

SERIES ANÁLISIS JURÍDICOS – A2J

Núm. 1 - Diciembre 2012

LA LEY DE TASAS VULNERA EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

Patricia Goicoechea García

Asesora Legal de RIS

Introducción

El pasado 20 de noviembre se aprobó la Ley 10/2012, conocida como Ley de tasas. La aprobación ha venido acompañada de una considerable polémica, por cuanto la aplicación de la mencionada norma supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Tal derecho está reconocido en el artículo 24 de la Constitución, otorgándosele el carácter de derecho fundamental, lo que exige que se le dé una especial protección. Ello implica, entre otras cuestiones, que el derecho a la tutela judicial efectiva ha de ser interpretado a la luz de los tratados internacionales de los que España es parte, tal y como expresamente prevé el artículo 10.2 de la Constitución.

En cuanto a la compatibilidad con el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante, el Convenio) de la imposición de tasas judiciales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) viene manteniendo que la obligación de pagar tasas judiciales no es en sí misma una restricción al derecho a la tutela judicial efectiva (1), siempre que las tasas persigan objetivos legítimos y sean proporcionadas (2), debiendo apreciarse su cuantía a la luz de las circunstancias concretas del caso (3). En atención a estos criterios determinados por el TEDH en su jurisprudencia, puede concluirse que la ley de tasas española vulnera el Convenio (4).

Acceso
a la
Justicia

Rights International Spain

Un proyecto de
Human Rights Ahead
Monte Esquinza 8, 4º -D
28010 Madrid
España

www.ris.hrahead.org

RIS@hrahead.org



1. La obligación de pagar tasas no es en sí misma una restricción al artículo 6.1 del Convenio

El artículo 6.1 del Convenio regula el derecho a la tutela judicial efectiva¹, garantizando así a todos el derecho a que un órgano judicial conozca de su causa. Una de las vertientes de este “*derecho a un tribunal*” es, entre otras, el derecho de acceso a un órgano jurisdiccional². Ahora bien, tal derecho de acceso a la justicia es precisamente la vertiente que permite que los justiciables gocen del resto de garantías de un juicio justo previstas en el apartado 1 del artículo 6; a saber, equidad, publicidad y celeridad del proceso, que sólo pueden darse en el marco de un procedimiento iniciado y en curso. La efectividad de este derecho desempeña un papel esencial en un Estado de Derecho y fortalece la confianza en la administración de justicia.

No obstante, el TEDH viene manteniendo que tal “*derecho a un tribunal*” – y, dentro de éste, el derecho de acceso – no es absoluto, siendo admisibles y compatibles con el artículo 6.1 del Convenio algunas limitaciones, incluidas las de tipo financiero³. Ello es así por cuanto los Estados parte gozan de un cierto margen de libertad a la hora de elegir los medios a través de los cuales se garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva en sus ordenamientos internos⁴. Así, limitaciones al derecho de acceso a un tribunal referidas a las condiciones de admisibilidad de los recursos, o la exigencia de una fianza de solvencia judicial con el fin de proteger los intereses de la justicia⁵, o incluso la obligación de que el justiciable obtenga una autorización previa al ejercicio de una acción judicial⁶, pueden ser compatibles con el artículo 6.1 del Convenio. Ahora bien, la compatibilidad sólo se dará cuando las restricciones tengan un objetivo legítimo, exista una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido⁷, y no restrinjan el derecho de acceso a un tribunal por el justiciable de un modo o hasta un punto tales que el derecho a la tutela judicial efectiva se vea afectado en su esencia misma, considerando el lugar preeminente que el derecho a un proceso equitativo ocupa en una sociedad democrática⁸.

¹ Artículo 6.1: “Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia”.

² Asunto *Kreuz c. Pologne*, Demanda nº 28249/95, de 19 de junio de 2001, párr. 59.

³ Asunto *Brualla Gómez de la Torre c. Espagne*, Demanda nº 155/1997/774/975, de 19 de diciembre de 1997, párr. 33.

⁴ Asunto *Kreuz c. Pologne*, precitado, párr. 53.

⁵ TEDH Asuntos *Brualla Gómez de la Torre c. Espagne*, precitado, párr. 33 y *Tolstoy-Miloslavsky c. Royaume-Uni*, Demanda nº 18139/91, de 13 de julio de 1995, párr. 61 y ss.

⁶ TEDH, Asunto *Ashingdane c. Royaume-Uni*, Demanda nº 8225/78, de 28 de mayo de 1985, párr. 59.

