

Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita [BOE n.º 47, de 2-II-2013]

Tasas judiciales y Asistencia jurídica gratuita

Sólo tres meses después de la entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, el Gobierno apreció extraordinaria y urgente necesidad de reformar dicha Ley a fin de evitar, según indica la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 3/2013, que pudieran llegar a darse «casos concretos e individualizados» en los que la cuantía de la tasa resultara excesiva. Con tal propósito, el Real Decreto-Ley 3/2013, además de efectuar, en una clara muestra de mala técnica normativa, otras modificaciones ajenas a las tasas judiciales y a la justicia gratuita y correspondientes a la destrucción de efectos judiciales, cuotas de derechos pasivos y de las mutualidades de funcionarios, Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, arrendamientos urbanos en relación con las medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, prórroga de las medidas financieras para la mejora de la liquidez de las pequeñas y medianas empresas y aclaración de la naturaleza de las operaciones realizadas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, incorpora varias exenciones, una escala con tipo reducido para las personas naturales y algunas limitaciones respecto de las tasas judiciales, y reforma la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, ampliando su ámbito de cobertura.

Sorprende que el Real Decreto-Ley se justifique con los efectos de la aplicación de la Ley 10/2012, cuando las consecuencias previsibles ya se habían advertido desde múltiples ámbitos (forense, académico, etc.) mucho antes de la entrada en vigor de la Ley. Asimismo, también resulta llamativo que se apunte, si bien en línea con las Recomendaciones de la Defensora del Pueblo, a posibles excesos en casos concretos e individualizados, puntuales en suma, para fundamentar una reforma de calado, que afecta a no pocos supuestos de hecho. Y, finalmente, no deja de ser igualmente extraño que se señale la problemática ocasionada por la desacompasada tramitación de la nueva Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, ya que la elaboración y aprobación de la Ley 10/2012 se caracterizó por su expeditividad, justificada precisamente por la necesidad de allegar recursos para la aplicación de una Ley que, en buena lógica, debería haber sido anterior a la Ley 10/2012, o cuando menos simultánea en su entrada en vigor. En este sentido, cabe destacar que la supuesta adaptación de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita a la Ley 10/2012 no ha supuesto mayor esfuerzo al Gobierno que el

de aprobación de un Decreto-Ley, lo que hace pensar que también podría haberse actuado de este modo antes de aprobar y aplicar la Ley 10/2012.

En realidad, los motivos determinantes de la reforma parecen haber sido por un lado y como señala la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley, atender, en parte, el criterio de la Defensora del Pueblo, que está en la base de la reforma de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita y de no pocas modificaciones de la Ley 10/2012, y por otro el eco mediático de determinados ejemplos argüidos para poner de manifiesto los efectos nocivos del nuevo régimen de tasas, aparentemente subsanados con diversos «parches» como los de los artículos 7.1 de la Ley 10/2012 (límite de la tasa en caso de impugnación de resoluciones sancionadoras en el ámbito contencioso-administrativo, también incluido en las Recomendaciones de la Defensora del Pueblo) y 2.h) de la Ley 1/1996 (asistencia jurídica gratuita a las víctimas de accidentes cuyas secuelas les impidan la realización de las tareas de su ocupación laboral o profesional habitual y que requieran la ayuda de otras personas para las actividades más esenciales de la vida diaria).

Ya en lo tocante a las previsiones concretas, cabe destacar que no todas las modificaciones tienden a reducir el ámbito de aplicación de las tasas, ya que la sustitución de la referencia en el artículo 2.c) de la Ley 10/2012 a la demanda en el orden contencioso por la alusión al recurso contencioso-administrativo (que en el procedimiento ordinario no contiene la pretensión), así como la inclusión de la mención al «escrito ejercitando el acto procesal», en lugar de a la demanda, en el artículo 3.1, párrafo segundo, pretenden cerrar la puerta a interpretaciones más restrictivas de las actuaciones sujetas a la tasa.

En lo tocante a las exenciones (artículo 4), una (la de la demanda de ejecución de laudos dictados por las Juntas Arbitrales de Consumo) responde a la Recomendación de la Defensora del Pueblo, aunque con un alcance más limitado, ya que no se extiende a la ejecución de cualquier laudo, sino sólo a los dictados por las referidas Juntas Arbitrales; otra (las acciones que, en interés de la masa del concurso y previa autorización del Juez de lo Mercantil, se interpongan por los administradores concursales), cabe concluir que obedece a la finalidad de dichas acciones, que se ejercitan en beneficio del concurso, y no de uno o más sujetos en particular; y las otras dos (procedimientos de separación y divorcio por mutuo acuerdo y división de patrimonios sin oposición o controversia sobre la inclusión o exclusión de bienes), a la ausencia de auténtica contradicción entre las partes. En todos los casos se trata de motivos justificados.

La exención del 60% en los recursos de apelación y casación interpuestos por funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios viene a equiparar, en lo relativo a los recursos, a los funcionarios públicos con los trabajadores en el orden social (que gozan de una exención idéntica en los recursos de suplicación y casación, de acuerdo con el artículo 4.3), respecto de los cuales, sin embargo, se desatiende

la Recomendación de la Defensora del Pueblo de que se eximiera al orden social del pago de tasas en tales recursos. Las razones argüidas en la Recomendación para tal exención (empeoramiento de las condiciones laborales y destrucción de empleo), si bien también son predicables de la situación de los funcionarios, no lo son en el mismo grado que de los trabajadores, del sector público o privado, de modo que la exención del 60% es razonable en el caso de los funcionarios, pero supone un agravio, al equipararse a la de los trabajadores, en relación con los cuales lo adecuado sería haber atendido la Recomendación de la Defensora del Pueblo.

