



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**CELSO RODRÍGUEZ PADRÓN, SECRETARIO GENERAL DEL
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,**

**CERTIFICO: QUE EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER
JUDICIAL, EN SU REUNIÓN DEL DÍA DE LA FECHA, HA
APROBADO EL INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY
POR LA QUE SE REGULAN DETERMINADAS TASAS EN EL
ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DEL INSTITUTO
NACIONAL DE TOXICOLOGÍA Y CIENCIAS FORENSES**

I.

ANTECEDENTES

En fecha 11 de abril de 2012 ha tenido entrada en el Registro del Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) el texto del Anteproyecto de Ley por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. La ponencia del presente informe fue asignada a la Excm. Sra. Vocal D^a Margarita Robles Fernández y, en la reunión del día 24 de mayo del 2012, la Comisión de Estudios e Informes aprobó el informe, acordando su remisión al Pleno del Consejo General del Poder Judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

II.

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) a que se refiere el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ) tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten, total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *“normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”*.

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe, la función consultiva de este órgano constitucional ha sido entendida en términos amplios. Así, el CGPJ ha venido delimitando el ámbito de su potestad de informe partiendo de la distinción entre un ámbito estricto, que coincide en términos literales con el ámbito material definido en el citado artículo 108.1.e) de la LOPJ, y un ámbito ampliado, que se deriva de la posición de este Consejo como órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial. Dentro del primer ámbito, el informe que debe emitirse se habrá de referir, de manera principal, a las materias previstas en el precepto citado, eludiendo, con carácter general al menos, la formulación de consideraciones relativas al contenido del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Proyecto en todas las cuestiones no incluidas en el citado artículo 108 de la LOPJ.

En cuanto al ámbito ampliado, el CGPJ se reserva la facultad de expresar su parecer también sobre los aspectos del Anteproyecto que afecten a derechos y libertades fundamentales, en razón de la posición prevalente y de la eficacia inmediata de que gozan por disposición expresa del artículo 53 de la Constitución. En este punto debe partirse especialmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los jueces y tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1 de la LOPJ.

Además de lo anterior, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el CGPJ ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones, relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

En el presente caso, los títulos que atraen la competencia para informar del Consejo se reconocen en la letra e) del artículo 108.1 LOPJ, pues aunque la norma presenta una indudable naturaleza tributaria, no cabe negar su estrecha vinculación con procedimientos de los diferentes órdenes jurisdiccionales sobre los que la proyectada regulación incide y, sobre todo, por la relevancia que para el acceso a la tutela judicial efectiva representa el devengo de la tasa judicial. Por ello, como así se reconoce en el apartado relativo a la Descripción de la Tramitación incluido dentro la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN), el informe del CGPJ sobre las tasas en la Administración de justicia deviene preceptivo.

Ahora bien, la implantación de las tasas por el alta y la modificación de las fichas toxicológicas de productos químicos comercializados del Servicio de Información Toxicológica del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, cuya regulación se lleva a cabo en el Título II del Anteproyecto, versa sobre un aspecto que queda extramuros de las materias a que se refiere el apartado 1 del artículo 108 de la LOPJ, pues si bien el citado Instituto es un órgano técnico adscrito al Ministerio de Justicia, cuya misión es auxiliar a la Administración de justicia (artículo 480.1 de la LOPJ), las tasas que se pretenden instaurar inciden sobre la actividad de prevención de intoxicaciones que se refieren el párrafo segundo del artículo 480.2 de la LOPJ y 2 e) del Real Decreto 8627/1998, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de del Instituto de Toxicología. Por tanto, ninguna observación se formulará en este informe sobre el Título II del Anteproyecto.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

III

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

El Anteproyecto objeto de informe consta de una Exposición de Motivos, un texto articulado compuesto por dos títulos netamente diferenciados: el primero viene referido a la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, social y contencioso-administrativo, mientras que el segundo, respecto del cual se han formulado las consideraciones pertinentes en el apartado anterior, versa sobre la tasa por el alta y la modificación de las fichas toxicológicas en el registro de productos químicos comercializados. Además, el Anteproyecto remitido contiene una Disposición derogatoria y cinco Disposiciones finales.

El Título primero se desglosa en once artículos, mientras que las diferentes Disposiciones a que se ha hecho mención regulan los siguientes aspectos: La Disposición derogatoria identifica los diferentes preceptos que se pretenden derogar, a saber: los artículos 35 y 36 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y el apartado 3 del artículo 23 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA). La Disposición final primera atañe a la modificación del párrafo m) del artículo 13 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos y a la Disposición Final Segunda contempla la modificación de la ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC), concretamente el ordinal séptimo del apartado uno del artículo 241. Por último, las Disposiciones Finales, tercera, cuarta y quinta se refieren



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

respectivamente al Título competencial, el Desarrollo reglamentario y la Entrada en vigor.

IV

CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL.

Los aspectos más relevantes del Anteproyecto, en lo que a la Administración de justicia se refiere, pueden compendiarse del siguiente modo:

a) Extensión del sistema de tasas a la interposición de los recursos de suplicación y casación en el orden jurisdiccional social.

b) Limitación de las exenciones objetivas en el orden civil a los procesos de capacidad, filiación y menores y, en todos los órdenes jurisdiccionales concernidos por el Anteproyecto, a las pretensiones en materia de protección de derechos fundamentales.

c) Ampliación de las tasas a las personas físicas que realicen el hecho imponible, salvo que les haya sido reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

d) Incremento generalizado de la cuota tributaria, que es particularmente significativo en la interposición de los recursos de apelación, suplicación, infracción procesal y casación.

f) Afectación principal de las tasas judiciales al sistema de financiación de la Asistencia Jurídica Gratuita.

g) Supresión del apartado 3 del artículo 23 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, medida esta que suprime la excepción del deber de postulación prevista para las



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

funcionarios públicos que actúen en defensa de sus derechos estatutarios.

Sobre estos aspectos, y otros de menor trascendencia, se incidirá detalladamente la parte correspondiente al análisis del texto articulado. Empero, dada la importancia del texto sometido a informe, en este apartado se hará especial hincapié sobre las razones ofrecidas por el prelegislador de cara a justificar la reforma emprendida, las cuales se explicitan en diferentes apartados, tales como la Exposición de Motivos, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN), especialmente en los ordinales III y IV, relativos al Contenido y Análisis jurídico y al Análisis de Impacto, respectivamente.

Para facilitar un mejor seguimiento de las consideraciones y observaciones que sugieren los motivos y argumentos plasmados por el prelegislador, a continuación se procederá a sintetizar los aspectos más salientes de los diferentes capítulos enunciados en el párrafo anterior.

A) La Exposición de Motivos comienza por recordar que la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, reintrodujo las tasas en el ámbito de la Administración de justicia, así como que el modelo seguido por esa norma ha sido objeto de sucesivas reformas parciales, de la mano de la ley 4/2011, de 24 de marzo, de modificación de la LEC, y de la Ley 37/2011 de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. No obstante, a juicio del prelegislador subsisten ciertos desajustes que justifican el establecimiento de un nuevo marco normativo, *“que permita profundizar*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

en determinados aspectos de las tasas judiciales, en especial los que el Tribunal Constitucional declaró conformes a nuestra norma fundamental en su sentencia 20/2012 de 16 de febrero”.

Seguidamente, se afirma que el derecho a la tutela judicial efectiva no debe ser confundido con el derecho a la justicia gratuita, ya que se trata de dos realidades diferentes; de ahí que el prelegislador no aprecie impedimento de naturaleza constitucional que impida que los ciudadanos paguen por los servicios que reciben de la Administración de Justicia, salvo los casos en que se acredite la insuficiencia de recursos para litigar.

Por ello, se dice que el Anteproyecto garantiza que la obligación de abonar la tasa judicial por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, en los órdenes civil, social y contencioso-administrativo, no afecte negativamente al derecho al acceso a la justicia, dado que la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental proclamado y amparado por la Constitución, que no se empece porque el modelo de tasa judicial se extienda objetiva y subjetivamente, ya que el Tribunal Constitucional ha venido a confirmar la constitucionalidad del sistema y, además, *“expresamente reconoce la viabilidad de un modelo en el que parte del coste de la Administración de justicia sea soportado por quienes más se beneficien de ella”*. También debe destacarse la finalidad de afectar la recaudación por tasas al sufragio de la asistencia jurídica gratuita.

En el apartado II se hace mención a la nueva dimensión del sistema de tasas, que comporta una ampliación sustancial del hecho



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

imponible y de los sujetos pasivos sobre los que gravita -en general, tanto las personas físicas como jurídicas- sin perjuicio de la exención respecto de aquéllos a los que se reconozca el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Por último, en el apartado III se hace hincapié sobre el nuevo modelo de gestión que se instaura, así como en el papel asignado al Secretario judicial de cara a la comprobación del efectivo pago de la tasa y de la actuación que deberá llevar a cabo en su defecto. También se incide en otros aspectos, tales como la significación, a efectos de la tasa, del cambio del proceso monitorio al verbal u ordinario, la derogación del artículo 23.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que, a día de hoy, exceptúa del régimen de postulación a los funcionarios públicos en procedimientos relativos a cuestiones de personal, siempre que no impliquen la separación del servicio y, finalmente, se refiere que la condena en costas supondrá el traslado del pago de la tasa a la parte demandada.

B) La MAIN comienza por reconocer que la modificación proyectada obedece a exclusivos motivos de oportunidad política y económica, que pretenden paliar los efectos de la crisis económica y procurar la racionalización del uso del servicio. Más adelante, se remarca la situación de crisis económica que se afecta al país, así como se reitera la necesidad de racionalizar el uso de las medidas de que dispone la Administración de justicia para alcanzar su máxima eficacia, *“evitando situaciones de abuso constatables generadas por aquéllos que litigan, no buscando una justa tutela de sus derechos, sino ventajas*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

indebidas e ilegítimas al abrigo de nuestra normativa procesal retrasando la respuesta de los Tribunales". Ello hace necesario revisar la actual regulación de la tasa judicial, especialmente en el ámbito de la segunda instancia, *"sin dejar de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso gratuito de todos aquellos que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, tal y como dispone el artículo 119 de nuestra Constitución"*.

También se alude a los elevados costes que cualquier procedimiento judicial conlleva, que actualmente son sufragados por el conjunto de los ciudadanos; de ahí la necesidad que una parte de esos costes sea soportada por las personas que utilizan la vía judicial, especialmente cuando no ha lugar a estimar su pretensión o éstas no se conforman con un primer pronunciamiento judicial.

