

OTRA CUESTIÓN SOLO NACIONAL: EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA «SE LAVA LAS MANOS» EN MATERIA DE LEGITIMIDAD DE LAS TASAS JUDICIALES

Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de marzo de 2014 –asunto C-265/13

José María Moreno Pérez

Abogado. Profesor asociado. Universidad de Jaén

1. EL MARCO LEGAL: VOLUNTAD DEL LEGISLADOR Y VOLUNTAD LEGISLATIVA

La vigencia del debate existente en nuestra doctrina acerca de la aplicación 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 –en adelante, Ley de Tasas– en el ámbito de justicia social, ha recibido recientemente una nueva perspectiva, al introducirse el TJUE, por la vía de las cuestiones prejudiciales, tratando de analizar la compatibilidad de la norma española con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, todo ello con base en una regulación, contaminada en la práctica por las evidentes contradicciones a que da lugar la, aún no modificada, Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

Ha venido a confluír en el entramado normativo de este reciente cuerpo legal que rehabilita el pago de tasas judiciales en el ámbito de la justicia, civil, mercantil, social y contencioso-administrativa. El acuerdo realiza un amplio recorrido por todo el marco normativo que se ve afectado por la decisión. La primera parada basada en la general invocación a la gratuidad de la justicia contenida del artículo 119 de la CE y el desarrollo normativo previsto en la citada Ley 1/1996, en cuyo artículo 2, referido al ámbito o personal de aplicación, incluye en la letra d) que tendrán ese beneficio, con independencia de la inexistencia de recursos, en el orden jurisdiccional social, además, los trabajadores y beneficiarios del sistema de Seguridad Social, tanto para la defensa en juicio, como para el ejercicio de acciones y para la efectividad de los derechos laborales en los procedimientos concursales. Asimismo, el derecho a la asistencia jurídica gratuita se reconoce a los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social para los litigios que sobre esta materia se sustancien ante el orden contencioso-administrativo. Por otra parte, en el artículo 3.1 de dicha ley se reconoce el beneficio de la asistencia jurídica gratuita a quien acredite la insuficiencia de recursos regulado en su alcance y procedimiento para obtenerlo en la propia. Así los trabajadores y beneficiarios del sistema público de Seguridad Social tienen el beneficio de justicia gratuita, y a quienes acrediten insuficiencia de recursos se les podrá reconocer.

Por su lado, el artículo 2 de la Ley de Tasas recoge en el apartado f) como hecho imponible la interposición de recursos de suplicación y de casación en el orden social y en el capítulo de exenciones subjetivas el artículo 4, apartados 2 y 3, dispone que a las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora, recogiendo expresamente la exención de los trabajadores por cuenta ajena o autónomos, tendrán una exención del 60% en la cuantía de la tasa que les corresponda por la interposición de los recursos de suplicación y de casación. Ciertamente la voluntad del legislador es clara, respecto al pago de la tasa por parte de los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social, dada la expresa regulación de la exención, si bien y aun cuando en la voluntad del legislador estaba la reforma de la Ley de asistencia jurídica gratuita –cuya tramitación se lleva a cabo en estos momentos–, quizás no previó las consecuencias de compatibilizar la nueva redacción de la Ley de Tasas con la vigente Ley en materia de justicia gratuita. Y es ahí donde surgen las diferentes interpretaciones utilizadas por la jurisprudencia y por la doctrina y ello pese al pronunciamiento.

Las conclusiones del acuerdo son concisas: 1) Para la tramitación de los recursos de suplicación y casación no son exigibles tasas al trabajador, ni al beneficiario de la Seguridad Social, ni al funcionario o personal estatutario, que interpongan recursos de suplicación o de casación en el Orden Social, ni siquiera respecto de recursos interpuestos con anterioridad al Real Decreto-Ley 3/2013; y, 2) tampoco son exigibles las tasas a los sindicatos para la interposición de recursos de suplicación ni de casación, ya unificadora, ya ordinaria, ante la Jurisdicción Social, ni siquiera respecto de recursos interpuestos con anterioridad al Real Decreto-Ley 3/2013.

2. EL CASO: SÍNTESIS DEL SUPUESTO DE HECHO

La intervención del TJUE tiene como origen la petición de decisión prejudicial con base en la interpretación del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, petición que se realiza en el marco de un litigio seguido a instancia del trabajador contra su empresa y el FOGASA ante el Juzgado de lo Social n.º 2 de Terrassa (Barcelona), relativo al pago de la indemnización debida al trabajador tras su despido por parte de la empresa a la que pertenecía, en situación concursal declarada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 4 de Barcelona.

Concretando la síntesis precedente, y partiendo del marco de una empresa que se encuentra en situación concursal, con el convenio aprobado judicialmente por el Juzgado de lo Mercantil del concurso, se produce acuerdo entre el trabajador y la empresa en virtud del cual se reconoce la improcedencia del despido y pactan las cantidades en concepto de indemnización por despido, por falta de preaviso, más las cantidades adeudadas. Aceptando el trabajador que el contrato laboral, que les ha unido, se tiene por rescindido con los efectos concretos previstos en cuanto a las cantidades económicas a percibir. La falta de cumplimiento de las obligaciones acordadas en conciliación por parte de la empresa obligó al trabajador a solicitar, ante el Juzgado de lo Social n.º 2 de Terrassa, la ejecución del acta de conciliación.

