

LAS COSTAS PROCESALES Y EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Francisco A. Bravo Virumbrales (Letrado de la Comunidad de Madrid)¹

El artículo 102.Treinta del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo (en adelante, RDL 6/2023), convalidado *in extremis* por el Congreso de los Diputados en sesión plenaria celebrada el 10 de enero de 2024 y que entrará en vigor el 20 de marzo de 2024, de conformidad con el segundo párrafo del apartado 2 de su disposición final novena, modifica el artículo 139.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA, en lo sucesivo), cuya redacción anterior permitía a los órganos judiciales de este orden jurisdiccional moderar la cuantía de las costas a imponer a la parte que hubiese visto rechazadas todas sus pretensiones en el procedimiento, al disponer que *“La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima”*.

Sin embargo, con la nueva redacción dada por el RDL 6/2023, el meritado precepto elimina dicha posibilidad de moderación de las costas, pasando a preceptuar que *“En primera o única instancia, la parte condenada en costas estará obligada a pagar una cantidad total que no exceda de la tercera parte de la cuantía del proceso, por cada uno de los favorecidos por esa condena; a estos solos efectos, las pretensiones de cuantía indeterminada se valorarán en 18.000 euros, salvo que, por razón de la complejidad del asunto, el tribunal disponga razonadamente otra cosa”*.

Dicha modificación ahonda en una peligrosa evolución en cuya virtud, so pretexto de satisfacer las necesidades de agilización procesal y la implementación de medidas para el desatascos judicial, se han ido incrementando sensiblemente las consecuencias económicas de acudir a la Justicia, hasta el punto de resultar cuestionable su compatibilidad con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, proclamado en el artículo 24 de la Constitución, conforme al cual *“Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva*

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

En efecto, el artículo 139.1 de la LJCA, en su redacción original, contenía una regla general de no imposición de costas en la primera o única instancia (ámbito en el que opera la referida tutela judicial efectiva, como resulta de la STC 37/1995, de 7 de febrero², y otras posteriores), de modo que únicamente podrían imponerse estas cuando el órgano judicial apreciase que alguna de las partes había litigado con mala fe o temeridad procesal, lo cual debía razonarse debidamente en la resolución que las impusiera³.

Este criterio general de no imposición de costas era el tradicionalmente contemplado tanto en la jurisdicción contencioso-administrativa como en la social, en las que, frente a la jurisdicción civil, se entendía que existía un desequilibrio natural entre las partes del proceso (Administración frente al ciudadano, en un caso, y empleador frente al empleado, en el otro), que aconsejaba que la parte en teórica desventaja pudiera ver revisada la decisión adoptada por la otra parte ante un juez o tribunal.

Dicha regla se quebró, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, con la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, cuyo artículo 3. Once modificó por primera vez el artículo 139.1 de la LJCA, invirtiendo la regla anterior, para pasar a establecer el conocido como criterio del vencimiento objetivo; esto es, que la parte que hubiese visto rechazadas todas sus pretensiones asumiese el pago de las costas, salvo que el órgano judicial apreciase que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. De este modo, frente a la regla general precedente de no imposición de costas, salvo mala fe o temeridad, se pasó a una regla general de

² Distingue dicha sentencia, en su FJ 5, entre la primera o única instancia, que es donde el referido derecho fundamental despliega toda su eficacia, y los recursos, que son un derecho de configuración legal. Por ello, *“conviene empezar por el principio y este no es otro sino el acceso a la justicia como elemento esencial del contenido de la tutela judicial, consistente en provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en la decisión de un Juez (STC 19/1981). En este acceso, o entrada, funciona con toda su intensidad el principio pro actione que, sin embargo, ha de ser matizado cuando se trata de los siguientes grados procesales que, eventualmente puedan configurarse. El derecho a poder dirigirse a un Juez en busca de protección para hacer valer el derecho de cada quien, tiene naturaleza constitucional por nacer directamente de la propia Ley suprema. En cambio, que se revise la respuesta judicial, meollo de la tutela, que muy bien pudiera agotarse en sí misma, es un derecho cuya configuración se defiende a las leyes. Son, por tanto, cualitativa y cuantitativamente distintos”.*

³ Textualmente, la versión inicial del artículo 139.1 de la LJCA disponía que *“En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad”.*

imposición de costas, que únicamente podía ser excepcionada en aquellos casos en que el juez o tribunal considerara la existencia de serias dudas de hecho o de derecho⁴.