C) En la parte III de la MAIN, correspondiente al Contenido y Análisis Jurídico, se lleva a cabo una sinopsis de la estructura y contenido del Anteproyecto, destacándose los elementos novedosos de la nueva regulación, tanto en su vertiente objetiva como subjetiva. Posteriormente, se plasman diferentes consideraciones en orden a justificar la constitucionalidad de la proyectada reforma, con invocación de algunos pasajes de la STC 20/2012, y se desglosan ciertos detalles relativos al devengo de la tasa y a la determinación de su cuantía, para finalmente destacar la implicación del Secretario judicial en el modelo diseñado, las medidas que se incorporan para garantizar la recuperación del importe de la tasa a la parte que vea estimada su pretensión, así



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

como la supresión del artículo 23.3 de la LJCA a que antes se ha hecho mención.

D) Dentro del apartado correspondiente al Impacto Económico, la MAIN contiene una previsión aproximada de ingresos por tasas judiciales –formulada con cautela - que alcanza los 306.091.358,50 euros. Esta cifra es sensiblemente superior a la recaudación obtenida en el año 2011 que, según datos facilitados por la Agencia Tributaria fue de 164.435.759,61 euros. No obstante, pese al previsible incremento sustancial de la recaudación por tasas judiciales, se concluye que el montante estimado no alcanzará a cubrir los gastos precisos para el funcionamiento de los juzgados y tribunales que, según previsión presupuestaria para el año 2011, ascendieron a 1.313.848.311,180 euros.

Múltiples son las consideraciones y juicios de valor que suscita la reforma que se pretende materializar, sobre todo si se anudan a los diferentes argumentos ofrecidos en su descargo. Sin embargo, antes de profundizar en el análisis del Anteproyecto sometido a informe se debe dejar constancia del reconocimiento de la legitimidad del Gobierno para llevar a cabo la modificación de la normativa sobre la tasa judicial. Por ello, las diferentes consideraciones y observaciones contenidas en este informe se formulan desde el escrupuloso respeto a la función del prelegislador, pues sólo pretenden, en el contexto de la colaboración institucional, contribuir a la mejora y perfeccionamiento de un texto con vocación de ley.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La tasa judicial no es un fenómeno extravagante en nuestra Administración de justicia. El antecedente más cercano que propició la aplicación generalizada de la tasa judicial fue el Decreto 1035/1959, de 18 de junio, por el que se convalidó y reguló la exacción de tasas judiciales, ante la exigencia de convalidación impuesta por la Ley de 26 de diciembre de 1958, reguladora de las tasas y exacciones parafiscales.

La Ley 25/1986, cuyo título no permite albergar duda alguna sobre su objeto, erradicó de nuestro ordenamiento jurídico la figura de la tasa judicial, para propiciar, entre otros motivos, que todos los ciudadanos puedan obtener justicia cualquiera que fuera su situación económica o su posición social.

El artículo 35 de la Ley 53/2002 reintrodujo la tasa en el ámbito de la Administración de justicia, sin siquiera hacer una mínima indicación en la Exposición de Motivos sobre la oportunidad de esa medida. No obstante, la implantación del sistema de tasas judiciales, aún vigente, tuvo un alcance limitado, al incidir exclusivamente sobre las personas jurídicas no amparadas por los supuestos de exención, mientras que el Anteproyecto que da lugar a la formulación de este informe proyecta generalizar el ámbito de aplicación de la tasa judicial, tanto a las personas físicas como jurídicas.

La Exposición de Motivos y la MAIN invocan en diferentes pasajes el contenido de la STC 20/2012, a modo de antecedente que corrobora la constitucionalidad de la modificación proyectada. Dada la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

materia que se aborda en la sentencia traída a colación, ningún reparo cabe oponer a su importancia ni a la oportunidad de su cita. Ahora bien, como acontece con cualquier sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, de cara a delimitar su alcance y trascendencia debe tenerse en cuenta el contorno al que se circunscribe la cuestión suscitada y los términos del fallo dictado.

En el caso abordado por la sentencia citada, la decisión del Tribunal Constitucional trajo causa del planteamiento de una cuestión de constitucionalidad por un órgano judicial, ya que este último entendió que la aplicación de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 35.7 de la Ley 53/2002, el cual dispone que *“El justificante de 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, sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo, salvo que la omisión fuera subsanada en un plazo de diez días”*, podría vulnerar el derecho al acceso a la justicia que forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva enunciado en el artículo 24.1 de la Constitución, pues a juicio del promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, existen otras medidas al alcance de la Hacienda Pública para obtener el cobro de la tasa, que son menos drásticas que la de impedir el curso del proceso.

A la vista del contenido específico de la cuestión de constitucionalidad planteada, el Alto Tribunal denotó un especial celo en delimitar adecuadamente el objeto de la controversia y el contexto fáctico y normativo en que se imbricó el debate, pues de conformidad con una reiterada doctrina, las cuestiones de constitucionalidad no



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

pueden operar como un instrumento para la depuración abstracta del ordenamiento, sino como medio para dilucidar sobre la constitucionalidad de una norma aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo que el Juez o Tribunal haya de emitir. De acuerdo a ese parámetro, en la fundamentación jurídica del fallo se descarta el análisis de otros aspectos que conciernen al artículo 35 de la Ley 53/2002, y, en consecuencia, deliberadamente se omite cualquier valoración relativa a la tasa devengada por la interposición los recursos -lo que no le impide resaltar el diferente relieve constitucional que posee el derecho al acceso a la jurisdicción y el que posibilita el acceso a los recursos legamente establecido- y al sistema estatuido para el orden contencioso-administrativo, habida cuenta que el caso concreto se anuda al orden jurisdiccional civil y, más específicamente, a una reclamación formulada por una compañía aseguradora.

Recapitulando, la sentencia a que se ha hecho mención declara constitucional la previsión establecida en el párrafo segundo del artículo 35.7 de la Ley 53/2002, en el seno de una cuestión de constitucionalidad que ha sido suscitada a raíz de la aplicación de ese precepto en un procedimiento civil. Esto comporta que, tanto el pronunciamiento como las diferentes consideraciones jurídicas que la sentencia contiene se deben proyectar sobre el caso concretamente analizado y la normativa de aplicación, sin que proceda realizar una absoluta extrapolación de la doctrina contenida en la sentencia a la proyectada reforma que, como queda dicho, extiende sustancialmente el ámbito de aplicación de las tasas judiciales, tanto objetiva como subjetivamente.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El anterior aserto no implica que en este informe se aventure un pronóstico adverso sobre la constitucionalidad del Anteproyecto, máxime cuando la reiterada sentencia ha reconocido que el legislador puede optar por diferentes modelos de financiación de la Administración de justicia; no obstante, sí resulta obligado advertir sobre la necesidad de extremar la prudencia a la hora de extraer conclusiones, pues no cabe olvidar que el Tribunal Constitucional ha hecho hincapié, en diferentes pasajes de la sentencia, sobre el limitado ámbito de aplicación de las tasas judiciales vigente, que no engloba a las personas físicas ni concierne al orden jurisdiccional social, amén de advertir que las cuantías de las tasas no debe impedir u obstaculizar de manera desproporcionada el acceso a la jurisdicción, extremo este sobre el que se incidirá más adelante.

La necesidad de racionalizar el funcionamiento de la Administración de justicia en la actual situación de crisis económica aparece como una de las prioridades más importantes de la reforma. Es evidente que cuanto mayor sea la derivación de los costes de la Administración de Justicia hacia los usuarios, menor será la carga que finalmente deba soportar el erario público. También es notorio que cuanto mayor sea la repercusión en los particulares del coste de la Administración de Justicia mayor será el efecto disuasorio que se producirá en aquéllos, especialmente cuando las pretensiones sean de escasa cuantía.

Por tanto, objetivamente considerada, la proyectada reforma ha de ser entendida como una medida de reforzamiento de la financiación a



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

cargo de los usuarios y, de manera concurrente, como un instrumento potencialmente apto para reducir la litigiosidad, máxime porque el importe de la tasa se suma a los gastos de postulación que los usuarios deben soportar en el común de las ocasiones. Ahora bien, más allá de los efectos enunciados en este párrafo no se vislumbra cómo la proyectada reforma puede propiciar la pretendida eficacia y racionalización de la Administración de Justicia.

La finalidad antes aludida se refleja expresamente por el prelegislador, no sólo a través de las referidas invocaciones a la necesidad de racionalización y eficacia del servicio, sino por la explícita mención a *“las situaciones de abuso constatables generadas por aquellas que litigan, no buscando una justa tutela de sus derechos, sino ventajas indebidas e ilegítimas al abrigo de nuestra normativa procesal, retrasando la respuesta de los tribunales”* Ciertamente, se incurriría en una clamorosa ingenuidad si no se admitiera que, en ocasiones, los usuarios de la Administración de justicia pueden perseguir fines espurios o dilatorios con su actuación; tan es así que nuestro ordenamiento jurídico ya ha previsto que esa contingencia puede acontecer y así, a título de ejemplo cabe citar el artículo 11.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual dispone que los Juzgados y Tribunales rechazarán las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con un manifiesto abuso del derecho o entrañen fraude de ley o procesal, al igual que los artículos 32.5, 228.2, 243.2, 247, 344.2, 349.2, de la LEC, entre otros, articulan un régimen jurídico particularmente gravoso para los supuestos en que alguno de los litigantes actúe con temeridad o mala fe.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Ahora bien, el hecho de que existan casos en que los litigantes utilicen el procedimiento con esos fines no autoriza a realizar juicios de valor generalizados, de los cuales quepa inferir que la actuación desleal de las partes es, a día de hoy, un mal endémico y ampliamente extendido en nuestra Administración de justicia. Pero, incluso para los casos en que se produzca la situación a que alude el prelegislador, el incremento cuantitativo y cualitativo de las tasas judiciales no constituye un remedio eficaz para paliar esa patología, habida cuenta que el devengo de la tasa se produce por el simple hecho de interponer una demanda o formular un recurso -sin que en ese momento sea posible calibrar la finalidad perseguida por el postulante- cuyo importe se podrá repercutir en quien simplemente resulte condenado al pago de las costas, sin necesidad de concorra temeridad, mala fe o cualquier otra iniquidad en su actuación procesal. Es más, para poner coto a los abusos constatables a que se refiere el prelegislador, existen otras medidas más eficaces para prevenir y sancionar esas actuaciones procesales, sin necesidad de acudir a la implantación generalizada de la tasa judicial ni, por ende, incrementar su importe.

