

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS VOCALES D. CLARO JOSÉ FERNÁNDEZ CARNICERO Y D^a CONCEPCION ESPEJEL JORQUERA RESPECTO DEL ACUERDO DEL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL DE FECHA 31 DE MAYO DE 2012 POR EL QUE SE APROBÓ EL INFORME 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

Los Vocales firmantes discrepan del informe aprobado por la mayoría del Pleno en base a las siguientes consideraciones:

I.- El informe introduce una serie de juicios de valor de carácter subjetivo relativos, entre otras cuestiones, a una posible inidoneidad de la reforma para servir a la finalidad que el Anteproyecto anuncia, a la eventual existencia de alternativas que podrían, según el criterio de la mayoría del Pleno, ser más eficaces frente a las situaciones de abuso de quienes litigan, no buscando una justa tutela de sus derechos, sino ventajas indebidas e ilegítimas, retrasando la respuesta de los Tribunales, a que la opción del prelegislador comporta un incremento de las tasas "excesivo", a que en algunos casos la parte fija de la tasa "alcanza una magnitud exorbitante que conlleva un efecto disuasorio evidente, particularmente en asuntos de escasa cuantía", a que sería conveniente reflexionar 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", **juicios de valor que no compartimos y que, además, no corresponde hacer al CGPJ, en cuanto son ajenos a la función consultiva que a este Órgano compete recogida en el art. 108 LOPJ, en la que no se incluye la posibilidad de valorar lo que son opciones legislativas a las que no cabe hacer ninguna tacha de constitucionalidad, por no vulnerar en modo alguno derechos fundamentales.**

II.- En efecto, el art. 119 CE no establece un régimen universal de justicia gratuita, remitiendo ésta al desarrollo legal y con referencia única a "quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar". Como precedente constitucional inmediato debemos invocar el art. 94 de la Constitución de 1931, conforme al cual "la República asegurará a los litigantes económicamente necesitados la gratuidad de la justicia". En consecuencia, como advierte la Exposición de

Motivos del Anteproyecto, "el derecho a la tutela judicial efectiva no debe ser confundido con el derecho a la justicia gratuita". En el debate de la Constitución de 1931, la razón de este régimen fue la de que la gratuidad es más favorable a los económicamente dotados, pues en última instancia los gastos de una justicia gratuita serían a costa de los impuestos de todos.

A ello se añade la consideración elemental de que, en un sistema de absoluta gratuidad, se propendería al abuso y a la pérdida de calidad de un servicio público de tanta relevancia.

III. La doctrina del Tribunal Constitucional es clara respecto a la constitucionalidad de las tasas.

Así, la STC 117/1988, cuyo Fundamento Jurídico 8 dice que "nos hallamos ante un derecho prestacional que, como el contemplado en el art. 119 CE, es de configuración legal, por lo que el legislador dispone, en principio, de un amplio margen de libertad para conformar, en atención a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias, que siendo siempre limitadas y tratándose de un derecho de carácter social que pretende evitar la indefensión y la desigualdad de armas procesales que puede originarse en el acceso al proceso de las personas que carecen de recursos económicos para litigar, no puede concederse de modo ilimitado".

Por su parte, la STC 20/2012, en su fundamento jurídico 8, considera que "la justicia puede ser declarada gratuita, como hizo la Ley 25/1986. Pero resulta obvio que la justicia no es gratis. Si los justiciables no abonan el coste del funcionamiento de la justicia, el Poder judicial debe ser financiado mediante impuestos, sufragados por los contribuyentes. Aunque resulta evidente que la justicia, en tanto que garantía del Estado de Derecho, implica beneficios colectivos que trascienden el interés del justiciable considerado individualmente, lo cierto es que la financiación pura mediante impuestos conlleva siempre que los ciudadanos que nunca acuden ante los Tribunales estarían coadyuvando a financiar las actuaciones realizadas por los Juzgados y las Salas de justicia en beneficio de quienes demandan justicia una, varias o muchas veces. Optar por un modelo de financiación de la justicia civil mediante impuestos o por otro en el que sean los justiciables quienes deben subvenir a los gastos generados por su demanda de justicia mediante tasas o aranceles, o bien por cualquiera de los posibles modelos mixtos en donde el funcionamiento de los Tribunales del orden civil es financiado parcialmente con cargo a los impuestos y