A pesar de ello, esta primera modificación mantuvo inalterada la posibilidad de moderación de las costas contenida en el artículo 139.4 de la LJCA, a la que anteriormente se ha hecho alusión, de modo que la práctica generalizada –que no unánime- tras el cambio y hasta la actualidad ha venido limitando la cuantía máxima de las costas a una cifra que suele oscilar, de ordinario, entre los 600 y los 2.000 euros.

Naturalmente, al tratarse de conceptos jurídicos indeterminados (“*serias dudas de hecho o de derecho*”) o de aspectos de libre apreciación por cada órgano judicial (“*La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*”), esta reforma generó divergencias aplicativas entre juzgados y tribunales, de manera que, mientras que en algunos han venido calificando con mayor generosidad los supuestos enjuiciados de dudosos a los efectos de eximir de costas a los litigantes, otros han apreciado con mayor rigor el criterio del vencimiento objetivo y solo de forma muy excepcional han entendido que los casos no resultan merecedores de su imposición. Y lo mismo ha ocurrido con la limitación en su cuantía máxima.

Frente a ello, la reforma aprobada por el RDL 6/2023 cabe inferir que va a garantizar una aplicación más homogénea y más progresiva de los criterios de imposición de costas entre los distintos órganos. Pero ello se produce a resultas de un incremento generalizado de las mismas que hará que, salvo en los procedimientos de escasa cuantía (que serán los únicos que, *a priori*, se verán beneficiados por este cambio –piénsese en recursos frente a multas por infracciones leves, entre otros-), la condena a la parte vencida aumente, incluso de forma muy considerable, frente a la que venía acordándose hasta la fecha. Basta con que se trate de un recurso de más de 6.000 euros con un solo contrario para que, atendiendo a la cifra de un tercio de la cuantía del proceso, las costas excedan ya del importe de 2.000 euros al que muchos juzgados y tribunales vienen limitándolas de ordinario.

Resulta interesante, llegados a este punto, traer a colación la doctrina constitucional existente en relación con las tasas judiciales que, al igual que las costas, pueden ser consideradas como otro óbice al acceso a la jurisdicción.

⁴ Tras la reforma operada por la Ley 37/2011, el artículo 139.1 de la LJCA pasó a establecer que “*En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho*”.

Tras la promulgación de la Constitución de 1978, dichas tasas fueron eliminadas por el artículo primero de la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de Supresión de las Tasas Judiciales. Desafortunadamente, las mismas fueron reintroducidas, dieciséis años después, por el artículo 35 Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, si bien únicamente para dos de los órdenes jurisdiccionales: el civil y el contencioso-administrativo.

La constitucionalidad de esta figura fue inicialmente confirmada por la STC 20/2012, de 16 de febrero, cuyo FJ 8 puso de manifiesto que *“La justicia puede ser declarada gratuita, como hizo la Ley 25/1986. Pero resulta obvio que la justicia no es gratis. Si los justiciables no abonan el coste del funcionamiento de la justicia, el Poder judicial debe ser financiado mediante impuestos, sufragados por los contribuyentes. Aunque resulta evidente que la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente, lo cierto es que la financiación pura mediante impuestos conlleva siempre que los ciudadanos que nunca acuden ante los Tribunales estarían coadyuvando a financiar las actuaciones realizadas por los Juzgados y las Salas de justicia en beneficio de quienes demandan justicia una, varias o muchas veces. Optar por un modelo de financiación de la justicia civil mediante impuestos o por otro en el que sean los justiciables quienes deben subvenir a los gastos generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles, o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos en donde el funcionamiento de los Tribunales del orden civil es financiado parcialmente con cargo a los impuestos y con cargo a tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, en distintas proporciones, es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución española, corresponde al legislador”*.