Por otra parte, aun cuando el prelegislador reitera la necesidad de racionalizar la Administración de justicia –entiéndase disminuir la litigiosidad- el sistema de tasas que se pretende instaurar es completamente ajeno a los mecanismos de solución extrajudicial del conflicto en el seno de los diferentes procedimientos, tales como la conciliación y transacción a que se refiere el artículos 19 y 415 de la LEC y 77 de la LJCA y, especialmente en el orden jurisdiccional civil, la mediación estatuida por Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, en



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

asuntos civiles y mercantiles, cuya Disposición final segunda, apartado dos, prevé que las Administraciones Públicas competentes procurarán incluir la mediación dentro del asesoramiento y orientación gratuitos previos al proceso, previsto en el artículo 6 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, en la medida que permita reducir tanto la litigiosidad como sus costes. Por ello, también sería conveniente que el sistema de tasas judiciales contribuyese a incentivar la utilización de estas medidas mediante la devolución del importe satisfecho por tal concepto, cuando a través de los instrumentos citados se alcance una solución del conflicto.

Resta por último, en lo que atañe a este apartado del informe, efectuar algunas consideraciones relativas al Impacto Económico y Presupuestario de la medida. Según dispone el artículo 11 del Anteproyecto, los ingresos derivados de la tasa judicial quedarán afectos a la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita, en los términos establecidos en la ley de Presupuestos de cada ejercicio (apartado 1); si la recaudación por la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes, civil, social y contencioso-administrativo superase los costes que asume la Administración General del Estado para la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita, el excedente se integrará en el Tesoro Público (apartado 2).

Como se observa, el prelegislador anuda el importe recaudado por las tasas a la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita, lo que implica que, al menos en parte, los usuarios de la Administración de Justicia que dispongan de suficientes recursos habrán de soportar el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

coste que supone la prestación de ciertos servicios a quienes carecen de medios económicos para costearlos. Sin perjuicio de formular ulteriores consideraciones en relación con el precepto citado, cabe anticipar que el prelegislador pretende instaurar la solidaridad selectiva, a cargo de los usuarios de la Administración de justicia, en detrimento del sostenimiento público del coste que comporta la asistencia jurídica gratuita.

Además, la afectación prevista en el artículo 11.2 no se ajusta, al menos en su sentido más propio, al principio de equivalencia que proclama el artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en cuya virtud las tasas deberán tender a cubrir el coste del servicio o actividad que constituya su hecho imponible que, en el presente caso, es el funcionamiento de la Administración de justicia necesario para el ejercicio de la potestad jurisdiccional, y no los servicios gratuitos, principalmente de abogado y procurador, de quienes carecen de suficientes recursos económicos.

Pero, al margen de la valoración que pueda merecer esta opción, debe destacarse que en el apartado correspondiente al Impacto Económico y Presupuestario de la medida no se hace referencia alguna a los gastos que origina el sistema de asistencia jurídica gratuita, lo cual impide cotejar en qué medida los ingresos recaudados por tasas judiciales permitirán sufragar el coste de la referida asistencia jurídica, pues, como explicita el artículo 11 del Anteproyecto, ésta constituye el fin al que deben quedar afectos las cuantías obtenidas por aquel concepto. Tal omisión impide conocer el alcance económico real de la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

medida, ya que la recaudación prevista se relaciona con los gastos originados por el funcionamiento de los Juzgados o Tribunales que, como señala el artículo 11.2 del Anteproyecto, no están afectos a la recaudación obtenida por las tasas judiciales y, en consecuencia, la indicación de ese dato sólo permite conocer que la recaudación prevista por concepto de tasas no superará el coste de funcionamiento de esos órganos.

IV

ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO

Aunque los cambios que el Anteproyecto pretende introducir son de calado, sin embargo mantiene la estructura formal del artículo 35 de la Ley 53/2002, lo cual facilita el análisis de los cambios introducidos.

1. Artículo 1. Ámbito de aplicación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, social y contencioso-administrativo.

El artículo 1 viene referido al ámbito de aplicación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, social y contencioso-administrativo. El proyectado mandato incluye por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico al orden jurisdiccional social, pues el Decreto 1035/1959, de 18 de junio, configuró un sistema en virtud del cual la tasa judicial se originaba por la actuación de los Tribunales en los órdenes jurisdiccionales civil, contencioso-administrativo y penal, omitiendo cualquier mención al orden jurisdiccional social. No obstante, en el orden jurisdiccional último citado la incidencia de la tasa tiene un



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

alcance limitado, en la medida en que sólo afecta a la interposición de los recursos de suplicación y casación y, en cualquier caso, tanto los trabajadores como los beneficiarios del sistema de Seguridad Social están excluidos, al ser titulares del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Artículo 2. Hecho imponible

El artículo 2 delimita el hecho imponible de la tasa judicial, que se articula en cinco supuestos (letras a hasta d. En la letra a), que atañe al orden jurisdiccional civil, se dispone que la interposición de la demanda en toda clase de procesos declarativos y de títulos ejecutivos extrajudiciales, la formulación de reconvención, la petición inicial del proceso monitorio y del proceso monitorio europeo, así como la demanda incidental en el proceso concursal, son los actos procesales que configuran el hecho imponible en ese orden jurisdiccional. Como mejora puramente técnica se ha de calificar la expresa indicación de los títulos ejecutivos extrajudiciales, pues si bien el artículo 35.Uno 1 a) de la Ley 53/2002 hace referencia a los procesos de ejecución en general, el apartado seis de dicho precepto sólo fija la cuota tributaria para los procedimientos de ejecución extrajudicial.

La principal novedad que aporta el Anteproyecto en este apartado viene referida a la demanda incidental en el proceso concursal, lo que implica, según lo previsto en el artículo 192 de la Ley Concursal, que cualquier cuestión que se suscite durante el concurso que no tenga señalada en la ley una específica tramitación se dirimirá por el cauce del incidente concursal y, en consecuencia, devengará la tasa



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

correspondiente. Mediante esta medida, el prelegislador pretende ampliar el ámbito de aplicación de la tasa, habida cuenta que, según interpretación de la Dirección General de Tributos plasmada en la Consulta 539/2005, el incidente concursal no devenga tasa alguna a día de hoy.

Respecto del proceso concursal se sugiere una mejora técnica, relativa a la consideración de la solicitud de concurso necesario como hecho imponible específicamente diferenciado, pues si bien en el artículo 7.1 del Anteproyecto, se establece la cuota tributaria para el concurso necesario –también el apartado Cinco 3 del artículo 35 de la Ley 53/2002 la establece para el proceso concursal en general-, lo cierto es que según la citada Consulta, la consideración de la solicitud de concurso como hecho imponible obedece a la asimilación de tal solicitud a la demanda. Por ello, dado que las normas tributarias deben ser objeto de una interpretación restrictiva, se aconseja contemplar como hecho imponible diferenciado a la solicitud de concurso necesario, en aras a una mayor seguridad jurídica.

La letra b) fija el hecho imponible en el orden contencioso-administrativo en la interposición del recurso contencioso-administrativo, vaya o no acompañado de la formulación de demanda. En este apartado, el prelegislador también introduce una mejora técnica para paliar una discordancia del texto vigente, dado que la letra c) del apartado Uno-1 del artículo 35 de la Ley 53/2002 solamente se refiere a la interposición del recurso contencioso-administrativo, mientras que la letra a) del apartado Cuatro.2 del citado artículo prevé que el devengo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de la tasa tendrá lugar con la interposición del recurso contencioso-administrativo, vaya o no acompañado de la formulación de demanda.

La letra c) se refiere a la interposición del recurso extraordinario por infracción procesal en el ámbito civil, mientras que la letra d) atañe a la interposición de los recursos de apelación y casación en el orden civil y contencioso-administrativo. La regulación que el Anteproyecto ofrece en las dos últimas letras citadas en nada difiere de lo estatuido en las letras b) y d) del apartado Uno-1 del artículo 35 de la Ley 53/2002. Por el contrario, constituye una novedad la consideración como hecho imponible, dentro del apartado d) del artículo 2 del Anteproyecto, la interposición de recursos de casación y suplicación en el orden jurisdiccional social.

En relación con los recursos de apelación, sería conveniente plasmar en el texto la doctrina asentada por la Dirección General de Tributos en la Consulta número 810/2011, en cuya virtud sólo se entenderá producido el hecho imponible cuando la apelación se deduzca frente a resoluciones que resuelven el fondo del asunto, es decir: las sentencias.

Artículo 3. Sujeto pasivo de la tasa.

El artículo 3.1 determina quien es el sujeto pasivo de la tasa y, en tal sentido, el número uno establece que dicho sujeto será quien promueva el ejercicio de la potestad jurisdiccional y realice el hecho imponible. Este precepto no refleja, por si solo, el alcance y trascendencia de la modificación que el Anteproyecto instaura, habida



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

cuenta que su redacción en nada difiere de la dada al apartado dos del artículo 35 vigente. Por ello, para columbrar en toda su dimensión la entidad del cambio que se pretende introducir, se hace preciso analizar el precepto traído a colación, conjuntamente con lo estatuido en el artículo 4 del Anteproyecto, cuyo objeto versa sobre las exenciones objetivas y subjetivas, para así poder cotejar la regulación diseñada por el Anteproyecto con la vigente.

El apartado dos prevé que el pago de la tasa podrá realizarse por el procurador o abogado del sujeto pasivo, en especial cuando resida en el extranjero. La explicación de la medida se recoge en la Exposición de Motivos y, mediante la misma se trata de solventar los problemas que origina el pago de la tasa por los extranjeros o residentes fuera de España, dada la copiosa y superflua documentación que se ven obligados a aportar (estatutos, poderes, traducciones juradas, apostillas etc.).

Desde un punto de vista sistemático, la ubicación del precepto no es la adecuada, puesto que si lo que se pretende es habilitar al abogado o procurador para que pueda realizar la autoliquidación, tal previsión debería incorporarse al artículo 8, relativo a la autoliquidación y pago de la tasa. Ahora bien, si lo que se quiere obviar es que el sujeto pasivo no residente en España necesariamente se provea de un Número de Identificación Fiscal con carácter previo a la autoliquidación, tal y como se deduce de la Consulta 483/2005 de la Dirección de Tributos, y habilitar a los profesionales citados para actuar en nombre del sujeto pasivo, así debería contemplarse en el Anteproyecto, máxime cuando el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

apartado Quinto. Uno 3º de la Orden HAC 661/2003, por la que se aprueba el modelo de autoliquidación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, contempla la actuación de la persona o entidad autorizada a presentar declaraciones en nombre de terceras personas.