con cargo a tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, en distintas proporciones, es una decisión que en una democracia, como la que establece la Constitución Española, corresponde al legislador. Como ha declarado una consolidada jurisprudencia, el legislador goza de un amplio margen de libertad en la configuración de los impuestos y los demás tributos que sirven para sostener los gastos públicos (SSTC 27/1981, de 20 de julio, F. 4; 221/1992, de 11 de diciembre, F. 5; 96/2002, de 25 de abril, F. 6; y 7/2010, de 27 de abril, F. 6). En el ejercicio de su libertad de configuración normativa, el legislador debe tomar en consideración las circunstancias y los datos relevantes, atendida la naturaleza y finalidad de los distintos impuestos, tasas y otras figuras tributarias que puede establecer, dentro de los márgenes constitucionales [STC 185/1995, de 14 de diciembre, F. 6 a)]. Como afirmamos en la Sentencia 214/1994, de 14 de julio, «es obvio que el legislador puede estar guiado por razones de política financiera o de técnica tributaria, que le lleven a elegir la [regulación] más conveniente o adecuada»; lo que no corresponde en modo alguno a este Tribunal es enjuiciar si las soluciones adoptadas en la Ley tributaria sometida a control de constitucionalidad son las más correctas técnicamente, aunque indudablemente se halla facultado para determinar si en el régimen legal del tributo el legislador ha sobrepasado o no los límites constitucionales [F. 5 b)].

La libertad de configuración del legislador alcanza igualmente a la vertiente del gasto público. Los servicios y prestaciones públicos «corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias», como dijimos en la Sentencia 16/1994, de 20 de enero (F. 3), específicamente en relación con la gratuidad de la justicia. Con ocasión de enjuiciar el régimen de justicia gratuita que había establecido la Ley 34/1984, de 6 de agosto, subrayamos que la Constitución no ha proclamado la gratuidad de la administración de justicia, sino «un derecho a la gratuidad de la justicia ... en los casos y en la forma que el legislador determine», tal y como dispone el art. 119 CE. «El reconocimiento de esta amplia libertad de configuración legal resulta manifiesta en el primer inciso del art. 119 al afirmar que "la justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley". El legislador podrá atribuir el beneficio de justicia gratuita a quienes reúnan las características y requisitos que considere relevantes, podrá modular la gratuidad en función del orden jurisdiccional afectado –penal, laboral, civil, etc.– o incluso del tipo concreto de proceso y, por supuesto, en función de los recursos económicos de los que pueda disponer en cada momento».

Y continúa (FJ 9): "Es cierto que la Constitución ha explicitado un contenido constitucional del derecho a la gratuidad de la justicia que resulta indisponible y que acota la facultad de libre disposición del legislador. Lo hace en el segundo inciso del art. 119 CE, al proclamar que «en todo caso» la gratuidad se reconocerá «a quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar». Este concepto jurídico indeterminado ha sido precisado por varias Sentencias de este Tribunal, entre las que se encuentran la STC 16/1994, de 20 de enero, que acabamos de recordar, junto a las SSTC 12/1998, de 15 de enero; 117/1998, de 2 de junio; y 95/2003, de 22 de mayo".

Por otro lado, las SSTC 79/2012, de 17 de abril y 85/2012, de 18 de abril igualmente corroboran la constitucionalidad de la reforma pretendida.

IV. Una vez reconocida la constitucionalidad de la tasa, debería haberse analizado su doble dimensión, tributaria y procesal, teniendo siempre en cuenta que su establecimiento responde al principio constitucional de igualdad entre personas físicas y personas jurídicas (art. 1.1 y 14 CE), sin que ello suponga admitir una identidad circunstancial, así como al convencimiento de que **la tasa no supone un obstáculo para la garantía plena de la tutela judicial efectiva**. Por el contrario, su vocación racionalizadora conduce a asentar el Estado de Derecho en la realidad social, de la que forma parte determinante la circunstancia o contexto económico. En todo caso, de conformidad con la Ley 37/2011, que modifica el art. 241 de la Ley 1/2000, incorporando un nuevo número 7, el vencimiento en un proceso y la condena en costas a la otra parte, trasladan a ésta el pago de la tasa. Por ello, ante la expectativa de un agravamiento de las costas, el impacto de la tasa conducirá sin duda a disminuir razonablemente la litigiosidad pendiente.

No es argumento válido, a nuestro juicio, el que la Ley 25/1986 erradicara las tasas judiciales, como si de una servidumbre injusta se tratara. La erradicación como la reintroducción de las tasas judiciales por el referido art. 35 de la Ley 53/2002 no debe entenderse más que como una medida de política legislativa en respuesta a una circunstancia económico-administrativa concreta.

V. Como hemos apuntado, discrepamos de la aseveración de que la reforma no pueda propiciar la pretendida eficacia y racionalización de la Administración de Justicia, ya que,

siendo obvio que la tasa se incluirá finalmente en la tasación de costas, que, por aplicación del principio del vencimiento, acabará sufragando la parte cuyas pretensiones sean totalmente rechazadas, no cabe negar que su introducción pueda contribuir a reducir la litigiosidad abusiva.

Resulta igualmente evidente que la reducción de la litigiosidad disminuirá el tiempo de respuesta y que la menor carga de trabajo puede propiciar una mayor calidad técnica de las resoluciones.

