

Aquilino YÁÑEZ DE ANDRÉS (2012), «Las nuevas tasas judiciales: obstrucción a la Justicia», *Diario La Ley*, núm. 7846.