⁷ Asunto *Tinnelly & Sons Ltd et autres et McElduff et autres c. Royaume-Uni*, Demanda nº 62/1997/846/1052-1053, de 10 de julio de 1998, párr. 72.

⁸ Asunto *Aït-Mouhoub c. France*, Demanda nº 103/1997/887/1099, de 28 de octubre de 1998, párr. 52.

2. Las tasas han de perseguir objetivos legítimos y ser proporcionadas para ser conformes al art. 6.1 del Convenio

Para determinar si una restricción del derecho de acceso a un tribunal – como es el caso de las tasas judiciales – persigue un objetivo legítimo y si existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido, de acuerdo con la jurisprudencia del TEDH, habrá que valorar en primer lugar la vinculación de la limitación en cuestión con el bien fundado de la pretensión, con sus posibilidades de éxito y, en segundo lugar, si la restricción tiene por objetivo proteger los intereses de la justicia⁹. Dicho de otro modo, estarán justificadas y serán compatibles con el Convenio aquellas restricciones en forma de tasas judiciales que tengan por fin proteger los intereses de la otra parte frente a los gastos procesales en que ésta deba incurrir o aquellas que tiendan a proteger el sistema legal de acciones sin fundamento, con limitadas posibilidades de éxito¹⁰.

No obstante, las restricciones que tienen una naturaleza puramente recaudatoria, y que no guardan relación alguna con el contenido o fundamentos del recurso o sus posibilidades de éxito, han de ser objeto de un escrutinio particularmente riguroso desde la perspectiva de los intereses de la justicia¹¹. En aplicación de este razonamiento, el TEDH concluyó, entre otros en el asunto *Podbielski*, que la imposición de tasas judiciales para la interposición de un recurso de apelación constituye una restricción desproporcionada del derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que:

*“a diferencia del asunto Tolstoy-Miloslavsky, el dinero que el recurrente debía pagar no tenía por fin proteger los intereses de la otra parte frente a costes legales irre recuperables. Tampoco constituía una barrera financiera para proteger el sistema de justicia contra recursos de apelación sin fundamento. En efecto, la intención principal parece ser el interés del Estado en obtener ingresos a través de las tasas judiciales en asuntos civiles.”*¹²

No serán tampoco compatibles con el artículo 6.1 del Convenio las tasas judiciales que tengan por objetivo financiar ciertas funciones judiciales, como por ejemplo el sistema de ejecución de sentencias. Por ello, el TEDH considera que:

“al transferir al interesado la responsabilidad de la carga financiera de la organización del procedimiento de ejecución, el Estado ha tratado de sustraerse a su obligación positiva de organizar un sistema de ejecución de las sentencias que sea efectivo tanto en derecho como en la práctica. Se desprende de lo anterior que la actitud de las autoridades consistente en hacer asumir al recurrente la posibilidad de la apertura de un procedimiento de ejecución obligándolo a adelantar las tasas judiciales sin tomar en consideración

Limitaciones al acceso a justicia compatibles con el Convenio:

- Las que persigan un objetivo legítimo
- Respeten proporcionalidad entre medios y fines

Restricciones incompatibles con el Convenio:

- Las que no guarden relación con el contenido, fundamentos o posibilidades de éxito de la acción
- Persigan objetivos puramente recaudatorios
- O cuya cuantía, en las circunstancias concretas, sea desproporcionada

⁹ Asunto *Stankov c. Bulgarie*, Demanda nº 68490/01, de 12 de julio de 2007, párr. 55.

¹⁰ Asunto *Tinnelly & Sons Ltd et autres et McElduff et autres c. Royaume-Uni*, precitado, párr. 60.

¹¹ Asunto *Podbielski et PPU Polpure c. Pologne*, Demanda nº 39199/98 de 28 de julio de 2005, párr. 65.

¹² Asunto *Podbielski et PPU Polpure c. Pologne*, precitado, párr. 66.

su falta de medios ha impuesto al interesado una carga excesiva y ha restringido su derecho a acceder a un tribunal hasta el punto que tal derecho se ha visto afectado en su esencia misma.”¹³

3. La cuantía ha de apreciarse a la luz de las circunstancias concretas del caso

Aún cuando las tasas judiciales persigan un objetivo legítimo, en abstracto, la cuantía de las mismas, valorada a la luz de las circunstancias concretas del asunto, puede hacer de ellas una restricción desproporcionada del derecho a la tutela judicial efectiva. Por ello, los factores que han de ser tenidos en cuenta son tanto la cuantía de las tasas en sí misma, como la manera en que ésta ha sido calculada, así como la capacidad financiera del justiciable obligado al pago y la fase del procedimiento en que las tasas hayan sido exigidas¹⁴.