Artículo 4. Exenciones de la Tasa.

La letra a) del apartado 1 del artículo 4 del Anteproyecto prevé la exención objetiva de la tasa para la interposición de la demanda y la presentación de ulteriores recursos en relación con los procesos de capacidad, filiación y menores. La legislación vigente (apartado tres.1 a) del artículo 35 de la Ley 53/2002) exceptúa del devengo de la tasa a la interposición de la demanda y la presentación de recursos en materia de sucesiones, familia y estado civil de las personas. La comparación de los dos textos, ambos circunscritos al orden civil, refleja claramente la diferente sistemática seguida, pues mientras la normativa vigente se decanta por un sistema de exención basado en la naturaleza sustantiva de la materia, de modo que sólo las pretensiones vinculadas a lo que cabría denominar Derecho civil patrimonial quedan sujetas al ámbito de aplicación de la tasa, la proyectada regulación opta por un modelo estrictamente procesal, dado que la determinación del ámbito de exención objetiva se fija en atención al procedimiento que deba seguirse.

De acuerdo a la modificación que se pretende llevar a cabo, la exención objetiva en el orden jurisdiccional civil prevista en la letra a) del número uno del artículo 4, se circunscribe a la interposición de demanda



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

que dé lugar los procesos relativos a la capacidad de las personas (artículos 756 a 763 de la LEC), a los procesos sobre filiación, paternidad y maternidad (artículos 764 a 768 de la LEC), y a las oposiciones que se susciten respecto de las resoluciones administrativas en materia de protección de menores y del procedimiento para determinar la necesidad de asentimiento en la adopción (artículos 779 a 781 de la LEC). Asimismo, deben entenderse excluidos del ámbito de la tasa judicial los procesos que versen exclusivamente sobre guardia y custodia de hijos menores o sobre alimentos reclamados por un progenitor contra el otro en nombre de los hijos menores (artículo 769.3 de la LEC), y aquéllos cuyo objeto exclusivo sea la adopción de cualquiera de las medidas previstas en los artículos 158 y 167 del Código civil.

Sin embargo, los procesos matrimoniales contemplados en los artículos 769 a 778 de la LEC no quedan amparados bajo la exención prevista en el artículo 4.1 a) del Anteproyecto, incluidos los supuestos en que hubieran hijos menores o discapacitados. Ello debería propiciar una reflexión sobre la oportunidad de ampliar la exención de la tasa judicial en estos casos, habida cuenta que en los procesos matrimoniales en que se ven concernidos hijos menores o discapacitados también se adoptan decisiones que afectan a estos últimos, al igual que en el supuesto previsto en el artículo 769.3 de la LEC. Por tanto, se sugiere adecuar el sistema de tasas judiciales proyectado, para que ofrezca un tratamiento uniforme a todos los procedimientos cuyo objeto, en todo o en parte, guarde relación con el superior interés de menores y discapacitados.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La primera observación que cabe formular en relación con la letra b) del artículo 4.1 del Anteproyecto versa sobre la supresión de la exención objetiva prevista en el apartado tres 1.b) de la Ley 53/2002, que atañe a la presentación de la demanda de juicio ordinario subsiguiente al procedimiento monitorio y monitorio europeo cuando haya mediado oposición del deudor, extremo éste sobre el que se incidirá al analizar el artículo 7.

En su lugar, se contempla como exención objetiva la interposición de demandas y la presentación de ulteriores recursos en materia de protección de los derechos fundamentales de la persona y contra la actuación de la Administración electoral. El primer inciso viene referido a los derechos fundamentales de la persona, lo cual, a falta de mayor matización, supone que también las personas jurídicas se verán beneficiadas por la exención objetiva prevista por el Anteproyecto, siempre que la pretensión verse sobre algún derecho del que estas últimas puedan ser titulares. La primera observación que cabe formular recae sobre el enunciado del supuesto, en tanto que también las libertades públicas son objeto de regulación en la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la Constitución. Por ello, debería adicionarse la referencia expresa a las libertades públicas aludidas.

El prelegislador ha delimitado el alcance objetivo de la exención en función de que la materia “sub iudice” consista en la protección de los derechos fundamentales. La sistemática seguida en este punto coincide sustancialmente con la de la versión original de la Ley 53/2002 anterior, pero difiere de la adoptada en el apartado a) por el Anteproyecto, pues



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

en vez de referirse a los procedimientos legalmente establecidos para la específica protección de los derechos fundamentales y libertades públicas en los diferentes órdenes jurisdiccionales concernidos por el Anteproyecto, el prelegislador ha optado por considerar exenta la interposición de demandas y la presentación de ulteriores recursos en la referida materia, primando la naturaleza sustantiva de la pretensión.

Con ser legítima la opción por la que se ha decantado el prelegislador, no cabe ignorar las dificultades de orden práctico que puede originar tal medida, sobre todo por la extensión del ámbito subjetivo de la tasa y, especialmente en los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social.

El procedimiento especial contemplado en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LJCA), articula un cauce procesal para la protección preferente de los derechos fundamentales y libertades públicas, cuyo ámbito se limita a la cognición sumaria de esa materia, sin que en ese contexto sea posible resolver sobre cuestiones de legalidad ordinaria. Sin embargo, según pacífica doctrina jurisprudencial, quien pretenda la tutela de los derechos fundamentales y las libertades públicas no está abocado a acudir a esa angosta modalidad procesal, habida cuenta que en el procedimiento ordinario también puede suscitar este tipo de pretensiones, conjuntamente con las cuestiones de estricta legalidad ordinaria que estime pertinentes.

En el orden jurisdiccional social, los artículos 177 y siguientes de la Ley 36/2011, reguladora de la jurisdicción social (en adelante LRJS),



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

articulan un procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, cuyo objeto procesal no puede trascender a otras materias, según reza el artículo 178.1 de la LRJS, de modo que el objeto de esa modalidad procesal queda limitado al conocimiento de la lesión del derecho fundamental o libertad pública, sin posibilidad de acumulación con acciones de otra naturaleza o con idéntica pretensión basada en fundamentos diversos a la tutela del citado derecho o libertad.

Conforme establece el artículo 184 de la LRJS, cuando las demandas versen sobre las materias que dicho artículo expresamente cita (despidos, vacaciones, modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo etc.), para la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas se seguirá, obligatoriamente, la modalidad procesal prevista para tales materias, sin perjuicio de dotar de carácter preferente a estos procedimientos, y posibilitar la acumulación de la pretensión de tutela de los derechos fundamentales a las que sean propias de la modalidad procesal de que se trate.

Pero, al margen de lo dispuesto en el artículo 184 citado, al igual que acontece en el orden jurisdiccional Contencioso-administrativo, el afectado no está compelido a encauzar su petición por el procedimiento a que se refieren los artículos 177 y siguientes de la LRJS, pues a través del procedimiento ordinario también puede acumular pretensiones de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas a aquellas otras que no trasciendan de la estricta legalidad ordinaria.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Las consideraciones plasmadas en los párrafos anteriores permiten entrever que la opción por la que se ha decantado el prelegislador extiende notablemente el ámbito de exención objetiva de la tasa, pues cualquier pretensión de tutela de un derecho fundamental o libertad pública que se formule en el escrito de demanda eximirá del pago del citado gravamen, y ello con independencia de que el demandante haya optado por la modalidad específicamente prevista para la cognición preferente y sumaria de dichos derechos y libertades. Por ello, de cara a soslayar los posibles inconvenientes que el sistema previsto pudiera suscitar, se sugiere circunscribir la exención al ámbito de los procedimientos especialmente establecidos para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y libertades públicas, en sintonía con la sistemática seguida en el apartado a) del artículo 4.

Respecto de la interposición de los ulteriores recursos a que se alude en la letra b) artículo 4.1, el alcance que deba darse a dicho precepto no se antoja fácil. En cualquiera de los recursos sujetos a la tasa judicial, el recurrente puede plantear la vulneración de un derecho fundamental acontecido durante la sustanciación del procedimiento, particularmente por la vulneración derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24. Ante tal contingencia, entendemos que la redacción dada al artículo no disipa las dudas que sobre este particular pueden surgir, pues no queda claro si en el supuesto enunciado en este párrafo el recurrente quedaría exento de pago de la tasa o, por el contrario, debe entenderse que los derechos fundamentales que justifican la exención del tributo sólo son aquéllos que hayan sido invocados en el escrito de demanda. El esclarecimiento de esta cuestión



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

es de interés y, por ello, se sugiere una redacción alternativa que clarifique el alcance de la previsión, salvo que finalmente se opte por limitar el ámbito de exención a los procedimientos especiales para la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas.

El apartado 2 del artículo 4 regula los supuestos de exención subjetiva que, a saber, son los siguientes:

- a) Las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita de acuerdo con su normativa reguladora.
- b) El deudor que solicite su declaración de concurso.
- c) El Ministerio Fiscal.
- d) La Administración General de las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos públicos dependientes de todos ellos.

La exención contemplada en la letra c) resulta de todo punto cabal, dada la función constitucional que el Ministerio Fiscal está llamado a desempeñar en el proceso y la imposibilidad de que pueda ser objeto de condena en costas.

Respecto de las Administraciones y organismos públicos a que se refiere la letra d), la razón que justifica su exención trae causa del carácter público de sus recursos, mientras que la exclusión del deudor que solicite su concurso trata de evitar el agravamiento de su situación patrimonial. El hecho de que se haya contemplado la exención para el concursado previsiblemente obedece a que la Consulta 875/2009 de la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Dirección General de Tributos entendió que este último estaba sujeto al pago de la tasa, al no prever la ley ninguna exención al respecto.

El supuesto contemplado en la letra a) es, sin duda, el que acarrea una modificación sustancial de la filosofía que inspiró el artículo 35 de la Ley 53/2002, pues mientras la normativa vigente excluye de la tasa judicial a las personas físicas, el referido apartado a) únicamente prevé la para las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, de acuerdo con su normativa reguladora. Tal cambio implica la universalización del sistema de tasas judiciales, que aproxima la proyectada normativa al modelo seguido por el Real Decreto 1058/59, con la regresión que ello comporta. En anteriores pasajes de este informe se ha reflejado la valoración de este órgano respecto del cambio que se propugna y, por ello, en este apartado sólo se formularán observaciones de carácter netamente jurídico.

