

TASAS JUDICIALES, TÉCNICA LEGISLATIVA Y ESTADO DE DERECHO

VERÓNICA DEL CARPIO FIESTAS

Abogada

Profesora Asociada de Derecho Civil. Universidad Nacional de Educación a Distancia

SUMARIO: 1. Planteamiento de la cuestión: el complejo panorama legislativo de las tasas judiciales y la seguridad jurídica. 2. Seguridad jurídica y número y tipo de disposiciones en materia de tasas judiciales durante la X Legislatura. 3. Fecha de publicación de las normas, *vacatio legis* y principios constitucionales de seguridad jurídica y publicidad de las normas. 4. Publicación, destinatarios de las normas y cognoscibilidad efectiva. 5. Plazo de *vacatio legis* y fecha de publicación. 6. La tramitación prelegislativa. 7. Conclusiones.

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: EL COMPLEJO PANORAMA LEGISLATIVO DE LAS TASAS JUDICIALES Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

Se redacta el presente trabajo con un enfoque intemporal, con el propósito de que pueda resultar de utilidad sea cual sea la hipotética decisión del Tribunal Constitucional sobre las tasas judiciales, pendiente aún en estas fechas, o incluso si cuando estas líneas se publiquen las tasas judiciales de la X Legislatura han quedado ya suprimidas por decisión del legislador de otra legislatura.

Las tasas judiciales, en la redacción aprobada por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, y sus sucesivas reformas y la normativa de desarrollo, afectan a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución, y se afirma así sea lo que sea que finalmente decida el Tribunal Constitucional; incluso si no se consideran en la futura decisión del Tribunal, por motivos de carencia sobrevenida de objeto, o los que fueren *

* Con posterioridad a la redacción de este trabajo, el Pleno del Tribunal Constitucional ha dictado la sentencia nº 140/2016, de 21 de julio de 2016, publicada en el BOE de 15 de agosto de 2016, que declara parcialmente inconstitucionales las tasas judiciales en la redacción vigente en la fecha de la sentencia, con la previsible parcial carencia sobrevenida de objeto respecto de personas físicas y de otros extremos. La sentencia, escasamente acertada, no soluciona definitivamente e incluso crea más incógnitas, y abunda en lo aquí analizado sobre inseguridad jurídica: 1) difusión en época vacacional, lo que implica en cuanto a cognoscibilidad efectiva (fecha de sentencia, 21 de julio; difusión en la web oficial del Tribunal Constitucional, 29 de julio; publicación en BOE 15 de agosto, plenas vacaciones judiciales y además festivo); 2) ausencia de control efectivo de constitucionalidad e inseguridad jurídica por la demora en resolver y por la falta de pronunciamiento expreso sobre los extremos respecto de los cuales no se decide por carencia sobrevenida de objeto; 3) inseguridad jurídica por la no resolución simultánea de los demás recursos y cuestiones de inconstitucionalidad interpuestos, no acumulados, lo que deja la situación normativa indefinidamente pendiente de ulteriores sentencias; 4) inseguridad jurídica por la falta de detalle en la resolución, que dará lugar a impredecibles cambios normativos en tasas estatales y autonómicas; 5) aplicación del principio de seguridad jurídica en perjuicio de los justiciables, pues se declara como efecto la no devolución de lo abonado, fundándose en la propia demora en resolver, y en términos confusos y discutibles en cuanto a alcance y eficacia.

La inconstitucionalidad y la injusticia no son conceptos que necesariamente vayan de la mano, y de hecho no van. Basta una cita para afirmarlo: las tasas judiciales han sido calificadas como “inicias” por el Profesor De la Oliva¹, y ante término tan inequívoco de tan incuestionable maestro ocioso sería añadir argumentos desde el punto de vista de la tutela judicial efectiva. Sin embargo, habría mucho que analizar desde otro enfoque distinto: la técnica legislativa, también como arma de Poder,

En su extenso alegato “*Una protesta contra las tasas judiciales*”², Jeremy Bentham denuncia la relación entre tasas judiciales y Poder: por ejemplo afirma que otorgan “*el poder para mantener postrados a los que deben ser mantenidos postrados*”, Pero también el propio Bentham en su clásica obra “*Nomografía o el arte de redactar leyes*”³, cuyos esquemas generales y lista de defectos detectables en normas son aplicables aún hoy, dedica especial atención a la técnica legislativa en la materia concreta de tasas judiciales, el “*impuesto que grava la facultad de obtener tutela judicial*”. Entre otras varias consideraciones, al analizar los incentivos normativos indirectos para actos prohibidos, afirma que “*Un impuesto que grave las actuaciones procesales del actor funciona como un permiso para perjudicar en cualquier forma posible a todos los individuos que no puedan costear este gasto artificial*”. Muy significativo que quien tan claramente detectó y explicó la correlación entre tasas judiciales y Poder se preocupara también de técnica legislativa y tasas judiciales, y desde el punto de vista del Poder. El enfoque de Bentham sirve de inspiración al presente trabajo: tasas judiciales, técnica legislativa y control del Poder.

Aún a la espera, en la fecha de redacción de estas líneas, de sentencia del Tribunal Constitucional, y sea cual sea la decisión de este, quizá cuando se publiquen estas líneas las tasas judiciales de la X Legislatura sean ya Derecho Histórico, pero por reforma legal. Si ello fuera así, culminaría un proceso legislativo laberíntico repleto de insólitas vicisitudes e infrecuente complejidad, con constantes vaivenes, y que no abarca solo normas en sentido estricto, sino pseudo-normas de todo tipo y hasta vías de hecho.

