

# ACUERDO DEL PLENO NO JURISDICCIONAL DE LA SALA CUARTA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LAS TASAS EN EL ORDEN SOCIAL

Día 5/06/2013

## Preámbulo.-

La entrada en vigor de la Ley de Tasas (Ley 10/2012) y su posterior modificación por el RDL 3/2013 ha generado múltiples dudas a los órganos jurisdiccionales del Orden Social, que esencialmente se han manifestado ya en la práctica en dos cuestiones básicas: a) Si los trabajadores han de pagar las tasas judiciales, y por extensión, si los asimilados a trabajadores deben abonarlas (beneficiarios de la seguridad social, y funcionarios y personal estatutario cuando actúan ante la jurisdicción Social); y b) Si los sindicatos deben abonar las tasas.

Con el fin de fijar unas pautas interpretativas al respecto que sirvan de guía a los diversos órganos jurisdiccionales del Orden Social, la Sala Cuarta (de lo Social) del Tribunal Supremo, en Pleno no jurisdiccional de esta fecha, ha acordado lo siguiente:

## I. Introducción

La supresión de las tasas judiciales “preconstitucionales”, en terminología utilizada por la sentencia del Tribunal Constitucional 20/2012, se produjo por la Ley 25/1986, de 24 de diciembre; por su parte, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, introdujo determinadas tasas por promover el ejercicio de la jurisdicción en los órdenes civil y contencioso-administrativo, y la citada sentencia del TC resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada en el ámbito civil de la jurisdicción.

En esa importante sentencia, dictada por el Pleno del TC, se contienen razonamientos y afirmaciones que resultan extraordinariamente útiles a la hora de abordar los problemas derivados de la aplicación de las tasas en general, no sólo en el ámbito concreto de la jurisdicción civil a que se refiere aquélla.

Se parte en la STC de que el legislador tiene una evidente libertad de configuración normativa para desarrollar la exigencia de las tasas, y para ello “ ...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, FJ 6 a)-“.

“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 ...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".

Del mismo modo, ese derecho a la gratuidad de la justicia que se construye en el art. 119 CE tiene un contenido constitucional básico que acota la facultad de libre disposición del legislador. Así, se continúa diciendo en esa STC que ese contenido esencial o constitucional se desarrolla 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".

Con arreglo a esa doctrina constitucional dictada en torno al artículo 35 de la Ley 53/2002, "en principio no vulnera la Constitución que una norma de rango legal someta a entidades mercantiles, con un elevado volumen de facturación, al pago de unas tasas que sirven para financiar los costes generados por la actividad jurisdiccional que conlleva juzgar las demandas que libremente deciden presentar ante los Tribunales del orden civil para defender sus derechos e intereses legítimos. Conclusión general que solo 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 ... 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 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, Apostol c. Georgia, as. 40765/02; y 9 de diciembre de 2010, Urbanek c. Austria, as. 35123/05)".

## **II La Regulación de las tasas en el Orden Jurisdiccional Social.**

Desde la perspectiva constitucional general antes expuesta, abordamos ahora la concreta regulación legal de las tasas en el Orden Social de la Jurisdicción, y la incidencia en el beneficio de asistencia jurídica gratuita a los efectos de la interposición de recursos de suplicación, casación y casación para la unificación de doctrina por parte de los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social, asimilados a éstos (funcionarios y personal estatuario), y sindicatos.

### **1.- Las tasas y el beneficio de justicia gratuita reconocido a los trabajadores en el Orden Social.-**

El punto de partida ha de ser necesariamente el artículo 119 CE en el que se dice que “La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar.”

Ese derecho se configura en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita en cuyo artículo 2, referido al ámbito o personal de aplicación, establece en la letra d) que tendrán ese beneficio, con independencia de la inexistencia de recursos ...

*d) 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 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.*

De esta forma se asumía la tradicional regulación que sobre ese derecho se contenía antes en el artículo 25.2 de la vieja Ley de Procedimiento Laboral, que se derogaba expresamente por la Disposición Derogatoria Única de esa Ley 1/1996.

Por otra parte, y en tratamiento normativo diferenciado, en el artículo 3.1 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita se reconoce ese beneficio a quien acredite la insuficiencia de recursos regulado en su alcance y procedimiento para obtenerlo en la propia Ley.