Para poder concretar su alcance es preciso acudir al dictado del artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, (en adelante Ley 1/1996), de cuyo tenor se desprende que los beneficiarios de ese derecho son:

A) Personas físicas:

1.- En general: los ciudadanos españoles, nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y extranjeros que se encuentren en España, cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

2.- En el orden social: los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social, incluido el ejercicio de acciones para la efectividad de los derechos laborales en el procedimiento concursal.

3.- En el orden contencioso-administrativo: los ciudadanos extranjeros que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, en los procedimientos que puedan llevar a la denegación de su entrada en España, a su devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo. También los trabajadores y beneficiarios indicados en el apartado 2, cuando de la pretensión deba conocer el orden contencioso-administrativo.

4.- En los litigios transfronterizos en materia civil y mercantil, las personas físicas contempladas en el Capítulo VIII, en los términos que en e él se establecen.

B) Personas jurídicas:

Siempre que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, el beneficio se extenderá a:

1- Las asociaciones de utilidad pública previstas en el artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación.

2.- Fundaciones inscritas en el Registro Público correspondiente.

C) Entidades Públicas.

Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Visto el contenido del artículo analizado, a los fines propios de este informe cumple decir que los beneficiarios del derecho a la asistencia jurídica gratuita pueden ser clasificados en dos categorías: los que han de acreditar la insuficiencia de recursos para litigar, de acuerdo a lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1/1996, y aquellos otros a quienes se les reconoce el derecho con independencia de los recursos económicos de que dispongan. Teniendo en cuenta esta diferenciación, la redacción dada de la letra a) del artículo 4.2 no suscita problema interpretativo alguno para aquéllos que la Ley 1/1996 les excusa de acreditar la insuficiencia de recursos, pues bastará con ostentar la condición o cualidad a que la norma se refiere.

Tampoco suscita controversia el supuesto previsto en el apartado e), relativo a la defensa y representación gratuita de extranjeros en procedimientos que pueden acarrear la denegación de su entrada en España, su devolución o expulsión del territorio Español o en los procedimientos en materia de asilo, dado que en todos estos casos concurre el deber de postulación. Sin embargo, el Anteproyecto no contempla ni, por ende, resuelve algunas situaciones que pueden acontecer, particularmente en el orden jurisdiccional civil, y que son acreedoras de una regulación específica.

Los artículos 23 y 31 de la LEC recogen los supuestos en que no resulta obligatoria la intervención de abogado y procurador. En lo relativo a este informe, las excepciones al deber de postulación más relevantes son las que se anudan a la solicitud inicial de procedimiento monitorio y al juicio verbal cuya cuantía no exceda de 2.000 euros. En



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

ambos casos, el Anteproyecto prevé el devengo de la tasa correspondiente pero, según dispone el artículo 6.3 de la Ley 1/1996, cuando no resulta preceptiva la intervención de abogado y procurador sólo se reconocerá el derecho a la defensa y representación gratuita si el Juez o Tribunal lo así requiere mediante auto motivado, para así garantizar la igualdad de las partes en el proceso.

Por tanto, es perfectamente factible que quien formule una solicitud inicial de procedimiento monitorio o interponga una demanda de juicio verbal por cuantía inferior a 2.000 euros actúe por sí mismo - al no ser preceptivo el deber de postulación- y, a su vez, pueda encontrarse en una situación material de insuficiencia de recursos que, en atención a lo dispuesto en el artículo 3 y concordantes de la Ley 1/1996, le habilitaría para obtener el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita. En ese caso, el interesado vendría obligado a satisfacer el importe de la tasa, es decir tendría que soportar el coste del servicio pese a su precaria situación económica. Tal contingencia debe ser evitada, bien sea mediante la habilitación de un trámite que posibilite obtener la exención de la tasa en el caso enunciado o mediante la exclusión de la tasa en los casos en que no resulte preceptiva la intervención de abogado y procurador.

La conveniencia de articular algún tipo de remedio también se aprecia en los supuestos de insuficiencia patrimonial sobrevenida a que se refiere el artículo 8 de la Ley 1/1996, habida cuenta que el momento del devengo de la tasa tiene lugar con la interposición de la demanda,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

mientras que, de conformidad con lo previsto en el artículo citado, la situación económica adversa puede sobrevenir con posterioridad a la interposición de la demanda, la reconvencción o durante el curso de la primera instancia. Por ello, para garantizar con plenitud el derecho contemplado en el artículo 119 de la Constitución, también debería contemplarse la posibilidad de obtener la devolución del importe de la satisfecho, al igual que en los casos en que por decisión judicial, adoptada al amparo de lo previsto en los artículos 6.3 y 21 de la Ley 1/1996, se provea de defensa y representación gratuita al interesado, una vez iniciado el procedimiento.

Artículo 5. Devengo de la Tasa.

En el número uno del artículo 5 se establece el momento en que tiene lugar el devengo de la tasa en los diferentes órdenes jurisdiccionales. En este punto la sistemática utilizada por el Anteproyecto es coincidente con la seguida por la normativa vigente, si bien se adicionan los momentos procesales correspondientes a la presentación de la demanda incidental en el proceso concursal -en el orden jurisdiccional civil- y la interposición de los recursos de suplicación y casación -en el orden jurisdiccional social-. Ambas adiciones son consecuencia de la ampliación del hecho imponible.

Artículo 6. Base imponible de la tasa

Para la determinación de la base imponible de la tasa, el artículo 6 del Anteproyecto establece el mismo sistema que la legislación vigente, si bien, para los supuestos de cuantía indeterminada o en los



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

que resulte imposible su determinación se tomará como referencia, a efectos de establecer la base imponible de la tasa, la cuantía de 20.000 euros, frente a los 18.000 euros que actualmente fija el apartado cinco 2 del artículo 35 de la Ley 53/2002.

En el apartado tres se mantiene lo previsto por el texto vigente para la acumulación de acciones o reclamación de distintas pretensiones en una misma demanda, reconvención o interposición del recurso.

Artículo 7. Determinación de la cuota tributaria.

Para la determinación de la cuota tributaria se mantiene el modelo seguido por la legislación vigente, estableciéndose una cuantía fija en función del hecho imponible de que se trate, a la que se adiciona una cantidad variable, que será la resultante de aplicar el tipo de gravamen a la base imponible que corresponda de acuerdo a la escala fijada, con un máximo de 10.000 euros, cantidad ésta sensiblemente superior a los 6.000 euros que se establece en el apartado seis dos del artículo 35 de la Ley 53/2002.

Pese al mantenimiento del modelo, el Anteproyecto incorpora ciertas innovaciones dignas de mención. El párrafo segundo del citado precepto introduce una medida de equidad que es acorde a la peculiar naturaleza del proceso monitorio, y así, se dispone que la tasa abonada con motivo de la solicitud inicial se descontará de la que deba



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

satisfacerse cuando, con motivo de la oposición del deudor, se siga un proceso verbal u ordinario. En términos generales, la filosofía que inspira el precepto es plausible, dada la ampliación del hecho imponible que se produce por la eliminación de la exención hoy regulada en el apartado tres. 1 b) de la Ley 53/2002.

No obstante, el prelegislador no ha tenido en cuenta que de conformidad con lo previsto en el artículo 818.2, cuando la cuantía de la pretensión no exceda de la propia de un juicio verbal, el Secretario judicial dictará decreto dando por terminado el proceso monitorio, y acordará seguir la tramitación conforme a lo previsto para este tipo de juicio, convocando a las partes a la vista ante el Tribunal. Por el contrario, si la reclamación excede de la cantidad indicada, y en consecuencia procede sustanciar la pretensión por los trámites del procedimiento ordinario, se conferirá al peticionario el plazo de un mes para deducir demanda, a contar desde el traslado del escrito de oposición, bajo apercibimiento de sobreseer las actuaciones y condenar a costas al acreedor.

Del mandato contenido en el artículo traído a colación, claramente se infiere que si la cuantía de lo reclamado no excede de la señalada para el juicio verbal no será preciso formular la demanda a que se refiere el artículo 437.1 de la LEC, lo que implica que la tramitación a través de lo previsto para esa clase de juicio, a raíz de la oposición deducida por el deudor, no constituye un hecho imponible contemplado expresamente en el Anteproyecto ni, por ende, produce devengo alguno, como así lo reconoce la consulta número 1308/2010, de la Dirección



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

General de Tributos. Por tanto, debería eliminarse la referencia a esa clase de proceso en el párrafo segundo del artículo 7.1 del Anteproyecto, manteniendo exclusivamente la alusión al proceso ordinario.

La elevación de las cuantías también debe ser objeto de reflexión. Cotejados los importes fijados en el apartado seis del artículo 35 de la Ley 53/2002 con los recogidos en el artículo 7.1 del Anteproyecto, se comprueba que el incremento es en términos generales excesivo. Ciertamente es que en determinados procedimientos, tales como el concurso necesario o la ejecución extrajudicial, el incremento es relativamente moderado (aproximadamente un 33%). Sin embargo, en los restantes supuestos el incremento es mucho mayor, ya que oscila entre el 67% previsto para el juicio verbal y cambiario, en el orden jurisdiccional civil, y para el procedimiento abreviado, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, y el 167% para los recursos de apelación en los órdenes citados, mientras que para el monitorio se duplica el importe de la tasa, y ésta se devengará con independencia de su cuantía (la normativa presente sólo prevé el devengo de la tasa para los monitorios cuya cuantía exceda de 3.000 euros).

Como es de ver, en algunos casos la elevación de la parte fija de la tasa judicial alcanza una magnitud exorbitante que conlleva un efecto disuasorio evidente, particularmente en asuntos de escasa cuantía. A título de ejemplo, la interposición de un recurso de apelación en un juicio verbal cuya cuantía sea de 3.001 euros generaría una tasa judicial por importe de 815 (800 euros de cuota fija y 15 euros de cuota variable), lo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

que representa aproximadamente el 27% de la cuantía de la pretensión, a la que habría que sumar los 165 euros devengados por la interposición de la demanda, lo que arroja un total de **980** euros, lo que aproximadamente supone un 36% del total de lo reclamado. Si a dicha cifra se adicionan los costes de postulación, el efecto disuasorio a que se ha hecho alusión es manifiesto y, por ello, sería conveniente reflexionar sobre este particular, cuanto menos para atemperar los excesivos incrementos que el Anteproyecto pretende introducir, y así precaver una excesiva inhibición de los ciudadanos respecto de la tutela judicial de sus pretensiones.