Y si el complejo panorama legislativo es inusual, más aún lo es cómo está planteándose lo que puede ser previsiblemente el final, hasta su completa supresión para pequeñas y medianas empresas y organizaciones no gubernamentales y, en general, todo lo relativo a la supresión paulatina. Para personas físicas fue obtenida primero la reducción y luego la derogación por presión doctrinal, social y política, que no por control constitucional ni cambios de circunstancias. Y su supresión también para pequeñas y medianas empresas y organizaciones no gubernamentales –que a día de hoy han de pagar tasas en igual importe que las empresas de gran facturación- ha sido votada en proposiciones no de ley en parlamentos autonómicos propuestas por diversos partidos y que han sido aprobadas con voto favorable incluso del propio Partido Popular, el mismo que aprobó la Ley

¹ Blog “Por Derecho”, <http://andresdeoliva.blogspot.com.es/2014/10/por-que-se-tarda-en-eliminar-unas.html?m=1>

² “*Una protesta contra las tasas judiciales en la que se demuestra la peculiar malignidad que entrañan todos estos impuestos como coste añadido al de acudir a la Justicia*”, Bentham, J., introducción y edición por De la Oliva, A., Civitas Thomson Reuters, 2013, p. 131.

³ “*Nomografía o el arte de redactar leyes*”, Bentham, J., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, segunda edición, 2004, pp. 112-113.

20/2012 en solitario⁴, en patente contradicción con la propia línea política sostenida en materia de Justicia por el Gobierno estatal y los grupos parlamentarios en las Cortes del mismo partido. Y aparte de las numerosas proposiciones no de ley autonómicas presentadas por varios partidos y apoyadas ya últimamente en cuanto al fondo del asunto por todos, en la XI Legislatura un partido⁵ presentó en las Cortes una proposición de ley que caducó por convocatoria de elecciones tras superar el trámite de toma en consideración incluso con el voto favorable del Partido Popular, como también lo hubo en la X Legislatura por otro, y extensible en este último caso a personas físicas aún a la sazón sujetas⁶. En definitiva, y con todas las cautelas, y con independencia de lo que decida el Tribunal Constitucional en sentencia de tan llamativa demora, parece previsible, a corto o medio plazo una completa rectificación con vuelta a la regulación previa a la Ley 10/2012, es decir, a la de la Ley 53/2002, de 30 diciembre, con la total derogación de la normativa aprobada en la X Legislatura, pues el consenso político parece general.

Pero de las vicisitudes normativas de las tasas judiciales desde la Ley 10/2012 es importante extraer consecuencias, lo que es factible desde muy distintos puntos de vista. Desde la tutela judicial efectiva es evidente; pero hay más. Las tasas judiciales no tendrían por qué afectar al principio constitucional de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución, ni tendría por qué plantearse siquiera relación alguna con este principio, pero en este caso concreto nos encontramos ante ejemplo paradigmático de cómo se emplea la técnica legislativa con conculcación de principios mínimos de seguridad jurídica en la tramitación legislativa y prelegislativa de la totalidad de un sector del ordenamiento, y en la fase postlegislativa, entendida, no solo como fase de análisis y evaluación, que también, sino de desarrollo cuasi normativo, aplicación e interpretación efectiva. Y no precisamente en un sector de importancia menor sino de tanta relevancia como los requisitos de acceso a la jurisdicción; con la grave consecuencia, pues, de afectar a otro derecho constitucional, el del artículo 24 de la Constitución, al cual por tanto volvemos finalmente, y sin que los defectos de técnica legislativa, por muy graves que sean, como en efecto son, y por mucho que afecten a la tutela judicial efectiva, den lugar a consecuencia alguna desde el punto de vista de control de constitucionalidad o de cualquier otro tipo.

La normativa de tasas judiciales aprobada en la X Legislatura presenta la particularidad de que afecta a la tutela judicial efectiva por el fondo y al principio de seguridad jurídica por su técnica legislativa, y tanto por cada norma en concreto como por la totalidad de la regulación en su conjunto. La perspectiva de conjunto es fundamental; defectos de técnica

⁴ Diversas proposiciones no de ley en parlamentos autonómicos fueron presentadas por diversos partidos, para instar al Gobierno central a promover la derogación de tasas judiciales a PYMES y ONGS. La primera se tramitó en el parlamento de Andalucía, la Proposición no de ley relativa a la derogación de las tasas judiciales a las pequeñas y medianas empresas y las organizaciones no gubernamentales aprobada con fecha 8 de octubre de 2015 (BOPA nº 85, X Legislatura). En Aragón (Aprobación por el Pleno de las Cortes de Aragón de la Proposición no de Ley núm. 161/15-IX, sobre derogación de las tasas judiciales, BOCA nº 28, pág. nº 1884) y en la Asamblea de Madrid (PNL - 90/ 2015 X, BOAM nº 39, 28 de enero de 2016, X Legislatura) se aprobaron incluso con el voto favorable del Partido Popular.

⁵ Proposición de ley 122/000011, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria nº 10 de 19 de abril de 2016, XI Legislatura, año 2016.

⁶ Proposición de Ley sobre derogación de las tasas judiciales establecidas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre. (122/000177), caducada. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, X Legislatura, Serie D: General, 20 de noviembre de 2015.

legislativa que considerados de forma individual pueden parecer casuales o poco relevantes, e incluso en efecto pueden serlo, presentan distinta y muy preocupante apariencia si se contemplan en conjunto retrospectivamente. En el presente trabajo no es posible analizar todos los aspectos con la extensión que el tema merecería; habrá que centrarse en algunos detalles en el entendido de que se trata de analizar algo poco frecuente: la realidad completa de una institución jurídica, las tasas judiciales regulada por un conjunto heterogéneo de muy diversas normas o pseudo-normas, desde el punto de vista de técnica legislativa.