Por otro lado, no podemos compartir las consideraciones relativas a que la iniciativa legislativa es completamente ajena a los mecanismos de solución extrajudicial de conflictos, dado que el reciente Real Decreto-Ley 5/2012, de 5 de marzo, para la mediación en asuntos civiles y mercantiles articula mecanismos de solución de conflictos que hasta ahora no existían, y con ello se refuerzan los argumentos para exigir tasas judiciales a quienes, pese a la existencia de soluciones extrajudiciales, inician o persisten en la vía contenciosa; siendo, en todo caso, dos vías de actuación complementarias y en modo alguno excluyentes.

VI. Como hemos indicado, el informe debiera fundarse en criterios estrictamente normativos y no en análisis de la filosofía del Anteproyecto o en pronósticos que se limitan a invocar un posible efecto disuasorio (aunque no es lo mismo disuadir razonablemente que dificultar o impedir el acceso a la Administración de Justicia) o en calificativos, de entidad más política que sociológica, como los de "exorbitante" o "excesivo" (referencia esta a la cuantía de las tasas que, como se advierte en el Informe, siguiendo la STC 20/2012, debe ajustarse a "las circunstancias propias de cada caso; distinguiéndose siempre entre impedir el acceso a la Justicia de la racionalización del uso del servicio").

En consecuencia, el informe debería haber expresado un parecer fundamentado y no meramente aseverativo o asertivo, máxime cuando en algunos puntos el mismo resulta incluso, con todos los respetos, contradictorio con lo sostenido en otros precedentes del propio Pleno. Así, llama la atención que se señale que la tasa fija es exorbitante y disuasoria, particularmente en asuntos de escasa cuantía; citando como ejemplo la prevista para la interposición de recursos de apelación en juicio verbal cuya cuantía fuera de 3001 Euros, cuando en el informe en su día emitido frente al Anteproyecto de Ley de Medidas de Agilización Procesal, la mayoría del Pleno nada objetó a la supresión del recurso de apelación en los juicios verbales cuya cuantía no alcanzara los 6000 Euros,

criterio frente al que los Vocales firmantes formularon Voto Particular; siendo obvio que suprimir el recurso resultaba mucho más gravoso que establecer una tasa para su interposición.

En cualquier caso, **las críticas relativas a la elevación de las cuantías olvidan que nos hallamos una opción legislativa válida, que no conculca el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la CE conforme a lo expuesto en atención a la doctrina constitucional.**

Además, no cabe olvidar que las cuantías actualmente vigentes y las que establece el Anteproyecto responden a momentos y finalidades diversas; siendo de resaltar que los incrementos son mayores en el ámbito de la segunda instancia; no siendo equiparables el acceso a la jurisdicción y el acceso a los recursos.

La reforma ahora propuesta ha de valorarse desde la perspectiva del rechazo de iniciativas que manifiesten abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal (art.11.2 LOPJ, concordante con el art. 7.2 CC, conforme al cual "la ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo").

Desde otro punto de vista, debe considerarse falaz la referencia del Informe aprobado por la mayoría relativa a 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", ya que esta afirmación no alcanza a reconocer que el principio de discriminación económica que da lugar a la satisfacción de la tasa (por reconocer un beneficio singular en quienes acuden a la correspondiente vía procesal) no es más que la afirmación del principio de justicia tributaria (art. 31.1 CE).

Sorprende, de otro lado, que se denuncie en el Informe que no se hace referencia en la Memoria a los gastos que origina el sistema de asistencia jurídica gratuita. Es evidente que éstos, en ningún caso, pueden cuantificarse *ex ante*. Lo que sí importa es que los ciudadanos puedan conocer, con la mayor precisión posible, el coste de sus decisiones o iniciativas procesales. Y ello para que puedan ajustar sus pretensiones a pautas de responsabilidad, valorando siempre su impacto en el funcionamiento de la Administración de Justicia.

VII. En cuanto a las medidas que las Comunidades Autónomas, dentro de sus competencias, puedan adoptar es evidente que el Anteproyecto se limita a ejercer la competencia exclusiva del Estado respecto del funcionamiento de la Administración de Justicia (art. 149.1.5ª CE), pudiendo las Comunidades Autónomas complementar esa competencia **pero no introducir alternativas excluyentes de la actuación del Estado.**

VIII.- Finalmente, en cuanto a las propuestas de modificaciones legislativas a las que se alude en el informe, es de señalar que las mismas son totalmente ajenas al objeto de la norma que nos ocupa.

Por todo lo expuesto, discrepamos respetuosamente del acuerdo del Pleno que aprobó el Informe relativo al Anteproyecto referido.

En Madrid, a 1 de junio de 2012



Claro J. Fernández-Carnicero
González



Concepción Espejel Jorquera