De esta forma, 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.

La Ley 10/2012 por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, de 20 de noviembre, entró en vigor el 22 de noviembre de ese año.

En el preámbulo de la Ley se dice que “la regulación de la tasa judicial no es solo ... una cuestión meramente tributaria, sino también procesal”, y así se desprende de su regulación. De ésta forma, se puede afirmar que si el impago de la tasa impide la tramitación del proceso, ciertamente no se trata de un tributo más, sino de un requisito tributario que condiciona el ejercicio de la tutela judicial efectiva residenciada en el art 24 de la CE, lo que exigiría en todo caso una interpretación restrictiva de las normas procesales en juego.

En su artículo 1º , referido al ámbito de aplicación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional ( se entiende que *por promover* ese ejercicio) se dice que la misma y en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social tiene carácter estatal y será exigible por igual en todo el territorio nacional en los supuestos previstos en esta Ley, sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras, los cuales no podrán gravar los mismos hechos imposables”

En el artículo 2º.- se dice que constituye el hecho imponible de la tasa el ejercicio de la potestad jurisdiccional originada por el ejercicio de los siguientes actos procesales:

..... /f) La interposición de recursos de suplicación y de casación en el orden social.

Por su parte el Art. 4.2 a) de esa Ley 10/2012 establece que desde el punto de vista subjetivo, están, en todo caso, exentos de esta tasa:

- 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.

Y en el apartado 3.- se dispone que “En el orden social, los trabajadores, sean por cuenta ajena o autónomos, tendrán una exención del 60 por ciento en la cuantía de la tasa que les corresponda por la interposición de los recursos de suplicación y casación”.

En ningún momento se menciona a los beneficiarios del sistema público de la Seguridad Social.

En aplicación de tales normas, podría sostenerse en principio que si bien la LAJG contemplaba el beneficio automático o independiente de la insuficiencia de medios para trabajadores y beneficiarios de SS, sin embargo ese beneficio podría entenderse derogado en esa configuración por la Ley 10/2012, porque si se establece en ésta una exención parcial para los trabajadores de un 60% en el pago de la tasa, de hecho se está modificando o anulando en parte ese beneficio automático o completo.

Es preciso ahora analizar la repercusión que en todo lo expuesto ha tenido el Real Decreto Ley de 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.

El planteamiento inicial que se ha expuesto más arriba queda absoluta y profundamente alterado por la entrada en vigor de ésta norma, (el 24 de febrero de 2.013) y del mismo podemos concluir que desde esa fecha, en principio y sin perjuicio de lo que luego se dirá, los trabajadores y beneficiarios del sistema público de Seguridad Social “vuelven” a tener

el beneficio de asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley 1/1996, por las siguientes razones:

El artículo 2 de ese RDL modifica algunos preceptos de la LAJG, y sin alterar en nada el que se refiere a que los trabajadores y beneficiarios del sistema de Seguridad Social *tendrán* el beneficio, lo extiende de manera automática, con independencia a su nivel de recursos, a otras persona, como *a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas, así como a los menores de edad y las personas con discapacidad psíquica cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato.*

Y también *a quienes a causa de un accidente acrediten secuelas permanentes que les impidan totalmente la realización de las tareas de su ocupación laboral o profesional habitual y requieran la ayuda de otras personas para realizar las actividades más esenciales de la vida diaria, cuando el objeto del litigio sea la reclamación de indemnización por los daños personales y morales sufridos.*

Por otra parte, de manera totalmente coherente también se modifica en el RDL 3/2013 *el contenido* material del derecho de asistencia jurídica gratuita, para que alcance también no solo a los depósitos, sino también a las tasas.

Así se dice en el nuevo artículo 6 LAJG, según redacción del RDL 3/2013, que *“El derecho a la asistencia jurídica gratuita comprende las siguientes prestaciones:*

*.../5. Exención del pago de tasas judiciales, así como del pago de depósitos necesarios para la interposición de recursos”.*

En este punto del razonamiento es importante detenerse un momento. Si antes del RDL 3/2013 y a la luz de la Ley 10/2012 podían existir dudas interpretativas sobre la desaparición parcial del beneficio de justicia gratuita que tenían los trabajadores y beneficiarios al margen de la insuficiencia de recursos para litigar, en la actualidad, después de la entrada en vigor de la nueva redacción de la LAJG llevada a cabo por el

RDL 3/2013 ya no ha duda de que la interpretación de ambas normas ha de conducir a la afirmación de que el sistema de gratuidad de la justicia establecido en esa norma implica que los trabajadores (y por extensión los beneficiarios del sistema público de SS , que tienen el mismo beneficio- luego volveremos sobre ello-) no han de abonar tasa alguna por la interposición de los recursos de suplicación y casación .