Es frecuente, y con razón, criticar la técnica legislativa en España, por la aceleración legislativa y la falta de un mínimo de rigor en la elaboración de las normas. Y sin duda es posible utilizar las tasas como ejemplo para analizar los defectos habituales de la técnica legislativa, porque concurren todos ellos, exacerbados al máximo en este caso y con la particularidad de ser especialmente significativos por afectar a algo jurídicamente tan sensible como el acceso a la jurisdicción.

Pero a estos defectos hay que añadir otros específicos, causados por un elemento que no concurre probablemente en otras normas ni procesales ni de ningún otro sector del ordenamiento jurídico: la extraña mescolanza de normativa fiscal y procesal. Uno de los aspectos más anómalos de las tasas judiciales, que proviene ya de la precedente Ley 53/2002, consiste en que no solo la normativa de acceso a la jurisdicción que incluye regulación procesal es dictada, en cuanto a disposiciones de rango reglamentario e inferiores, por el Ministerio de Hacienda, no por el de Justicia, sino que además la interpretación de la normativa de tasas judiciales, con afectación directa al acceso a la jurisdicción, se deja también en manos del Ministerio de Hacienda. Se desvirtúa el principio de separación de poderes, a través del mecanismo de las llamadas “consultas vinculantes” que se plantean como de obligado cumplimiento para los letrados de la Administración de Justicia.

El análisis se efectuará pues desde dos puntos de vista, el prelegislativo general y el específico, y se completará con una cuestión que no puede quedar sin tratar: el fracaso de los mecanismos constitucionales de control.

No es pues posible distinguir aquí entre defectos necesarios y defectos voluntarios, en la diferenciación clásica de Martínez Marina⁷ a los defectos de la Novísima Recopilación, ya que en definitiva todos los defectos en materia de normativa tasas judiciales encajan en los “voluntarios”, pues derivan de la “impericia, descuido y negligencia” o de la “precipitación” del trabajo y, además a la vez, en los “necesarios”, puesto que el “pésimo sistema adoptado” por nuestro marco constitucional permite que gravísimos defectos de técnica legislativa en normas de rango de ley carezcan de consecuencias prácticas, sean esas consecuencias de índole constitucional o de cualquier otra índole.

⁷ “Juicio crítico de la Novísima Recopilación”, Martínez Marina, F., 1820.

2. SEGURIDAD JURÍDICA Y NÚMERO Y TIPO DE DISPOSICIONES EN MATERIA DE TASAS JUDICIALES DURANTE LA X LEGISLATURA

Cinco normas estatales con rango de ley se han dictado en una misma legislatura sobre un tema que afecta al acceso a la jurisdicción; algo de por sí ya muestra palpable de inseguridad jurídica y en materia tan sensible.

En efecto, en la misma X Legislatura. las tasas judiciales, hasta ese momento y desde 2002 solo exigibles a empresas de gran facturación, primero se extendieron por ley a personas físicas y pequeña y mediana empresa y se amplió significativamente su cuantía y ámbito de aplicación, incluyendo más supuestos y la jurisdicción social; a los pocos meses se redujeron para personas físicas, por real decreto-ley, y se modificaron todo tipo de aspectos, y dos años después, de nuevo, se modifica la regulación con supresión para personas físicas. Por si fuera poco, otras dos normas con rango de ley afectan a determinados aspectos.

De la enumeración que se incluye es este apartado se desprende que no hay una regulación sistemática de tasas judiciales. La defectuosa técnica legislativa empieza ya con ello. Basta con leer los títulos de las normas con rango de ley para comprobar que de las que tienen rango de ley ni una sola se limita a regular tasas judiciales, y que en varias de las normas las tasas judiciales son indetectables mediante la lectura del título de la norma; se incluyan las tasas en una ley de *“reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”* y hasta en de tipo ómnibus sin relación por el título ni con Derecho Procesal ni tributario sobre *“mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social”*.

En concreto, y partiendo desde el día 22 de noviembre de 2012, fecha de entrada en vigor de la Ley 10/2012, es decir, en el entendido de que hasta entonces estaba vigente la regulación de la Ley 53/2003, las normas con rango de ley son las siguientes:

1. 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, BOE nº 280, de 21 de noviembre de 2012.
2. 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 nº 47, de 23 de febrero de 2013. Días después de la entrada en vigor fue publicada una extensa corrección de errores (Corrección de errores del 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 nº 51, de 28 de febrero de 2013).
3. Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, BOE nº 51, de 28 de febrero de 2015.
4. Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, BOE nº. 180, de 29 de julio de 2015. También tuvo corrección de errores (Corrección de errores de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la

carga financiera y otras medidas de orden social, BOE nº 296, de 11 de diciembre de 2015).

5. Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, BOE nº. 239, de 6 de octubre de 2015.

Por mencionar un ejemplo: el artículo 8 de la Ley 10/2012 sobre autoliquidación y pago ha sido reformado cuatro veces en una misma legislatura. O, según se compute, cinco veces, si se considera que el apartado 1 fue primero modificado por el Real Decreto 1/2015 y luego, en igual sentido, por Ley 25/2015.