En definitiva, ha de darse un justo equilibrio entre el interés del Estado en percibir tasas judiciales para dar curso a las acciones y el interés del recurrente de hacer valer sus pretensiones ante los tribunales¹⁵, de tal modo que el primero no puede prevalecer sobre el segundo, puesto que ello equivaldría a atacar la esencia misma del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a un tribunal¹⁶.

En aplicación de estos criterios, el TEDH ha considerado excesivas, y por ello vulneradoras de la esencia misma del derecho de acceso a un tribunal, aquellas tasas judiciales cuya cuantía no venía determinada por la situación financiera del recurrente, sino que habían sido calculadas sobre la base de un porcentaje fijo, previsto en la ley, de la cuantía del litigio¹⁷.

Cuantías incompatibles con el Convenio:

- las determinadas por un porcentaje fijo de la cuantía del litigio, determinado en la ley
- Las calculadas sin referencia a la situación económica del recurrente

A este respecto, merece ser reseñada la argumentación del TEDH en el asunto *Weissman*¹⁸. Tras poner de manifiesto que la suma exigida a los recurrentes era incontestablemente muy elevada para cualquier justiciable medio¹⁹, el TEDH señala que además tal cantidad no estaba justificada ni por las circunstancias particulares del asunto, ni por la situación financiera de los recurrentes, sino que representaba un porcentaje fijo, previsto en la ley, de la cuantía del litigio. No obstante, y a pesar de lo elevado de la tasa, el TEDH considera que la tasa no puede ser considerada ni abusiva ni carente de todo fundamento, dado que la cuantía se había determinado por referencia al valor del inmueble

¹³ Asunto *Apostol c. Géorgie*, Demanda nº 40765/02, de 28 de noviembre de 2006, párr. 64 y 65.

¹⁴ Asunto *Julin c. Estonia*, Demandas nº16563/08, 40841/08, 8192/10, de 20 de mayo de 2012, párr. 159.

¹⁵ Asunto *Kreuz c. Pologne*, precitado, párr. 66.

¹⁶ Asunto *Kreuz c. Pologne*, precitado, párr. 66 *in fine*

¹⁷ Asunto *Georgel and Georgetta Stoicescu c. Roumanie*, Demanda nº9718/03, de 26 de julio de 2011, párr. 70.

¹⁸ Asunto *Weissman et autres c. Roumanie*, Demanda nº 63945/00, de 24 de mayo de 2006.

¹⁹ Se exigía a los recurrentes el pago de una tasa, cuya cuantía ascendía a 323.264 Euros, previa al ejercicio de una acción reivindicatoria en vía civil.

al que se refería el litigio²⁰. Sin embargo, sí concluye el TEDH que la cantidad reclamada a los recurrentes como condición previa a la interposición de la demanda era excesiva y que por ello los recurrentes tuvieron que renunciar a ejercer la acción judicial, lo que les privó del derecho a que su causa fuese conocida por un tribunal²¹. Dadas las circunstancias del caso, y en particular el hecho de que esta restricción intervino en la fase inicial del procedimiento, el TEDH estima que la medida era desproporcionada y constituía un ataque a la esencia misma del derecho de acceso a un tribunal, luego al derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 6.1 del Convenio²².

4. Conclusiones: la ley de tasas española contraviene el artículo 6.1 del Convenio

Para valorar la compatibilidad del sistema de tasas judiciales previsto en la Ley 10/2012²³ con el artículo 6.1 del Convenio, el primer factor que hay que tener en cuenta es si la imposición de las mencionadas tasas persigue un objetivo legítimo y si existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el objetivo perseguido.

En cuanto a los objetivos, éstos se exponen con claridad en el Preámbulo de la Ley, donde se afirma que se trata de un *“modelo en que parte del coste de la administración de justicia sea soportado por quienes más se benefician de ella”*²⁴ y con el que se pretende que *“la tasa aport[e] unos mayores recursos que permitirán una mejora en la financiación del sistema judicial y en particular de la asistencia gratuita”*²⁵. Es decir, que el objetivo perseguido con este sistema de tasas judiciales es, eminentemente, recaudatorio. Objetivo éste que no fue considerado por el TEDH como justificación suficiente para la imposición de tasas judiciales en el asunto *Podbielski*,²⁶ como tampoco lo fue en el asunto *Apostol*,²⁷ en el que el TEDH concluyó que no se puede trasladar a los justiciables la responsabilidad de la carga financiera derivada de la organización del sistema judicial.