A pesar de ello, este primer pronunciamiento contenía importantes matizaciones. Por un lado, que el enjuiciamiento solo se hacía respecto de la jurisdicción civil, al tratarse de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en dicho ámbito. Advirtiendo expresamente en su FJ 4 que *“En este proceso constitucional tampoco procede analizar las tasas que gravan el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo acceso también ofrece peculiaridades desde el punto de vista constitucional, consecuencia del mandato contenido en el art. 106.1 CE que ordena y garantiza el control jurisdiccional de la Administración por parte de los Tribunales (SSTC 294/1994, de 7 de noviembre, FJ 3, y 177/2011, de 8 de noviembre, FJ 3; en el mismo sentido, STEDH Gran Sala Perdigão c. Portugal, de 16 de noviembre de 2010, as. 24768/06, § 72)”*. Por otro lado, aun cuando reconocía la legitimidad en abstracto de las tasas judiciales, fijaba en su FJ 7 un límite a las mismas,

derivado de su proporcionalidad, de modo que *“el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impositivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador”*. Este criterio fue posteriormente reiterado por las SSTC 59/2012, de 17 de abril (FJ 5) y 190/2021, de 29 de octubre (FJ 2).

Tras la Ley 53/2002, la exigibilidad de las tasas judiciales fue ampliada por 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, que también las extendió a la jurisdicción social, incrementó sus cuantías y amplió los sujetos pasivos de las mismas. Ello no obstante, esta ley fue prontamente modificada, primero por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, para introducir reducciones de la cuantía de las tasas en determinados supuestos y nuevas exenciones en función de la naturaleza del proceso, y más adelante por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, que eximió del pago de las tasas a las personas físicas, reconociendo en su preámbulo que con tales medidas se perseguía *“poner fin a una situación que había generado un enorme rechazo social y, al tiempo, eliminar un elemento de retraimiento en el acceso a los Tribunales en un contexto de previsible aumento de movimientos económicos entre los distintos operadores jurídicos”*.

A pesar de las anteriores modificaciones y de la consiguiente pérdida sobrevenida parcial de objeto del recurso, la STC 140/2016, de 21 de julio, declaró la inconstitucionalidad de las tasas exigidas para el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto en los recursos a tramitar por el procedimiento ordinario –en los que la tasa aplicable ascendía a 350 euros- como por el procedimiento abreviado –siendo en tales casos de 200 euros-, así como de las impuestas para la interposición de recursos ante instancias ulteriores en los tres órdenes jurisdiccionales (civil, contencioso y social), que oscilaban entre los 500 y los 1.200 euros, por considerarlas desproporcionadas y por ende contrarias al derecho de acceso a la jurisdicción.

Ciertamente, las tasas judiciales y las costas procesales son conceptos diferentes, constituyendo aquellas una figura tributaria que tiene por objeto compensar los gastos derivados de la prestación del servicio público de Administración de Justicia, mientras que estas pretenden compensar a la parte vencedora en juicio de los gastos que le han sido ocasionados por acudir al proceso.

Con todo, de ambos institutos se deriva como efecto el que, en su desproporción, pueden ocasionar una limitación en el acceso al proceso, como acertadamente advirtió, por todas, la STC 120/2007, de 21 de mayo, cuyo FJ 2 señala que *“siendo la imposición de costas una de las consecuencias o condiciones que pueden incidir en el derecho de acceso a la jurisdicción o que pueden actuar en perjuicio de quien actúa jurisdiccionalmente, existen también una serie de exigencias que el respeto a dicho acceso --integrante del derecho de tutela judicial consagrado en el art. 24.1 CE-- impone tanto al legislador como a los órganos judiciales”*.

No obsta a la anterior circunstancia el hecho de que la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, exima del pago de las costas a quienes les hubiese sido reconocido este derecho pues, de un lado, su artículo 36.2 obliga a su abono si dentro de los tres años siguientes a la terminación del proceso vinieren a mejor fortuna y, de otro, el efecto disuasorio no se constriñe a los incluidos dentro del ámbito subjetivo de dicho beneficio, existiendo otras muchas personas físicas o jurídicas que se ven privadas u optan por no acudir a la jurisdicción ante el riesgo de una eventual condena en costas, que con la modificación pretendida por el RDL 6/2023 resultaría muy elevada en los procedimientos de cuantía más alta, al igual que sucede en la jurisdicción civil.