La Ley 10/2012 y el Real Decreto-Ley 3/2013 están recurridos ante el Tribunal Constitucional, y la normativa de tasas en general, en sus diversas redacciones ha dado lugar a diversas cuestiones de constitucionalidad, varias de ellas admitidas a trámite por el Tribunal Constitucional⁸. A día de la fecha no ha habido aún sentencia.

Esas cinco normas con rango de ley, de la que la cuarta viene a ser una reiteración de la tercera, han de combinarse a su vez además con otras normas en sentido estricto y con numerosas pseudo-normas que no es posible incardinar en el sistema de fuentes del Derecho. A continuación se incluye una clasificación en tres grupos.

a) Normativa de rango reglamentario.

Tres órdenes ministeriales se han aprobado al albur de los cambios en las normas de rango superior. Regulan los llamados “modelos”, los impresos para el pago de la tasa, y además relevantes cuestiones procesales conexas de todo tipo, con ocasión de aprobar, modificar o suprimir el llamado “modelo 696”, el impreso para pagar tasas judiciales en personas físicas y, en su caso, los demás “modelos” de pago y devolución.

Las órdenes han sido dictadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y no por el de Justicia, pese a que alcanzan a todo tipo de cuestiones de índole procesal. Además de infringir en varios puntos el principio de jerarquía normativa e incurrir en varios graves defectos de legalidad, la normativa procesal vigente en cada momento ha de entenderse modificada y multiplicada por cada una de las órdenes ministeriales tributarias, con sus superpuestas regulaciones.

Las tres normas con rango reglamentario son las siguientes:

1. Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre, por la que se aprueba el modelo 696 de autoliquidación, y el modelo 695 de solicitud de devolución, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social y se determinan el lugar, forma, plazos y los procedimientos de presentación, BOE nº 301, de 15 de diciembre de 2012.
2. Orden HAP/490/2013, de 27 de marzo, por la que se modifica la Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre, por la que se aprueba el modelo 696 de

⁸ En el BOE figuran referenciados todos los recursos y las cuestiones, si bien no el texto, que carece de difusión oficial susceptible de cita. Puede consultarse el blog *El bosque y los árboles*, <https://veronicadelcarpio.wordpress.com/>, de quien esto firma, en concreto el enlace <https://veronicadelcarpio.wordpress.com/tc/>, donde figuran datos sistematizados, incluyendo textos completos de varios recursos y cuestiones prejudiciales, como recopilación privada.

autoliquidación, y el modelo 695 de solicitud de devolución, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social y se determinan el lugar, forma, plazos y los procedimientos de presentación, BOE nº 301, 77, de 30 de marzo de 2013.

3. Orden HAP/861/2015, de 7 de mayo, por la que se modifica la Orden HAP/2662/2012, de 13 de diciembre, por la que se aprueba el modelo 696 de autoliquidación, y el modelo 695 de solicitud de devolución, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social y se determinan lugar, forma, plazos y procedimientos de presentación, BOE nº 113, de 12 de mayo de 2015.

Todas ellas se encuentran aún recurridas, a fecha de redacción de este trabajo, ante la Audiencia Nacional, por motivos de legalidad e indirectamente de constitucionalidad, y los recursos se encuentran suspendidos *sine die* por haberse planteado cuestión de inconstitucionalidad por la Audiencia Nacional⁹.

Años después de recurrirse por motivos de legalidad, aún continúa paralizada la resolución de fondo por motivos de constitucionalidad, con una consecuencia perversa de la regulación vigente sobre las cuestiones de inconstitucionalidad, que verdaderamente urge revisar. No es admisible en un Estado de Derecho que la legislación vigente imponga que sigan aplicándose *sine die* normas reglamentarias por si pudieran ser inconstitucionales, cuando podrían analizarse, y en su caso anularse, por incurrir en vicios de legalidad; se hurta el control de legalidad con el pretexto de que pudiera efectuarse un control de constitucionalidad, de forma que ni uno ni otro. Y no es de recibo que al justiciable no le merezca la pena solicitar que se eleve cuestión de inconstitucionalidad, o que se le imponga a su pesar una paralización procesal sin plazos y con denegación indefinida de justicia si el tema suscita dudas de constitucionalidad al juzgador, cuando habría otros motivos de ilegalidad para anular.

Por poner un ejemplo grave de ilegalidad: la Orden HAP/2662/2012 impone disponer de un NIF para el pago, es decir, deja fuera de la jurisdicción, sin que norma de rango de ley lo imponga ni pueda imponerlo, a inmigrantes sin documentación que quieran defender sus derechos en la vía contencioso-administrativa, y a quienes hasta el artículo 163 del Reglamento Notarial autoriza a otorgar un poder para pleitos sin disponer, no ya de NIF, sino ni siquiera sin documentación en relación con un expediente judicial de asilo, acogida de refugiados, repatriación o similar.

Con tres normas sucesivas de carácter reglamentario y además con hiatos entre ellas y las sucesivas normas de rango legal, el calendario de vigencia y aplicación de la normativa procesal ha sido muy complejo, por no decir caótico. Y ha ocasionado situaciones de máxima incertidumbre jurídica en materia tan delicada, pues en definitiva se trataba de qué sucedía si quedaba fuera de la jurisdicción quien no abonaba la tasa; no ha de

⁹ Referencia oficial a los recursos contencioso-administrativos interpuestos consta en el BOE; una enumeración de recursos y recurrentes es ociosa. En cuanto a motivos de recurso y la suspensión, se ha tenido acceso a datos de varios de recursos contra las tres órdenes ministeriales, de forma privada, y consta documentada, si bien no es posible aportar referencia a datos con cita a fuente oficial, puesto que no son públicos, pese a que todo ello debería serlo, puesto que está en juego normativa de interés general.

olvidarse que la tasa judicial, a diferencia de la vigente hasta su derogación en 1986¹⁰, tiene como consecuencia de impago, no la posibilidad de exacción por vía de apremio, sino impedir demandar o recurrir.