Además, esta recomendación guarda relación con el contenido del fundamento jurídico décimo de la STC 20/2012, en el cual, el Alto Tribunal ofrece las siguientes consideraciones relativas a la cuantía de la tasa y su eventual incidencia en el acceso a la jurisdicción:

“Esta conclusión general sólo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas establecidas por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, son tan elevadas que impiden en la práctica el acceso a la jurisdicción o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables, atendiendo a los criterios de la jurisprudencia expuestos en el fundamento jurídico 7. En esta misma línea se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, a partir de la Sentencia Kreuz contra Polonia, de 19 de junio de 2001 (asunto núm. 28249/95), mantiene que el requisito de abonar tasas judiciales en procesos civiles no infringe por sí solo el derecho de acceso a un tribunal protegido por el art. 6.1 del Convenio de Roma. Sin embargo, la cuantía de las tasas no debe ser excesiva, a la luz de las circunstancias propias de cada caso, de tal modo que impida satisfacer el contenido esencial



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

del derecho de acceso efectivo a la justicia (§§ 60 y 66; en el mismo sentido, SSTEDH de 26 de julio de 2005, Kniat c. Polonia, as. 71731/01 ; 28 de noviembre de 2006, Apóstol c. Georgia, as. 40765/02 ; y 9 de diciembre de 2010, Urbanek c. Austria, as. 35123/05).

Estos criterios son compartidos por la Unión Europea, en virtud del derecho a una tutela judicial efectiva que ha consagrado el art. 47 de la Carta de los derechos fundamentales, tal y como ha expuesto la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de diciembre de 2010 en el asunto DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH (núm. C-279/09. Con la particularidad de que esta resolución no cuestiona en modo alguno la financiación de la actividad judicial a costa de las empresas que instan litigios civiles; lo que impone el principio de tutela judicial efectiva es que una persona jurídica, que invoca en el proceso derechos otorgados por el Derecho comunitario, pueda obtener la dispensa del pago anticipado de las costas procesales si dicho abono, anterior a la Sentencia, constituyera un obstáculo insuperable para su acceso a la justicia. Regla que se encuentra en sintonía con las exigencias que dimanar del derecho enunciado en el art. 24.1 CE (STC 84/1992, de 28 de mayo, FJ 4)”.

Por último, se advierte de un error de redacción que aparece en el primer párrafo del apartado uno del artículo 7, a saber: *“Sin perjuicio de la modificación en la forma prevista en el apartado 8 de este artículo (...). Dicha frase debe ser sustituida por: “Sin perjuicio de su modificación en la forma prevista en el artículo 8 (...)”*

Artículo 8. Autoliquidación y pago

El artículo 8 regula los aspectos relativos a la autoliquidación y pago de la tasa. La primera novedad destacable se recoge en el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

apartado dos del citado artículo, en cuya virtud el Secretario Judicial viene obligado a requerir al sujeto pasivo para que aporte el justificante del pago de la tasa, sin el cual no procederá dar curso al escrito presentado hasta que tal omisión sea subsanada. En realidad, la modificación introducida posibilita que la subsanación a que se ha hecho mención pueda verificarse en cualquier momento, sin que quede constreñida al plazo de diez días a que se refiere el apartado Siete 2 del artículo 35 de la Ley 53/2002. La constitucionalidad de este mandato ha sido reconocida por la STC 20/2012, lo que excusa de comentarios adicionales.

Sin embargo, en este punto el Anteproyecto no contempla toda la problemática que podría suscitarse en el futuro, especialmente en los casos de formulación de reconvención y la interposición de recursos, habida cuenta que la única consecuencia procesal que se prevé para la no presentación del justificante de la tasa es la suspensión del curso del escrito.

El tema relativo a las consecuencias de la no presentación del justificante de autoliquidación de la tasa ha dado lugar a diferentes posiciones judiciales, que han sido compendiadas por la SAP de las Palmas de fecha 20/5/2009, sobre todo por la aparente contradicción entre lo previsto en el apartado 7.2 del Artículo 35 de la Ley 53/2002 y la Orden MH 661/2003. Algunos pronunciamientos judiciales han considerado que esa falta de subsanación no puede impedir ni obstaculizar la tutela de los derechos por los órganos judiciales, en sus dos vertientes de acceso a la jurisdicción y de acceso a los recursos, al



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

no sancionar la normativa, de modo claro y rotundo, con la pérdida del derecho o recurso de que se trate. Por ello, bien podría ocurrir, si se mantiene la interpretación antes referida, que la suspensión del curso del escrito de interposición del recurso abocase a la contraparte a una dilación “sine die” de la firmeza de la resolución recurrida, salvo que se articule algún remedio para esa tesitura.

Por tanto, de cara a despejar cualquier duda interpretativa que pueda surgir en el futuro, sería conveniente prever que, sin perjuicio de la paralización del curso del escrito de que se trate, la falta de presentación del justificante de autoliquidación no impedirá la aplicación de los plazos establecidos en la legislación procesal, de manera que la ausencia de subsanación de tal deficiencia, tras el requerimiento del Secretario judicial a que se refiere el precepto, dé lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda.

Los apartados tres y cuatro del artículo 8 del Anteproyecto regulan la incidencia de la modificación de la cuantía del procedimiento respecto de la inicialmente fijada por el sujeto pasivo. Si la cuantía fijada definitivamente fuera mayor, se deberá presentar una liquidación complementaria en el plazo de un mes, a contar desde la comunicación a las partes de la resolución judicial que determine la cuantía, al igual que si el sujeto pasivo no hubiera determinado inicialmente la cuantía del procedimiento. Por el contrario, si la cuantía finalmente establecida fuera inferior a la originariamente fijada por el sujeto pasivo, éste podrá solicitar que se rectifique la autoliquidación presentada para que le sea



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

devuelto el exceso, de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de las devoluciones por ingresos indebidos de naturaleza tributaria. Para ambos supuestos, el apartado cuatro del artículo analizado prevé la comunicación de esa contingencia a la delegación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, en el plazo de cinco días a contar desde la notificación de la resolución por la que se determina la cuantía definitiva.

El apartado tres de este artículo es trasunto de lo establecido en el apartado noveno de la Orden HAC de 24 de marzo del 2003. No obstante, cabe sugerir una serie de modificaciones que podrían contribuir a la mejora del texto.

En el citado apartado se alude a la resolución judicial que determine la cuantía y a la cuantía fijada por el órgano judicial; de ello se infiere que la modificación de la cuantía inicialmente fijada por el sujeto pasivo sólo puede tener lugar por resolución judicial. Este aserto no resulta ser del todo cierto, habida cuenta que el artículo 254 de la LEC también faculta al Secretario judicial para determinar de oficio, en ciertos casos, la adecuación del juicio al valor señalado por las parte o a la materia a que se refiera la demanda, así como si la cuantía es inestimable o no determinable y, a su vez, a corregir los errores aritméticos en la fijación de la cuantía. La actuación del Secretario judicial en el sentido apuntado se canaliza a través de diligencia de ordenación, que si no es objeto de recurso de revisión adquirirá firmeza, siempre que el demandado no impugne la cuantía o la clase de juicio seguido por razón de la cuantía, al amparo de lo previsto en el artículo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

255 de la LEC. Por tales motivos, se sugiere sustituir el término “resolución judicial” por el de “resolución procesal y el término “órgano judicial” por el de “órgano competente”.

El apartado 3 sólo se refiere a la fijación definitiva de una cuantía que sea superior o inferior a la determinada inicialmente por el sujeto pasivo. Sin embargo, no tiene en cuenta que también puede acordarse que la demanda sea de cuantía inestimable o no determinable, lo que necesariamente aboca a la tramitación por el cauce del juicio ordinario, al igual que los supuestos en que dicho procedimiento deba seguirse por razón de la materia. Dado que este aspecto tiene una evidente repercusión en el importe de la tasa, sería adecuado contemplar la inadecuación de procedimiento como elemento a tener en cuenta para la determinación del importe final de la tasa.

Artículo 9. Gestión de la tasa

El artículo 9 sólo aporta una novedad que se contrae a la regulación, por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de los procedimientos y los modelos de autoliquidación de la tasa, extremo este que no suscita comentarios de interés.

Artículo 10 Bonificaciones derivadas de la utilización de medios telemáticos.

El artículo 10 mantiene la bonificación del 10% del importe de la tasa para los supuestos de utilización de medios telemáticos en la presentación de escritos, si bien dicha bonificación se estatuye con carácter imperativo. Para que proceda su aplicación basta con que se



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

presente telemáticamente los escritos que dan lugar al hecho imponible, sin que sea necesario, como así lo prevé el apartado 9 del artículo 35 de la Ley 53/2002, que el resto de comunicaciones con los juzgados y tribunales se articule por medios telemáticos, en los términos exigidos legalmente. La medida propuesta por el Anteproyecto en el sentido apuntado supone una desincentivación del uso de medios telemáticos, pues para obtener la bonificación basta con interponer la demanda, reconvencción, incidente o recurso de manera telemática, sin necesidad de utilizar la misma vía para el resto de comunicaciones o escritos que deban presentarse.

Artículo 11. Afectación de la tasa

El artículo 11 versa sobre la afectación de la tasa, aspecto este que ya fue parcialmente tratado en otro apartado de este informe. La específica afectación de la tasa a los costes soportados por la Administración General del Estado para la financiación del sistema jurídica gratuita -esto es lo que se deduce de la interpretación conjunta de los apartados uno y dos del artículo invocado- suscita una problemática cuyo estudio también debe ser abordado en este informe. Ciertamente, la Administración General del Estado sufraga gastos derivados de la prestación de la asistencia jurídica gratuita, pero no todos los costes que dicho servicio origina, pues las Comunidades Autónomas con competencias transferidas también financian el gasto que tal servicio origina en el ámbito territorial que les es propio (vide, a título de ejemplo, la regulación establecida en los artículos 38 y ss. del Decreto 269/08, de justicia; 37 y ss. del Decreto 86/2008, de Cantabria;



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

45 y ss. del Decreto 67/2008, de Andalucía y 36 y ss. del Decreto 273/2007, del Principado de Asturias).

No es, desde luego, competencia de este Consejo dilucidar sobre cómo debe articularse la financiación de los diferentes servicios de asistencia jurídica gratuita; sin embargo, al menos debe dejarse constancia de la importancia de este aspecto, ante las eventuales medidas que pudieran adoptar las Comunidades Autónomas en orden a instaurar, dentro de su ámbito competencial, un sistema propio de tasas para dotarse de un modo de financiación alternativa.