Se fija como cuantía máxima de la tasa, en el caso de impugnación de resoluciones sancionadoras, el 50% de la sanción económica impuesta (párrafo incorporado al artículo 7.1 de la Ley 10/2012). Se trata de una modificación que viene a satisfacer en parte la Recomendación al respecto de la Defensora del Pueblo, que aboga por suprimir la tasa en tal supuesto, y a responder a las críticas realizadas por la paradójica situación que planteaba el hecho de que en supuestos como el de los sancionadores resultara en ocasiones más elevada la cuantía de la tasa que la sanción. El Gobierno sale al paso de ambas argumentaciones con una solución que, si bien resuelve la anomalía indicada, no deja de presentarse como una respuesta puntual que, por un lado, no impide que escenarios como el expuesto se presenten en otros múltiples ámbitos (responsabilidad patrimonial, liquidaciones tributarias, subvenciones, etc.) cuya trascendencia para el ciudadano no es inferior a la de las sanciones, y, por otro, reduce el efecto disuasorio de la tasa (apuntado en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2012) justamente en un campo de actuación administrativo, el sancionador, en que las reformas han ido en línea de desincentivar la impugnación administrativa o contencioso-administrativa, como se comprueba en las reducciones de las sanciones tributarias o en materia de tráfico, de no interponer recurso.

También en atención a la Recomendación de la Defensora del Pueblo se establece un tipo más reducido para las personas físicas, con un límite de cuota variable de 2.000 euros (apartado tercero del artículo 7, de nueva incorporación). No se modifican las cantidades fijas, ya gravosas en primera instancia (aún más en un orden jurisdiccional tan sensible como es el contencioso-administrativo), y proporcionalmente todavía más en lo relativo a los recursos (hasta el punto de que una de las Recomendaciones, desatendida, era moderar las tasas en este ámbito), lo que, unido a la ausencia de cualquier exención motivada por la capacidad económica (en lo que exceda del derecho a la justicia gratuita), que el Defensor del Pueblo reclamó para las personas jurídicas, no así para las naturales, conlleva que aún se trate de unas tasas calificables de excesivas, como de hecho lo han sido en los diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos y en la reciente cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En cuanto a la variable, la moderación introducida reduce el impedimento para las personas físicas, pero sigue atendiendo a una base imponible (la cuantía del procedimiento) que no guarda

relación con el coste del servicio, que es el hecho imponible (el ejercicio de la potestad jurisdiccional).

En cuanto a la autoliquidación y pago, se mejora la redacción del apartado segundo del artículo octavo, con fijación de plazo para la subsanación, ausente en la redacción anterior. La devolución del 60% (apartado quinto del artículo 8) en caso de solución extrajudicial del litigio se sustituye por la procedente en supuestos de allanamiento total, acuerdo finalizador del litigio y reconocimiento en vía administrativa de las pretensiones del demandante. En realidad, se concreta la materialización procesal de las soluciones extrajudiciales y se amplía a los supuestos de reconocimiento por el demandado de las pretensiones del actor. Esta devolución no impide que se siga penalizando la vía judicial, ya que, en supuestos de terminación consensual se «castiga» el que el acuerdo se haya logrado una vez iniciado el proceso y no antes, y en el caso del allanamiento, que en la redacción actual al menos conlleva una devolución parcial de la cuantía de la tasa, la situación que se plantea al actor tiene difícil justificación. El allanamiento ciertamente puede suponer la articulación procesal de un acuerdo extrajudicial, pero también puede responder a que, ante la amenaza de una sentencia desfavorable con imposición de costas, el demandado haya optado por reconocer la pretensión del actor, lo que, en el caso de la Administración, no siempre vendrá precedido por el silencio administrativo, que al menos exonera de la tasa (artículo 4.1.f) de la Ley 10/2012). Así, la persona a la que se reclama puede sentirse tentada de desatender la justa petición del reclamante, sabedora de que este se encontrará con un impedimento añadido (la tasa) a la hora de acudir a la vía judicial, y el reclamante, aun de haber acudido a la vía judicial y ver totalmente reconocida su pretensión en virtud del allanamiento, se encontrará con un coste (el 40% de la tasa, que no se devuelve) que en la práctica totalidad de los casos no podrá repercutir al demandado a través de las costas.

Finalmente, por lo que respecta a la reforma de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, destacamos el influjo de los supuestos argüidos para demostrar los efectos indeseables del nuevo régimen de tasas en la previsión relativa a los accidentados, que, además de la dificultad de interpretar el alcance del término «accidente», genera un agravio comparativo con quienes, con recursos para accionar, y habiendo padecido daños semejantes, no han sido perjudicados por accidente (baste pensar en los causados por dolo o enfermedad) y, además, se constriñe el objeto de las acciones que, pueden fundamentar el derecho a la asistencia jurídica gratuita a determinados tipos de daños.

En cuanto a los requisitos básicos, la utilización de los ingresos «brutos» como magnitud y la no exigencia de actualización anual del IPREM pallian los efectos benéficos asociados al empleo de umbrales y, como señaló el Consejo General del Poder Judicial en su dictamen al Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, es dudoso (nosotros diremos que rechazable) que compense las cuantías de las tasas

judiciales. La situación que se mantiene es la de un acceso a la jurisdicción y recursos altamente dificultado para quienes integran el sector mayoritario de la población, esto es, los ciudadanos cuyos recursos les impiden disfrutar de la asistencia jurídica gratuita pero, al mismo tiempo, no son tan elevados como para que el pago de las tasas no les suponga un quebranto económico que les haga cuestionarse o renunciar al ejercicio de acciones.

JUAN JOSÉ GONZÁLEZ LÓPEZ
Letrado I. de la Junta de Castilla y León
Profesor Colaborador H. de Derecho Procesal.
Universidad de Burgos