A modo de ejemplo, es notorio que la inexistencia de orden ministerial inmediata cuando se aprobó la Ley de 10/2012 provocó una desconcertante situación de indefinición en la que la tasa se devengaba, pero no podía abonarse, y que después se planteó si podía exigirse retroactivamente y con qué efectos; y por otro lado, en virtud del mecanismo derogatorio de la Ley 10/2012, habían quedado suprimidas, además, en la práctica, las preexistentes tasas para empresas de gran facturación, que se abonaban a tenor de la correspondiente previa orden ministerial, con la consiguiente pérdida económica para el erario público de lo que venía cobrando a grandes empresas desde 2002. Las soluciones fueron diversas, con gran inseguridad jurídica. Baste con mencionar que la Orden HAP/2662/2012 estableció un criterio que no se compadecía con el de la ley que desarrollaba, puesto que, en términos confusos, venía a exonerar del pago a los hechos imposables anteriores, pese a que la Ley 10/2012 no recogía ninguna exención transitoria y por tanto no podía recogerlo tampoco la orden sin infracción del principio de jerarquía normativa¹¹.

b) Otras disposiciones de difícil encuadre jurídico: consultas vinculantes e Instrucción del Ministerio de Justicia

Hay que contar con otras disposiciones de difícil encuadre jurídico, que no alcanzan la categoría de normas jurídicas, y ninguna objeto de publicación oficial. De más que discutible valor obligatorio, sin embargo han regulado, o intentado regular, en detalle en la práctica la materia,

1. Las decenas de consultas vinculantes de la Administración Tributaria para “interpretar” la normativa procesal, en materias que abarcan si una Comunidad de Propietarios es fiscalmente persona física o jurídica (!), o incluso qué ha de hacer el secretario judicial en caso de impago¹², imponiendo las consecuencias procesales. Esas pseudo-normas están disponibles, no siempre en tiempo real, en páginas web oficiales de Hacienda o el Ministerio de Justicia, o extraoficiales.
2. La Instrucción 4/2013, de la Secretaría General de la Administración de Justicia, sobre Unificación de criterios en la comunicación de datos a realizar por las

¹⁰ Las tasas judiciales fueron suprimidas por Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de Supresión de las Tasas Judiciales, BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1986. En el precedente Decreto 1034/1959, el impago daba lugar a la exacción por vía de apremio, no a privar de acceso a la jurisdicción.

¹¹ “Disposición final segunda. Entrada en vigor. La presente Orden entrará en vigor el día 17 de diciembre de 2012, aplicándose a los hechos imposables que tengan lugar a partir de la entrada en vigor de la misma.”

¹² Por ejemplo, la Consulta DGT V0198-13, 24-1-2013: “Requerimiento de pago ¿Cuál es el procedimiento que debe seguirse en el caso de que no se atienda el requerimiento de pago? El Secretario Judicial requerirá al sujeto pasivo para que aporte el justificante de pago de la tasa con arreglo al modelo oficial, debidamente validado, no dando curso al escrito hasta que tal omisión fuese subsanada.” Y a continuación determina las consecuencias de la ausencia de subsanación de tal deficiencia sin hacer mención a que se deba comunicar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para que se realice una liquidación de oficio.

oficinas judiciales a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en relación con la tasa regulada en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, en el ámbito de la Administración de Justicia. Aparte de atribuir deberes de gestión tributaria a secretarios judiciales, les obliga a plegarse a los criterios de consultas vinculantes de Hacienda, y les impone qué hacer en caso de cuantía consignada inferior a la del procedimiento, sin que la ley prevea esa consecuencia.

c) El cajón de sastre de resoluciones procedentes de tribunales

Se han dictado un grupo nutrido y muy heterogéneo de resoluciones procedentes de tribunales, de toda índole, desde sentencias o autos hasta un acuerdo no jurisdiccional del Tribunal Supremo y acuerdos de juntas de jueces y/o de secretarios judiciales, para interpretar, aplicar, modificar y hasta derogar también en la práctica aspectos completos de la ley, como, el caso de las tasas a personas físicas en la jurisdicción laboral.

Por citar unos ejemplos al azar, como muestra de la disparidad de criterios derivada de una regulación legal carente del mínimo rigor técnico, que provocaba absoluta inseguridad jurídica: 1) “resolución” del Juzgado de lo Social nº 1 de Benidorm de 21 de noviembre de 2012 que, a modo de comunicado para general conocimiento difundido incluso vía web, declara inaplicable la tasa judicial en recurso judiciales de suplicación; 2) acta de la Junta Provincial de Secretarios Judiciales de la Jurisdicción Civil de Santa Cruz de Tenerife de 24 de enero de 2013, que establece criterio sobre tasas judiciales; 3) acuerdo gubernativo de 17 de diciembre de 2012 de los Sres. magistrados y secretarios judiciales de los juzgados de Familia de Málaga en relación al devengo de las tasas en los procesos de Familia conforme a la Ley 10/2012; 4) auto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Social, rec. 2162/2012, por el que se declara que no cabe imponer tasas judiciales a trabajadores beneficiarios de justicia gratuita en Laboral; 5) acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo sobre tasas en el orden social de 5 de junio de 2013, sobre exigibilidad de tasa en Laboral a trabajadores, beneficiarios de seguridad social o sindicatos, antes o después del RDL 3/2013.