La problemática traída a colación ya se suscita hogaño, dado que la Ley Catalana 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, ha establecido, en el Título III bis, una tasa por la prestación de servicios personales y materiales dentro del ámbito de la Administración de justicia, de aplicación generalizada a personas físicas y jurídicas y cuyo hecho imponible difiere del previsto en el Anteproyecto, al tomar como referente la prestación de los servicios indicados, cuya prestación son competencia de la Generalitat.

Sin embargo, pese a ser diferente el hecho que determina el establecimiento de la tasa, lo cierto es que lo que se denomina la producción del hecho imponible coincide notablemente con los diferentes hechos imponibles que contempla el Anteproyecto en los diferentes órdenes jurisdiccionales, y así la realización de actos tales como la interposición de la demanda, la formulación de la reconvención,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

la presentación de la solicitud de declaración de concurso o la interposición de recursos son determinantes la aplicación del sistema de tasas diseñado por dicha Ley, cuya aplicación, tal y como recoge el artículo 3 bis 1.3 de la citada Ley, es exigible en el ámbito territorial de Cataluña por la producción o realización de los hechos imponibles descritos en los apartados 1 y 2 que tengan lugar ante los órganos de la Administración de justicia con sede en Cataluña, sin perjuicio de las tasas y otros tributos de carácter estatal que puedan exigirse.

A la vista de lo expuesto, fácilmente se colige que en la actualidad ya coexiste el sistema de tasas estatal con, al menos, un sistema autonómico que contempla como hecho imponible la actividad de la Administración de justicia. Esta contingencia ya fue prevista por ley 53/2002, que en el apartado Uno.2 del artículo 35 atribuyó a la tasa un carácter estatal, *cuya exigibilidad operará por igual en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las demás Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras*. Sin embargo, el Anteproyecto ha suprimido ese inciso y sólo alude a la naturaleza estatal de la tasa, sin que la Exposición de Motivos o la MAIN ofrezcan explicación alguna respecto del significado y alcance de esa supresión. Además, no cabe ignorar que al generalizarse la aplicación de la tasa estatal, buena parte de los usuarios podría quedar sujeta a la duplicidad de gravámenes.

El panorama que se ha puesto de relieve puede dar lugar a una situación paradójica, en tanto que los usuarios de la Administración de justicia pueden verse abocados a soportar, en función del territorio en



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

que actúen, el pago de dos tasas diferentes por la obtención, a la postre, de un mismo servicio, con la evidente desigualdad que ello conlleva respecto de los usuarios que sólo se vean obligados a satisfacer el importe de la tasa estatal. Es más, si las Comunidades Autónomas con competencias transferidas se decantarán por afectar el importe de la tasa judicial a sufragar los gastos de la Asistencia Jurídica, se produciría una paradoja aún mayor, habida cuenta que mediante el pago de dos tasas –la autonómica y la estatal-, los usuarios estarían contribuyendo a la financiación de la asistencia jurídica gratuita a cargo del Estado y, a su vez, al sostenimiento del gasto generado por dicho servicio en el ámbito de la Comunidad Autónoma que se trate.

Con esta reflexión se pretende llamar la atención sobre la situación de desigualdad material que podría llegar a producirse, cuyos efectos se antojan indeseables. Por tal motivo, sería conveniente articular un sistema que garantice un tratamiento equivalente en la totalidad del Estado, para lo cual se vislumbran varias alternativas. Una de ellas consistiría en vincular la tasa estatal que regula el Anteproyecto con el coste de la actividad jurisdiccional “stricto sensu” y de los medios personales y materiales del Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional – aunque su importe sea difícil de cuantificar, incluso de manera aproximada-, sin perjuicio que quien sufrague el costo de los medios personales o materiales de los restantes órganos judiciales -Estado o Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de justicia- instauren una tasa adicional anudada al gasto que originan los medios personales y materiales citados. La otra opción pasaría por posibilitar que el usuario deduzca del importe de la tasa



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

estatal la cantidad que, en su caso, hubiera tenido que satisfacer por la tasa autonómica establecida por la prestación de servicios personales y materiales a que se ha hecho alusión.

V.

RESTANTES DISPOSICIONES

La Disposición derogatoria contempla dos supuestos netamente diferenciado. El número uno establece la derogación de los artículos 35 y 36 de la Ley 53/2002, tantas veces reiterada, mientras que el número dos deroga el apartado 3 del artículo 23 de la LJCA. Según establece el precepto último citado, los funcionarios públicos podrán comparecer por sí mismos para la defensa de sus derechos estatutarios, cuando el litigio se refiera a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles. La supresión de tal precepto supone que los funcionarios públicos quedan sujetos al deber de postulación que, con carácter general, se regula en los números uno y dos del citado artículo.

A modo de justificación, la Exposición de Motivos invoca razones de índole práctica, al considerar que la falta de representación técnica constituye un obstáculo para el desenvolvimiento ágil y eficaz del proceso. No cabe poner en cuestión tal aseveración, pues es evidente que la falta de asesoramiento jurídico en el planteamiento y sustanciación de cualquier pretensión ante los órganos judiciales puede constituir una tara, tanto para los profanos en Derecho como para los



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

órganos encargados de administrar justicia, máxime en una materia –las denominadas cuestiones de personal- cuya complejidad puede ser importante en ocasiones.

Dicho lo anterior, no cabe ignorar que la medida que se pretende instaurar conlleva una notable incidencia patrimonial para los funcionarios públicos que, a diferencia de los trabajadores, no están incluidos dentro del catálogo de beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita y, además, en virtud de la proyectada regulación que recoge el Anteproyecto, estarán obligados a abonar la tasa judicial cuando actúen en defensa de sus derechos estatutarios.

El panorama al que aboca el Anteproyecto en este aspecto aconseja reflexionar sobre los efectos adversos que la medida conlleva y, en sintonía con la regulación estatuida para los trabajadores, que en el orden jurisdiccional social están excluidos del devengo de tasas, sería oportuno establecer una exención subjetiva para los funcionarios públicos respecto de los litigios que promuevan en defensa de su derechos estuarios.

Por otra parte, dado que el prelegislador ha estimado procedente contemplar la modificación de una norma de naturaleza procesal al objeto de propiciar un desenvolvimiento del proceso más ágil y eficaz, por este Consejo se apunta la conveniencia de articular sendas medidas que también contribuirían a lograr a una mayor agilización en la resolución del proceso, concretamente en el ámbito del procedimiento abreviado regulado en la LJCA y en el juicio de faltas a que se refiere la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Lecrim. Dichas medidas consistirían en habilitar la posibilidad de dictar sentencia oral en los procedimientos indicados. A tal fin, se propone la siguiente redacción de los artículos 78.20 de la LJCA y 973.1 de la Lecrim.

Artículo 78.20 de la LJCA: El Juez dictará sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista. Cuando la complejidad del litigio lo permita, también se podrá dictar sentencia oralmente en el acto del juicio, con expresión del fallo y una sucinta motivación, sin perjuicio de la ulterior redacción de aquélla. Si las partes expresasen su decisión de no recurrir se declarará su firmeza y la realización de los actos de ejecución que puedan acordarse en ese momento.

Artículo 973.1 de la Lecrim: El Juez, en el acto de finalizar el juicio dictará sentencia oralmente, con expresión del fallo y motivación sucinta, sin perjuicio de la ulterior redacción de aquélla. Si las partes expresasen su decisión de no recurrir se declarará su firmeza la realización de los actos de ejecución que puedan acordarse en ese momento.

De no ser posible, dentro de los tres días siguientes dictará sentencia apreciando, según su conciencia, las pruebas practicadas, las razones expuestas por el Fiscal y por las demás partes o sus defensores y lo manifestado por los propios acusados, y siempre que haga uso del libre arbitrio que para la calificación de la falta o para la imposición de la pena le otorga el Código Penal, deberá expresar si ha tomado en consideración los elementos de juicio que el precepto aplicable de aquél obligue a tener en cuenta.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La Disposición Final Primera introduce una modificación que incide sobre la letra m) del artículo 13 de la Ley 8/1989, de Tasas y Previa Pública, en la cual se hace referencia al ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden social. En la Disposición Final segunda, se confiere una nueva redacción al apartado séptimo del artículo 241.1 de la LEC, de manera que en vez de referirse a la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional cuando esta sea preceptiva, como concepto susceptible de ser incluido dentro de las costas del proceso, se alude a la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, social y contencioso-administrativo. A modo de justificación, tanto la Exposición de motivos como la MAIN aluden a la necesidad de adecuar el artículo 241.1.7º de la LEC a la nueva denominación de la tasa.

La opción seguida por el prelegislador es correcta, si bien, de haberse mantenido la redacción del precepto objeto de análisis las consecuencias jurídicas serían idénticas.

Por último las Disposiciones finales tercera, cuarta y quinta vienen referida al título competencial, al futuro desarrollo reglamentario de la ley que se pretende instaurar y a la entrada en vigor, que se prevé para el día siguiente de su publicación en el BOE, salvo lo previsto en el artículo 11 que, por evidentes razones presupuestarias su entrada en vigor se posterga hasta el inicio del siguiente año.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA.- Tal y como se reconoce en la MAIN, la modificación proyectada obedece a exclusivos motivos de oportunidad política y económica. Estos motivos se contraponen a los principios asumidos por la Ley 25/1986, norma que erradicó de nuestro ordenamiento jurídico la figura de la tasa judicial, entre otras razones para propiciar que todos los ciudadanos puedan obtener justicia cualquiera que fuera su situación económica o su posición social. Aunque el artículo 35 de la Ley 53/2002 reintrodujo la tasa en el ámbito de la Administración de justicia, la implantación del sistema hoy vigente ha tenido un alcance limitado, al incidir exclusivamente sobre las personas jurídicas no amparadas por los supuestos de exención. Por el contrario, el Anteproyecto pretende generalizar el ámbito de aplicación de la tasa judicial, tanto a las personas físicas como jurídicas, con el consiguiente coste económico que tal medida comportará para los ciudadanos que recaben la tutela judicial de sus pretensiones, que se sumará a los gastos de postulación que deberán asumir en el común de las ocasiones.

Aunque la STC 20/2012 no ha cuestionado constitucionalidad del actual modelo de tasa judicial, pues ha entendido que el legislador puede optar por diferentes formas de financiación de la Administración de justicia, debe extremarse la prudencia a la hora de extraer conclusiones sobre el alcance de la referida resolución, pues también el Tribunal Constitucional ha remarcado, en diferentes pasajes de la sentencia objeto de cita, el limitado ámbito de aplicación de las tasas



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

judiciales vigente -que no engloba a las personas físicas- y, a su vez, recuerda que la cuantía de las tasas no debe impedir u obstaculizar de manera desproporcionada el acceso a la jurisdicción.