No cabe desconocer la doctrina constitucional plasmada, entre otras, en las SSTC 134/1990, de 19 de julio, FJ 5; 190/1993, de 14 de junio, FJ 4; 41/1994, de 15 de febrero, FJ 2; 48/1994, de 16 de febrero, FJ 2; 46/1995, de 14 de febrero, FJ 3; 8/1999, de 8 de febrero, FJ 1; 191/2001, de 1 de octubre, FJ 6; 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 17; 107/2006, de 3 de abril, FJ 3, o 51/2009, de 23 de febrero, FJ 2, conforme a la cual ninguno de los dos sistemas en que se estructura la imposición de costas en nuestro ordenamiento jurídico procesal, esto es, el objetivo o del vencimiento y el subjetivo o de la temeridad, afectan a la tutela judicial efectiva, pues la decisión sobre su imposición pertenece, en general, al campo de la legalidad ordinaria.

Sin embargo, dicha doctrina debe complementarse tanto con lo expuesto en la STC 120/2007, de 21 de mayo, citada *ut supra*, y posteriormente reiterada en otras como la STC 10/2022, de 7 de febrero, como con los requisitos de proporcionalidad a los que alude la jurisprudencia constitucional en materia de tasas judiciales, de manera que la eventual condena en costas no resulte el elemento determinante para optar por no recurrir cualquier asunto acerca del cual pueda existir una duda medianamente razonable.

A todo ello se añaden una serie de problemas adicionales, siendo el primero de ellos el derivado de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo –*vid.* STS 1684/2022, de 19 de diciembre- que, por razones de defensa de la competencia, ha restringido la elaboración de criterios orientadores para la tasación de costas por parte de los colegios de abogados. Indudablemente, la modificación pretendida por el artículo 102 del RDL 6/2023 evita esa problemática, al automatizar la cuantificación de las costas, pero ello no puede hacerse a costa de una multiplicación de su importe en los procedimientos de cuantía más elevada; máxime cuando la complejidad jurídica del asunto y la trascendencia económica del mismo no van frecuentemente de la mano, pudiendo existir asuntos de gran relevancia económica y relativa sencillez jurídica y viceversa.

En segundo lugar, durante los últimos lustros se ha potenciado un sistema de reducciones o descuentos por el reconocimiento de la responsabilidad o el pago de la sanción por los interesados, con renuncia a los recursos legalmente existentes, que comenzó implantándose en determinadas normas sectoriales (e.g., en materia de tráfico) y que ha concluido plasmándose, con carácter general, en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁵, constituyendo la pérdida de tales descuentos un elemento adicional disuasorio para combatir la decisión administrativa.

En tercera y última instancia, vienen implantándose sistemas de productividad en determinados funcionarios públicos (por imposición de sanciones, levantamiento de actas de infracción, liquidaciones tributarias, etc.) que, erróneamente configurados, pueden ir en detrimento de la objetividad e imparcialidad que se les ha de suponer en el ejercicio de las potestades administrativas que tienen confiadas, al pasar a tener un interés económico en los procedimientos que tramitan.

Todo ello hace especialmente aconsejable el replanteamiento de la configuración legal de las costas, más allá de aquellos supuestos en que el artículo 119 de la Constitución obliga a su gratuidad

⁵ Su apartado 3 establece que “*En ambos casos [reconocimiento de la responsabilidad y pago voluntario de la sanción, contemplados, respectivamente, en los apartados 1 y 2 del mismo precepto], cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción*”.

Ciertamente, la renuncia se exige únicamente respecto de los recursos administrativos, para evitar incurrir en inconstitucionalidad por vetar o desincentivar de modo directo la revisión jurisdiccional de los actos administrativos, pero no puede desconocerse que, en aquellos supuestos en que el acto no ponga fin a la vía administrativa, la no interposición del correspondiente recurso administrativo (e.g., alzada) conllevará la falta de agotamiento de aquella vía y la consiguiente imposibilidad de acudir a la sede judicial.

por existir insuficiencia de recursos para litigar. Y esta revisión resulta especialmente conveniente en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, revirtiendo la nociva tendencia iniciada desde la promulgación de la vigente LJCA hasta la actualidad, toda vez que es dicha jurisdicción la encargada de dar satisfacción a la garantía, prevista en el artículo 106 de la Carta Magna, de control de la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

Enero de 2024.