Y además, por si lo anterior someramente bosquejado fuera poco, la Administración Tributaria ha impuesto la vía de hecho, denegando el aplazamiento y el fraccionamiento de pago de la tasa judicial, mediante el insólito sistema de anunciarlo en su página web, y aplicándolo individualmente con el argumento de que es esencial el plazo de pago aunque no se disponga de medios para abonarlo¹³.

Y para complicar aún más, no han de olvidarse las tasas judiciales autonómicas, cuyo importe se añade a las estatales. No se pues que haya de aplicarse una u otra normativa, sino ambas simultáneamente, y la obligación de pago es doble.

Prescindiendo de un proyecto de introducir tasas judiciales autonómicas en la Comunidad Valenciana, del que finalmente se desistió, la implantación de tasas autonómicas solo se ha llevado a efecto en Cataluña. Pocos meses antes de la Ley estatal de 2012 se regularon tasas autonómicas por Ley del Parlamento de Cataluña 5/2012, de 20 de marzo, de

¹³ Acreditar esto con cita de fuentes oficiales resulta imposible, precisamente por el carácter de vía de hecho. En el blog *El bosque y los árboles*, <https://veronicadelcarpio.wordpress.com/>, de quien esto firma, se han ido documentando casos.

medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, que fueron modificadas en 2014 por decreto-ley¹⁴ para, entre otros detalles, suprimirlas a personas físicas. Por tanto, en Cataluña, además, el ya de por sí complejo panorama legislativo indicado, debe completarse con la normativa autonómica, que se añade a la estatal para el cálculo de la tasa judicial, que además fue suspendida mientras se tramitaba el recurso de inconstitucionalidad. La tasa autonómica ni en su extensión ni por su importe ni por su finalidad ni por su mecanismo de pago coincide con la estatal, ni en las consecuencias del impago –todo ello es mucho menos gravoso- y que se tribute por los mismos actos procesales no ha sido considerado doble imposición por el Tribunal Constitucional en su sentencia 71/2014 de Pleno, de 6 de mayo de 2014, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 7208-2012. Solo lo consideró doble imposición el voto particular del magistrado Sr. Ollero Tassara.

Finalmente, no puede por menos que recordarse también que el Profesor Díez-Picazo pone en relación la seguridad jurídica con la rectitud, la probidad y la inteligencia de los gobernantes¹⁵ –algo que a tenor de la anterior exposición de un panorama jurídico caótico no puede por menos que suscitar dudas- y con una larga lista de conceptos que en su análisis engloba la seguridad jurídica, como la asequibilidad, la comprensibilidad y su relación con el principio de publicidad del artículo 9.3 de la Constitución.

Y la incomprensibilidad de la normativa de tasas judiciales además ha sido tan clamorosa, que fue preciso, no solo dictar numerosos acuerdos interpretativos de juntas de jueces y/o secretarios judiciales, de los que los citados *supra* son solo ejemplos entre muchos, sino que incluso el propio Real Decreto Ley 3/2013 es también en parte una rectificación de errores técnicos graves, incluso por recomendación de la defensora del Pueblo de 12 de febrero de 2013 al Ministro de Justicia, y que si bien fue insuficiente e incompleta y que tampoco en realidad fue llevada a efectos en el Real Decreto en su totalidad, sí al menos lo fue parcialmente. Sorprendentemente, la defensora del Pueblo, cuyas recomendaciones en realidad no fueron acogidas por el Gobierno en su totalidad, sin embargo no recurrió al Tribunal Constitucional ni la Ley 10/2012 ni el Real Decreto-ley 3/2013, pese a las muchas peticiones, con lo que el control que en teoría ha de efectuar de constitucionalidad también resultó fallido.

Este es, en definitiva, un panorama muy incompleto, pero siquiera aproximado, de la compleja situación normativa teórica y práctica de las tasas judiciales durante la X Legislatura, y de la falta de control constitucional y legal. Se trata a todas luces de un modelo de inseguridad jurídica, inadmisibles siempre y más en ámbito de tutela judicial efectiva.

¹⁴ Decreto 1/2014, de 3 de junio, por el que se modifica el Texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2008, de 25 de junio.

¹⁵ “*La seguridad jurídica y otros ensayos*”, Díez-Picazo, L., Cuadernos Civitas, Civitas Thomson Reuters, 2014, pág. 15.

3. FECHA DE PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS, *VACATIO LEGIS* Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE SEGURIDAD JURÍDICA Y PUBLICIDAD DE LAS NORMAS

El cómo y el cuándo de la publicación no es, o no debe ser, irrelevante, ni la *vacatio legis*. El plazo de *vacatio legis* tiene por finalidad que las normas sean conocidas, analizadas y estudiadas en un plazo razonable, y, además, que las erratas o errores de publicación puedan subsanarse antes de la vigencia. Si lo esencial fuera solo la publicidad formal instantánea sin importar el cómo y el cuándo de la publicación el Título Preliminar del Código Civil no establecería el plazo subsidiario de veinte días para leyes estatales, que también se aplica para normas autonómicas salvo que sus respectivos Estatutos especifiquen cosa distinta, y la normativa de la Unión Europea no establecería una *vacatio legis* subsidiaria de veinte días para actos legislativos comunitarios en el artículo 297.1 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁶. La *vacatio legis* inexistente o brevísima ha de ser la excepción.