El Juzgado que de forma simultánea había dictado orden general de ejecución el 13 de noviembre de 2012, contra la empresa, en la misma fecha suspendió la ejecución por estar en situación concursal y no constar bienes embargados con anterioridad al concurso, invitando mediante decreto a comparecer ante el Juzgado de lo Mercantil competente para hacer valer sus derechos frente a la empresa. Contra esta decisión el trabajador interpuso recurso de reposición, alegando que, puesto que el Juzgado de lo Mercantil n.º 4 de Barcelona había aprobado el convenio y acordado el cese de la administración concursal, debía continuarse con la ejecución del acta de ejecución de conformidad con el artículo 239 de la Ley reguladora de la jurisdicción social.

El recurso fue desestimado mediante Auto de 3 de enero de 2013 –el órgano jurisdiccional remitente desestimó el recurso de reposición por el motivo de que, a falta de auto de conclusión del concurso, el citado auto por el que se acordaba la suspensión de la ejecución (13 de noviembre de 2012) seguía vigente–, contra el que se alzó nuevamente el trabajador mediante recurso de suplicación ante el TSJ de Cataluña. La falta de justificante del abono de las tasas judiciales conforme a la Ley 10/2012 dio lugar a requerimiento por parte del órgano judicial a fin de que aportara justificante en el término de cinco días. Dicho requerimiento originó que el trabajador formulara recurso de reposición alegando la ausencia de obligación de pagar las tasas judiciales con base en su derecho a la asistencia jurídica gratuita por su condición de trabajador y beneficiario del sistema de Seguridad Social, conforme al artículo 2, letra d), de la Ley 1/1996, e igualmente porque la Ley 10/2012 es contraria al artículo 47 de la Carta, al ser un obstáculo desproporcionado y contrario al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva garantizado por este último precepto.

El órgano jurisdiccional remitente, con suspensión del procedimiento, se pregunta si es conforme con el artículo 47 de la Carta una normativa nacional, que impone al trabajador asalariado la obligación de abonar una tasa para poder interponer un recurso de apelación en el marco de un procedimiento de ejecución forzosa para obtener una declaración judicial de insolvencia del empresario, declaración que confiere al trabajador el derecho a recurrir a la institución de garantía competente, de conformidad con la Directiva 2008/94/CE, haciéndolo sin posibilidad de modulación o sin tener en cuenta la efectividad de aplicación de normas del derecho de la Unión.

3. DOCTRINA SENTADA: POSICIÓN JUDICIAL RESPECTO AL MARCO LEGAL

El TJUE se declara incompetente para pronunciarse acerca de la legitimidad del sistema de tasas judiciales en España. La cuestión competencial acogida nos ha privado de buena parte de las reflexiones que podrían habernos servido para analizar la normativa en materia de tasas en el ámbito social, desde la perspectiva del derecho de la Unión. Sin embargo, las cuestiones de fondo, o debilidades del sistema, quedan suficientemente apuntadas en la propia formulación de las cuestiones prejudiciales.

El artículo 47 que regula el derecho a la tutela judicial efectiva en el marco de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su desarrollo jurisprudencial sirve de referencia

para medir el grado de adecuación de la normativa española al derecho de la Unión. Se pregunta el órgano judicial español si la regulación de las tasas judiciales conforme al marco normativo invocado no es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva y a la gratuidad de la justicia del artículo 47 de la Carta. Las dudas se acrecientan en cuanto la actual regulación no permite al órgano jurisdiccional interno la posibilidad de modulación de las tasas judiciales o de apreciación de razones de proporcionalidad en la cuantía establecida, para acordar su exención cuando puede ser un obstáculo de acceso a la tutela judicial efectiva dada la importancia del proceso para las partes, planteándose si tales cuestiones podrían justificar la inaplicación de la norma nacional atendiendo a los principios de aplicación de un procedimiento especial como es el ámbito social de la jurisdicción, donde es habitual la aplicación del derecho de la Unión, como elemento fundamental de un desarrollo económico y social equilibrado en la Unión.

El planteamiento de las cuestiones prejudiciales deja entrever la crítica del juzgado nacional respecto al desarrollo de la controvertida Ley de tasas judiciales y su aplicación en el ámbito social cuyo debate ya se han encargado de dejar patente las propias resoluciones de nuestros tribunales nacionales. Concretamente el TSJ de Galicia ha hecho bandera de la disidencia, siendo en la actualidad el único TSJ que en solitario mantiene el criterio de la exigencia de las tasas judiciales a los trabajadores en el ámbito del recurso de suplicación, pese a lo cual no es homogénea la voz de la disidencia y ello en referencia al Auto de la Sala de lo Social del TSJ de Galicia de 18 de julio de 2013 (rec. núm. 565/2013) aunque el resultado sigue nadando contra corriente.