Esta interpretación de la nueva norma coincide con las apreciaciones que el Ministro de Justicia efectuó el 14 de marzo de 2.013 en el Congreso de los Diputados para la eventual convalidación del RDL 3/2013, en el sentido de que los trabajadores no abonarían tasas en ninguna instancia ni en los recursos (pág. 29 del Diario de sesiones del Congreso de los Diputados).

Dando un paso más después de lo razonado, ante la duda de que en el periodo transitorio que media entre la entrada en vigor de la Ley 10/2012 –el 22 de noviembre de 2.012—y el 24 de febrero de 2. 013, fecha de la entrada en vigor del RDL 3/2013, pudiera resultar exigible la tasa para los trabajadores, aún con la exención parcial subjetiva correspondiente, debe decirse que en el propio RDL 3/2013 se contiene una norma de extensión de efectos de sus previsiones a las tasas devengadas con anterioridad, cuando en su *Disposición transitoria primera* establece lo que sigue:

"Reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica

*Las normas de este real decreto-ley serán también de aplicación en relación con el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, respecto del pago de la tasa judicial devengada conforme a la Ley 10/2012, de 20 de noviembre"*

De ello puede deducirse que -en consecuencia- el beneficio de justicia gratuita, ya legal, ya individualizado, tendrá el efecto de la exención de las tasas incluso en el caso de las generadas antes de la entrada en vigor del RDL , lo que conduce a proyectar lícitamente esa



exención total del trabajador a las tasas generadas a partir del 22 de noviembre de 2012.

## **2. Las tasas respecto de los funcionarios y el personal estatutario .**

Por lo que se refiere a los funcionarios y al personal estatuario que accionen en la jurisdicción Social (supuestos previstos en el art. 2 e) de la LRJS), las anteriores reflexiones les han de ser extensivas, y por consiguiente concluir que tampoco ellos tendrán que abonar tasa alguna por interponer recursos de suplicación y casación en tales casos, toda vez que , según contempla la LRJS en su art. 21. 5 “ *Los funcionarios y el personal estatutario en su actuación ante el orden jurisdiccional social como empleados públicos gozarán del derecho a la asistencia jurídica gratuita en los mismos términos que los trabajadores y beneficiarios del sistema de seguridad social*”.

## **3. Las tasas respecto de los beneficiarios de la Seguridad Social.**

Las anteriores reflexiones efectuadas respecto de los trabajadores, son extensibles -como ya se anticipó más arriba- a los beneficiarios de prestaciones de seguridad social. En efecto, el artículo 21. 4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social dispone que, como los trabajadores, por disposición legal ostentan todos el derecho a la asistencia jurídica gratuita, como por otra parte dispone el artículo 2-d) de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, es decir, por ministerio de la ley y sin necesidad de previa solicitud ni de justificación de la carencia o insuficiencia de recursos para litigar, por lo que las mismas razones antes apuntadas respecto de los trabajadores abonan la conclusión de que no están comprendidos en el ámbito subjetivo de la tasa, máxime cuando no están mencionados en las disposiciones que regulan la misma, ni siquiera a la hora de establecer la exención –o bonificación- del porcentaje señalado para los trabajadores en el artículo 4.3 de la Ley 10-2012 de 20 de noviembre, con independencia de que en todo caso evidentes razones de proximidad de situación obligarían a aplicarles igualmente un régimen

semejante al de trabajadores, teniendo en cuenta el tradicional reconocimiento, a los trabajadores desde 1908, y a los beneficiarios de la seguridad social después, del beneficio de asistencia jurídica gratuita en su actuación ante la jurisdicción de trabajo, como recuerda la Ley 7/1989 de Bases de Procedimiento Laboral (EM, apartado II y Base Novena) y así se dispone en la DA 5ª de la Ley de Asistencia Jurídica que dio nueva redacción al art. 21 de la Ley de Procedimiento Laboral, antecedente directo del actual art. 21.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social.