La Ley de Tasas vulnera el art. 6 del Convenio:

- El objetivo perseguido es eminentemente recaudatorio
- La cuantía no tiene en cuenta la situación financiera del justiciable y se calcula con arreglo a porcentaje fijo
- El pago es condición previa de admisibilidad de la acción

²⁰ Asunto *Weissman et autres c. Roumanie*, precitado, párr. 39.

²¹ Asunto *Weisman et autres c. Roumanie*, precitado, párr. 40.

²² Asunto *Weisman et autres c. Roumanie*, precitado, párr. 42 y asunto *TeltronicCATV c. Pologne*, Demanda nº48140/99, de 10 de enero de 2006, párr. 64.

²³ Ley Orgánica 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*, publicada en el BOE núm. 280 de 21 de noviembre, Sec. I - pág. 80820.

<http://www.boe.es/boe/dias/2012/11/21/pdfs/BOE-A-2012-14301.pdf>

La norma no empezó a aplicarse hasta el día 17 de diciembre, tras la publicación en el BOE de 15 de diciembre del impreso para la liquidación de las tasas.

²⁴ Preámbulo de la Ley 10/2012, párr. 5.

²⁵ Preámbulo de la Ley 10/2012, párr. 6.

²⁶ Asunto *Podbielski et PPU Polpure c. Pologne*, precitado, párr. 66.

²⁷ Asunto *Apostol c. Géorgie*, precitado, párr. 64 y 65.

Por lo que respecta a la cuantía de las tasas, en primer lugar, la Ley 10/2012 prevé que *“la determinación no se hace a partir de la capacidad económica del contribuyente, sino del coste del servicio prestado”*²⁸, lo cual resulta incompatible con la exigencia del TEDH de que en la determinación de la cuantía de las tasas se tenga en cuenta, entre otros factores, la capacidad financiera del recurrente. Con ello, al calcular la cuantía de la tasa sin referencia a la situación financiera del justiciable, la ley española incurre en una discriminación injustificable, por cuanto su efecto evidente es la negación del derecho a la tutela judicial efectiva – un derecho humano y por tanto universal, reconocido a todos – a amplias capas sociales.

En segundo lugar, la cuantía de las tasas se calcula sumando una cantidad fija, en atención al tipo de procedimiento, y una cantidad variable, con arreglo a un porcentaje de la cuantía del proceso²⁹. Es, sin embargo, jurisprudencia reiterada del TEDH que una tasa calculada con arreglo a un porcentaje fijo, determinado en la ley, de la cuantía del litigio, es una restricción desproporcionada del derecho de acceso a un tribunal incompatible con el artículo 6.1 del Convenio. Cuánto más restrictivas serán las tasas previstas en la ley española, cuando al resultado de tal porcentaje se le añada además una cantidad inmutable, determinada sin referencia a las circunstancias particulares del asunto, ni a las condiciones financieras de los justiciables, ni tampoco a las perspectivas de éxito de la acción.

Finalmente, en los órdenes civil y contencioso-administrativo, la ley prevé que las tasas sean exigibles desde el momento de la interposición de la demanda; es decir, que el abono de las mismas es la condición previa de admisibilidad de la acción, la condición por tanto del acceso a un tribunal. En atención a la jurisprudencia precitada del TEDH, la exigencia de las tasas en la fase inicial del procedimiento no hace sino abundar en el carácter desproporcionadamente restrictivo del derecho de acceso del sistema de tasas español.

Resulta de todo lo anterior la ausencia de una relación razonable de proporcionalidad entre los medios previstos en la ley – elevadas tasas judiciales, con efectos claramente disuasorios y obstaculizadores del acceso a un tribunal – y el objetivo perseguido – obtener ingresos adicionales para financiar la administración de justicia –. Puede concluirse, por tanto, que con la ley de tasas recientemente aprobada no se ha logrado el justo equilibrio entre los intereses del estado en percibir tasas judiciales y el interés de los justiciables en hacer valer sus pretensiones ante los tribunales; equilibrio imprescindible para proteger el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a un órgano jurisdiccional.

En definitiva, y en contra de lo que se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2012, en la redacción de esta norma no se ha puesto *“todo el cuidado en que la regulación de la «tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social» no afecte al derecho a acceder a la justicia como componente básico del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”*, sino que por el contrario se ha diseñado un sistema de tasas judiciales que a todas luces vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, con total menosprecio por el lugar preeminente que éste ocupa en una sociedad democrática constituida en Estado de Derecho.

²⁸ Preámbulo de la Ley 10/2012, párr. 7.

²⁹ Artículo 7 de la Ley 10/2012.