Sin embargo el caso de las tasas judiciales permite constatar repetidamente un comportamiento legislativo patológico, habitual aunque inadmisibile: cómo las normas no pueden ser ni siquiera conocidas antes de aplicarse, tanto por fecha de publicación como por inexistencia de *vacatio legis* mínima, por motivos fácticos y estrictamente jurídicos, aparte de que se aplican las normas con errores que se subsanan una vez que ya está vigente la norma y aplicándose con los errores.

Se constata la evidente decadencia del artículo 2.1 del Código Civil. Doblemente, es decir, tanto en lo que se refiere al plazo subsidiario de veinte días para la publicación como al inciso relativo a la “completa publicación”, si por ello se entiende la publicación de la norma tal y como es en realidad y no como se publicó con errores que han de subsanarse y se subsanan por corrección de errores.

La regla de que las normas entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, no por dispositiva menos aconsejable, no se ha aplicado ni una vez en las ocho normas estatales de tasas judiciales.

Y tampoco se ha aplicado el sistema, que difícilmente puede calificarse de dispositivo, de que las leyes entren en vigor después y no antes de ser publicada la corrección de errores, dándose lugar al absurdo de que una norma tenga el carácter de imperativa en esas circunstancias; es decir, con errores que se subsanan retroactivamente y mientras se han aplicado mal, no se sabe cómo. En las tasas judiciales las erratas no fueron especialmente relevantes ni en número de normas afectadas ni en relevancia de los errores -apreciación esta subjetiva-, pero ello no empece a que se constate que la corrección de errores se ha efectuado con la norma ya en vigor.

Como indica Coca Payeras, al analizar la vertiente cualitativa de artículo 2.1 del Código Civil en cuanto al requisito de la publicación “completa”, con independencia de las matizaciones sobre si el error o errata corregido es más o menos grave hasta el punto de

¹⁶ Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 p. 0001 – 0390.

que la modificación sea esencial, no solo la fecha de publicación ha de entenderse con la de rectificación, sino que incluso puede surgir una nueva *vacatio legis*¹⁷. Todo ello en el caso de las tasas judiciales se soslaya, probablemente con razón en este caso, y en el de otras numerosas normas, cotidianamente, con razón o sin ella.

Que en el caso concreto de tasas las rectificaciones de erratas hayan sido menores no empece a que sea obligado poner de manifiesto que no parece existir control sobre qué ha de entenderse por errata o por error sustancial. Cómo se decide que una rectificación es esencial está regulado en el artículo 26 del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial Boletín Oficial del Estado, sin que quede claro quién ha de decidir que se trata de una modificación esencial o no esencial que exija intervención del propio órgano que dictó la norma, o de una errata menor u omisión material que puede subsanarse de oficio. El BOE ofrece ejemplos hasta desaparición de anexos completos de normas, sin que conste que se haya reabierto una nueva *vacatio legis*, y de otros muchos casos de larguísimas correcciones de errores, de páginas completas, sin consecuencia alguna. *Infra* se menciona un caso flagrante del macro Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que fue rectificado con seis páginas de corrección de errores y varios días después de estar en vigor; es decir, estuvo vigente días con seis páginas mal redactadas, sin que se derivara consecuencia alguna. Y, más aún, sin que de conformidad con el artículo 23.1 del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, sea posible siquiera comprobar cómo era el original y poder cotejar erratas o errores¹⁸.

No es aceptable desde un punto de vista de la exigencia de publicación completa de la norma, como requisito constitucional, legal y de sentido común, que sea irrelevante que una norma obligue y se aplique de forma ininteligible, incompleta o errónea, sin que pase nada. Pero de nuevo nos encontramos con incumplir lo mínimo de una técnica legislativa razonable incluso en algo tan básico como esto no parece acarrear consecuencias.

Urge una modificación legislativa que establezca un mecanismo serio, y adoptado con rango de ley, de decisión sobre quién debe rectificar una ley, cómo debe hacerse, y qué sucede con las normas ya vigentes que exigen rectificación, y se establezcan también mecanismos de control judicial o constitucional claros respecto de las decisiones adoptadas en ese sentido. Hay que descartar que el legislador, sin norma imperativa que le imponga consecuencias concretas de nulidad y/o responsabilidad por incumplimiento, se vaya a convencer por fin por sí solo de la necesidad de que se fijen los plazos de *vacatio legis* razonablemente, acomodándolos de una vez a las disposiciones supletoria del Código Civil, por mucho que se efectúen recomendaciones, se aprueben directrices o se publiquen trabajos doctrinales. Abundan ya directrices, recomendaciones y trabajos

¹⁷ Coca Payeras, M., “Comentario al artículo 2 del Código Civil, Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales”, dirigidos por M. Albaladejo y S. Díaz Alabart, 2ª ed, EDERSA, 1993, pp. 457-458.

¹⁸ “Artículo 23. Tramitación de la documentación.1. Los originales recibidos para publicación en el «Boletín Oficial del Estado» tendrán carácter reservado y no podrá facilitarse información acerca de ellos.”. Analizar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en relación con ese artículo 23.1 del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero llevaría lejos.

doctrinales; lo que hace falta es que se establezca mecanismos de control legal y constitucional efectivos en materia de técnica legislativa para normas con rango de ley.