A ello se une que la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, una vez modificada por Real Decreto-ley 3/2013 de 22 de febrero (art. 2.5 de este último), lejos de restringir subjetivamente por vía de mención explícita o implícita a los beneficiarios del sistema de seguridad social el derecho de asistencia jurídica gratuita o cualquiera de sus beneficios, mantiene la concesión legal del beneficio a estos interesados en el art. 2-d de propia Ley 1/1996 LAJG antes citado. El mismo Real Decreto-ley 3/2013 da nueva redacción al artículo 6.5 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, que define el contenido material del derecho de asistencia jurídica gratuita y las prestaciones a que da lugar, y lejos de condicionar o limitar anteriores derechos para los titulares del derecho de asistencia jurídica gratuita, añade expresamente a la exención de depósitos para recurrir la exención del pago de tasas, siendo por otra parte el recurso el único ámbito en el que se aplican las tasas en el orden social según la Ley 10/2010.

Es obligado por tanto concluir que los beneficiarios del sistema de seguridad social, como titulares que son del derecho de asistencia jurídica gratuita, y por tanto con derecho a la exención de tasas por la utilización de los tribunales, están exentos del pago de tasas para recurrir, incluso en la modalidad de pago parcial o bonificado.

#### **4. Las tasas respecto de los sindicatos en la Jurisdicción Social**

En cuanto a los sindicatos, el artículo 20.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social dispone que “los sindicatos estarán exentos de efectuar depósitos y consignaciones en todas sus actuaciones ante el orden social y gozarán del beneficio legal de justicia gratuita cuando ejerciten un interés colectivo en defensa de los trabajadores y beneficiarios de la seguridad social”. La actuación de los sindicatos en el proceso laboral puede tener lugar dentro del ámbito de la libertad sindical de la que son titulares (art. 2.2 LO 11/1985, de Libertad Sindical), en el planteamiento de conflictos individuales y colectivos [ap. d) del citado precepto], bien promoviendo conflictos colectivos, personándose en ellos o interviniendo en otros procesos donde estén en juego intereses colectivos (STC 210/1994), como en el caso de los procesos de tutela de derechos fundamentales (art. 177.2 LRJS), bien como representante de sus afiliados para la defensa de los derechos individuales de éstos (art. 20.1 LRJS), actuaciones procesales en las que el sindicato tiene expresamente reconocido el beneficio de justicia gratuita por la disposición antes mencionada de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social y no se le aplican las tasas, teniendo en cuenta por lo demás que no hay disposición en contra de lo antes indicado en la Ley 10/2012 o en el Real Decreto-ley 20/2010, antes al contrario, la titularidad del derecho de justicia gratuita, por razones análogas a lo antes apuntado comprende la exención de cualquier tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Es en esta misma perspectiva de titularidad y ejercicio de la libertad sindical que es obligado interpretar la expresión legal del artículo 20.4 LRJS y la mención al ejercicio de intereses colectivos. En cuanto a las actuaciones que promuevan en nombre e interés de sus afiliados por medio de la representación presunta de estos (art. 20.2 LRJS), además de formar parte estas actuaciones del derecho de libertad sindical en su vertiente de ejercicio por las organizaciones titulares de este derecho a plantear tanto conflictos individuales como colectivos [art. 2.2 d) LOLS antes citado], y por ello ejercitar así también un interés colectivo, en todo caso le asiste en esa postulación procesal el mismo derecho de justicia gratuita que tiene el trabajador o beneficiario de la seguridad individualmente considerado en su comparecencia en el proceso.

**5.- Conclusión respecto de una eventual inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley de Tasas.**

Sentado cuanto antecede, y extrayéndose de la interpretación de las normas analizadas las conclusiones ya referidas respecto de estos colectivos, parece entonces que no debe abordarse ahora en esta sede gubernativa los eventuales problemas de inconstitucionalidad de las normas en juego.

**En consecuencia:**

**LA SALA CUARTA DEL TRIBUNAL SUPREMO, EN PLENO NO JURISDICCIONAL del día de la fecha, ACUERDA que:**

**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 RDL 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 RDL 3/2013.

**En Madrid, a 5 de junio de 2013.**