SEGUNDA.- Aunque la Exposición de Motivos y la MAIN se hacen eco de las ventajas que comportará el Anteproyecto, de cara a alcanzar una mayor eficacia y racionalización de la Administración de justicia, más allá de la previsible reducción de la litigiosidad propiciada por el efecto disuasorio de la tasa, no se vislumbra cómo la proyectada reforma puede incrementar la eficacia y racionalización de la Administración de justicia.

Es más, el sistema de tasas que se pretende instaurar es completamente ajeno a los mecanismos de solución extrajudicial del conflicto en el seno de los diferentes procedimientos, tales como la conciliación y transacción a que se refiere el artículos 19 y 415 de la LEC y 77 de la LJCA y, especialmente en el orden jurisdiccional civil, la mediación estatuida por Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, en asuntos civiles y mercantiles. Por ello, para incentivar el uso de los medios alternativos a que se hecho mención, sería conveniente articular un cauce que permita recuperar el importe satisfecho cuando la solución extrajudicial sea exitosa.

TERCERA.- Conforme a la literalidad del artículo 4.1 letra a) del Anteproyecto, los procesos matrimoniales contemplados en los artículos 769 a 778 de la LEC no quedan amparados bajo la exención prevista en el artículo 4.1 a) del Anteproyecto, incluidos los supuestos en que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

hubieran hijos menores o discapacitados. Ello debería propiciar una reflexión sobre la oportunidad de ampliar la exención de la tasa judicial en estos casos, habida cuenta que en los procesos matrimoniales en que se ven concernidos hijos menores o discapacitados también se adoptan decisiones que afectan a estos últimos, al igual que en el supuesto previsto en el artículo 769.3 de la LEC. Por tanto, se sugiere que el sistema de tasas judiciales ofrezca un tratamiento uniforme para todos los procedimientos cuyo objeto, en todo o en parte, guarde relación con el superior interés de menores y discapacitados.

CUARTA.- El prelegislador ha delimitado, en el artículo 4.1 letra b), el alcance objetivo de la exención en función de que la materia consista en la protección de los derechos fundamentales. La sistemática seguida en este punto, con la primigenia redacción del apartado tres 1.b) de la Ley 53/2002, difiere de la adoptada en el apartado a), pues en vez de referirse a los procedimientos legalmente establecidos para la específica protección de los derechos fundamentales y libertades públicas en los diferentes órdenes jurisdiccionales concernidos por el Anteproyecto, ha optado por considerar exenta la interposición de demandas y la presentación de ulteriores recursos en la referida materia, primando la naturaleza sustantiva de la pretensión.

Con ser legítima dicha opción, la media puede acarrear dificultades de orden práctico en la aplicación de la tasa judicial, sobre todo por la ampliación del ámbito subjetivo, en aquellos casos en que se enteveren pretensiones relacionadas con los derechos fundamentales junto a otras de estricta legalidad ordinaria. Por ello, se



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

considera oportuno, de cara a soslayar este inconveniente, circunscribir la exención a los procedimientos especialmente establecidos para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y libertades públicas, en los diferentes órdenes jurisdiccionales.

QUINTA.- El Anteproyecto no contempla los casos en que la legislación procesal no prevé la intervención obligatoria de abogado y procurador. Por tanto, es perfectamente factible que quien actúe por sí mismo pueda encontrarse en una situación material de insuficiencia de recursos que, en atención a lo dispuesto en el artículo 3 y concordantes de la Ley 1/1996, le habilitaría para obtener el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y, no obstante ello, vendría obligado a satisfacer el importe de la tasa, es decir tendría que soportar el coste del servicio pese a su precaria situación económica.

Tal contingencia debería ser evitada a través del establecimiento de un trámite para obtener la dispensa del pago de la tasa en esos casos, o bien mediante la exención objetiva de la tasa cuando no resulte preceptiva la intervención de abogado y procurador.

Asimismo, se debería contemplar la devolución del importe satisfecho en los casos de insuficiencia patrimonial sobrevenida a que se refiere el artículo 8 de la ley 1/1996, al igual que cuando se provea de defensa y representación gratuita al interesado por decisión judicial motivada, salvo que finalmente se opte por excluir del pago de la tasa los supuestos en que no es preceptivo el deber de postulación.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SEXTA.- Cuando en el procedimiento monitorio se plantea la oposición por el deudor, si la cuantía de lo reclamado no excede de la señalada para el juicio verbal, no será preciso formular la demanda a que se refiere el artículo 437.1 de la LEC. Tal circunstancia implica que la tramitación a través de lo previsto para esa clase de juicio, a raíz de la oposición deducida por el deudor, no se incardina en ningún hecho imponible contemplado por el Anteproyecto o la legislación vigente, como así lo ha reconocido la consulta número 1308/2010, de la Dirección General de Tributos. Por tanto, debería eliminarse la referencia a esa clase de proceso en el párrafo segundo del artículo 7.1 del Anteproyecto, manteniendo exclusivamente la alusión al proceso ordinario.

SÉPTIMA.- La elevación de las cuantías que prevé el Anteproyecto debería ser objeto de reflexión, sobre todo en aquellos casos en que el incremento de la parte fija de la tasa judicial alcanza un porcentaje elevado en relación con las cuantías actuales, dado el efecto disuasorio que tal medida puede producir, particularmente en asuntos de escasa cuantía. Por tanto, sería aconsejable atemperar los incrementos a que se ha hecho mención, para así precaver una excesiva inhibición de los ciudadanos de cara a recabar la tutela judicial de sus pretensiones.

OCTAVA.- En el punto relativo a las consecuencias de la no presentación del justificante de la autoliquidación de la tasa, el Anteproyecto no contempla toda la problemática que podría suscitarse en el futuro, especialmente en los casos de formulación de reconvencción



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

e interposición de recursos. Dado que la única consecuencia procesal que se prevé para la no presentación de tal justificante es la suspensión del curso del escrito presentado, según la interpretación judicial que se dé al artículo 8.2 del Anteproyecto, la paralización del recurso o de la reconvención podría abocar a la contraparte a una postergación “sine die” de la firmeza de la resolución recurrida o de la prosecución del procedimiento.

Por ello, de cara a despejar cualquier duda interpretativa que pueda surgir en el futuro, sería conveniente prever que, sin perjuicio de la paralización del curso del escrito de que se trate, la falta de presentación del justificante de autoliquidación no impedirá la aplicación de los plazos establecidos en la legislación procesal, de manera que la ausencia de subsanación de tal deficiencia, tras el requerimiento del Secretario judicial a que se refiere el precepto, dará lugar a la preclusión del acto procesal y a la consiguiente continuación o finalización del procedimiento, según proceda.

NOVENA.- El Anteproyecto prevé la derogación del apartado 3 del artículo 23 de la LJCA. Según establece el precepto último citado, los funcionarios públicos podrán comparecer por sí mismos para la defensa de sus derechos estatutarios, cuando el litigio se refiera a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles. La supresión de tal precepto supone que los funcionarios públicos quedan sujetos al deber de postulación que, con carácter general, se regula en los números uno y dos del citado artículo.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El cambio proyectado redundará en un mayor grado de seguridad jurídica, pero también producirá efectos económicos adversos para aquéllos. Por tanto, en sintonía con la regulación estatuida para los trabajadores, que en el orden jurisdiccional social están excluidos del devengo de tasas, sería oportuno establecer una exención subjetiva para los funcionarios públicos, respecto de los litigios que promuevan en defensa de sus derechos estatutarios.

DÉCIMA.- En la actualidad ya coexiste el sistema de tasa estatal por el ejercicio de la actividad jurisdiccional con un sistema autonómico que contempla como hecho imponible la actividad de la Administración de justicia, pues la Ley Catalana 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, ha establecido, en el Título III bis, una tasa por la prestación de servicios personales y materiales dentro del ámbito de la Administración de justicia, de aplicación generalizada a personas físicas y jurídicas y cuyo hecho imponible difiere del previsto en el Anteproyecto, al tomar como referente la prestación de los servicios indicados, cuya prestación son competencia de la Generalitat.

Tal circunstancia puede dar lugar a una situación paradójica, en tanto que los usuarios de la Administración de justicia pueden verse abocados a soportar, en función del territorio en que actúen, el pago de dos tasas diferentes por la obtención, a la postre, de un mismo servicio final, con la evidente desigualdad que ello conlleva respecto de quienes sólo queden obligados al pago de la tasa estatal.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Por ello, se antoja conveniente articular un sistema que garantice un tratamiento equivalente en la totalidad del Estado, para lo cual se vislumbran varias alternativas. Una de ellas consistiría en vincular la tasa estatal que regula el Anteproyecto con el coste de la actividad jurisdiccional “stricto sensu” y de los medios personales y materiales del Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional –aunque su importe sea difícil de cuantificar, incluso de manera aproximada-, sin perjuicio que quien sufrague el costo de los medios personales o materiales de los restantes órganos judiciales -Estado o Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de justicia- instauren una tasa adicional anudada al gasto que originan los medios personales y materiales citados. La otra opción pasaría por posibilitar que el usuario deduzca del importe de la tasa estatal la cantidad que, en su caso, hubiera tenido que satisfacer por la tasa autonómica establecida por la prestación de servicios personales y materiales a que se ha hecho alusión.

UNDÉCIMA.- Dado que el prelegislador ha estimado procedente contemplar la modificación de una norma de naturaleza procesal, al objeto de propiciar un desenvolvimiento del proceso más ágil y eficaz, por este Consejo se apunta la conveniencia de articular sendas medidas, que también contribuirían a lograr a una mayor agilización en la resolución del proceso, concretamente en el ámbito del procedimiento abreviado regulado en la LJCA y en el juicio de faltas a que se refiere la Lecrim.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Dichas medidas consistirían en habilitar la posibilidad de dictar sentencia oral en los procedimientos indicados y, a tal fin se propone la modificación de los artículos 78.20 de la LJCA y 973.1 de la Lecrim, en los términos recogidos en este informe.

Esto es todo lo que tiene que manifestar este Consejo, en relación con el Anteproyecto sometido a informe.

Y para que conste y surta efectos, extiendo y firmo la presente en Madrid, a treinta y uno de mayo de dos mil doce.