Todo ello resulta más llamativo si tenemos en cuenta el criterio fijado por el TS en virtud de acuerdo no jurisdiccional, o lo que es lo mismo sin fuerza de obligado cumplimiento, declarando que trabajadores y beneficiarios de Seguridad Social estaban exentos de tasas judiciales en jurisdicción social y ello fundamentalmente en virtud de las contradicciones generadas por la Ley de Tasas con relación a la vigente Ley de asistencia jurídica gratuita.

Pese a los cambios que se anuncian en el Proyecto de Ley de asistencia jurídica gratuita, la consecuencia es una desigualdad evidente entre justiciables de Galicia, por un lado, y del resto de España, por otro. Nos planteamos si efectivamente la interpretación favorable a trabajadores y beneficiarios de Seguridad Social sostenida por el TS ahora, y antes por el TSJ del País Vasco y el de Las Palmas de Gran Canaria, podrá mantenerse en el tiempo con la modificación de la Ley de justicia gratuita. Hemos podido conocer opiniones para todos los gustos en cuanto de fondo, resultando cuando menos atrevido que un TSJ se aparte del criterio del TS sin plantear la cuestión de inconstitucionalidad. En la actualidad la falta de pronunciamiento por el TC, o la simple perspectiva de haberlo planteado, genera una violación de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima de los ciudadanos en la actuación de los poderes públicos, al comportar una frustración de las legítimas expectativas de quienes acomodaron su actuación en el sentido expresado por nuestro TS para el que, entre otros, el trabajador está exento del pago de tasas judiciales en el orden social. Decirle al ciudadano que no tiene que pagar tasa y, después, inadmitirle a trámite el recurso por no pagar la misma tasa constituye una gravísima vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

4. TRASCENDENCIA PRÁCTICA DE LA SENTENCIA Y PROBABILIDAD DE CONSOLIDACIÓN COMO JURISPRUDENCIA

Ciertamente, desde el punto de vista de la trascendencia práctica, en la sentencia no podemos encontrar ninguna alteración de la posición del TJUE, desde el punto de vista competencial, manteniendo la falta de competencia para conocer de la correcta aplicación del derecho de un Estado miembro. Es más, el tribunal nos recuerda su propia línea jurisprudencial, en el marco de la remisión prejudicial con arreglo al artículo 267 del TFUE, en virtud de la cual el Tribunal de Justicia solo puede interpretar el derecho de la Unión dentro de los límites de las competencias que le son atribuidas. Cuando una situación jurídica no está comprendida en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no tiene competencia para conocer de ella y las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden fundar por sí solas tal competencia.

Igualmente la invocación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no puede efectuarse en contra de su propio ámbito de aplicación, en tanto que sus disposiciones se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el derecho de la Unión, según el artículo 51 de la Carta. En el mismo sentido la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión han de ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el derecho de la Unión, pero no fuera de ellas, como nos recuerda la Sentencia Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 19, y el Auto Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, también en el apartado 19.

Partiendo de tales postulados la conclusión de la incompetencia comienza a construirse cuando desde el examen de la situación jurídica que genera el litigio principal es fácil concluir que no está comprendida dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión. Las tasas judiciales controvertidas en el litigio principal se refieren a la presentación de un recurso de suplicación dirigido contra el Auto de 3 de enero de 2013, antes citado, mediante el cual el órgano jurisdiccional remitente desestimó la solicitud de ejecución forzosa del acta de conciliación, formulada por el trabajador basándose en el derecho nacional, concretamente, en el artículo 239 de la Ley reguladora de la jurisdicción social.

El Juzgado de lo Social n.º 2 de Terrassa indica que el objetivo final de los trámites judiciales iniciados por el trabajador no es otro que la intervención del FOGASA en caso de insolvencia de la empresa, de conformidad con el artículo 3 de la Directiva 2008/94/CE. Sin embargo, el momento procesal en que se encuentra el litigio principal, la situación de que se trata no está comprendida en el ámbito de aplicación de la directiva ni, de manera general, en el del derecho de la Unión.

En el marco de la presente petición de decisión prejudicial, la normativa nacional de que se trata regula, con carácter general, determinadas tasas en el ámbito de la Administración de justicia, no teniendo por objeto aplicar disposiciones del derecho de la Unión, que por otro lado no contiene ninguna normativa específica en la materia o que pueda afectar a la normativa nacional.

La empresa que se encuentra en situación concursal desde junio de 2008, con el convenio aprobado y con el administrador concursal cesado en sus funciones, no ha sido declarada en situación de insolvencia con arreglo a las disposiciones pertinentes de derecho español. El hecho de que mediante el proceso de ejecución iniciado por el trabajador, mediante su actuación procesal, se pretenda la declaración de insolvencia para beneficiarse de la intervención del FOGASA de conformidad con el artículo 3 de la Directiva 2008/94/CE no basta para considerar que la situación de que se trata en el litigio principal esté comprendida, en este momento procesal, dentro del ámbito de aplicación de dicha directiva. En definitiva, la situación jurídica que ha dado lugar al litigio principal no está comprendida dentro del ámbito de aplicación del derecho de la Unión. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia no es competente para responder a las cuestiones planteadas por el Juzgado de lo Social n.º 2 de Terrassa.