4. PUBLICACIÓN, DESTINATARIOS DE LAS NORMAS Y COGNOSCIBILIDAD EFECTIVA

Naturalmente, la normativa de tasas judiciales tiene carácter general, incluyendo la circunstancia de que los obligados tributarios son los justiciables o aspirantes a justiciables; es decir, toda la ciudadanía en sentido amplio, incluyendo personas jurídicas públicas o privadas. No obstante, en realidad la normativa procesal va particularmente dirigida a los operadores jurídicos. Y al hilo de eso, va a efectuarse una reflexión sobre cómo es posible que siga estando vigente el principio del artículo 6.1 del Código Civil y simultáneamente prescindirse de forma sistemática de una *vacatio legis* razonable en todo tipo de normas, procesales o no, en una época en la que quienes han de aplicar las normas tienen derecho al descanso, un derecho en sentido estricto.

Con independencia de los grandes conceptos teóricos sobre quiénes son los destinatarios de las normas jurídicas, la inexcusabilidad de la ignorancia de las leyes conforme al artículo 6.1 del Código Civil y de las consecuencias del error de Derecho, en la práctica ha de tenerse en cuenta que quienes en realidad intervienen en la aplicación de las normas procesales, y de todas las normas, son, básicamente, los tribunales, incluyendo jueces, letrados de la administración de Justicia y funcionarios. En caso de tasas judiciales la Fiscalía no interviene, si bien el criterio que aquí va a sostenerse es aplicable a sus miembros en numerosas normas procesales y no procesales, y otro tanto sucede con la abogacía del Estado, con sus empleados públicos.

Conforme la normativa laboral no existe una disponibilidad permanente y una obligación constante de dedicación profesional de todos esos funcionarios, retribuida o no, incluso por la Directiva de Tiempo de Trabajo (93/104/CE) y por protección de la salud; y que ese es el criterio lo confirma hasta la sentencia nº 243/2016 de Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de febrero de 2016, sobre obligación de indemnizar a los jueces en función de los tiempos de guardia.

Y a esos operadores jurídicos que podríamos calificar de públicos, y a quienes se aplica su estatuto profesional que prevé jornadas máximas y horarios y tiempo retribuido de trabajo, y su derecho al descanso, se les presupone obligación profesional de estar pendientes de leer el Boletín Oficial del Estado los fines de semana, en festivos¹⁹ y en vacaciones. Con flagrante incumplimiento de la normativa laboral, en su tiempo de ocio se les impone que de inmediato detecten, lean, interpreten y analicen normas procesales de vigencia cuasi instantánea, complejas, farragosas, dispersas, incluidas en normas sin

¹⁹ Recuérdese que el BOE se publica todos los días del año, salvo domingos, es decir, incluyendo sábados y festivos (artículo 4.1. del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado»).

correspondencia entre título y contenido, mal redactadas, con errores y sin tramitación prelegislativa, y sin retribuirles ese tiempo de trabajo fuera de horario.

O, siendo más realistas, dando lugar a que la norma no sea ni conocida, y no digamos ya analizada y estudiada, por quienes han de aplicarlas, incluso después de su vigencia.

Una de dos: o se impone a los funcionarios, como ciudadanos, la obligación de conocer las normas en su tiempo de ocio, conforme a las reglas generales del artículo 6.1 del Código Civil de inexcusabilidad del conocimiento de las normas, de unas normas que en el caso concreto no les interesarían en la práctica de no ser funcionarios, o se impone a los funcionarios, como funcionarios, una obligación de disponibilidad permanente y permanente obligación de estudio sin tiempo límite y no retribuida.

Parece que al legislador le resulta irrelevante que quienes han de aplicar la norma no hayan tenido posibilidad siquiera de leerla, y por consiguiente también le da igual la responsabilidad que esos funcionarios asumen, o a la que dan lugar por un normal o anormal funcionamiento de la Administración de Justicia derivada de su desconocimiento de una norma, por haber sencillamente ejercido su derecho al descanso.

En cuanto a los profesionales del Derecho no empleados públicos, incluyendo abogados, procuradores y graduados sociales, el legislador adoptó hace mucho el criterio de imponerles la lectura y estudio permanente de toda normativa, sea cual sea su extensión, fecha de publicación y plazo de *vacatio legis*, y por hacerles responsables del incumplimiento de ese deber desde el punto de vista de la propia responsabilidad civil y deontológica de esos profesionales.

Ya Bentham ponía en relación forma de publicación con posibilidad real de conocimiento, y los efectos perversos de una norma que aunque no sea conocida se aplica e impone aunque el sujeto desconozca su existencia²⁰. Y el despropósito de normas que han de ser conocidas pero que el propio legislador da por sentado que no van a poder ser conocidas por quienes han de aplicarlas, porque no podría imponer a funcionarios dedicación permanente sin infringir la normativa de índole laboral, se repite cotidianamente en todo tipo de leyes, incluso procesales.

La ficción jurídica de conocimiento de las normas se hace extensiva al absurdo jurídico: la imposibilidad de conocimiento de las normas deriva de causas estrictamente jurídicas. no ya fácticas. Desaparecen el principio de publicidad de las normas y el de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución., sin que se adopten medidas y sin que de ello se derive consecuencias desde el punto de vista de control legal o constitucional.

Obsérvese, además, que en la enumeración *supra* de disposiciones aplicables a tasas judiciales se incluyen muchas que no son en realidad normas, y que por tanto ni siquiera han de publicarse para su extraño nacimiento al mundo del Derecho.

Se prescinde de la posibilidad de conocimiento, se imponen criterios -que no normas-, sin publicación ni notificación, ni posibilidad de recurso, pero hay que tener conocimiento

²⁰ “*Nomografía*”, *op. cit.*, p. 13.

de todo ello, obliga y ocasiona perjuicios. La seguridad jurídica es inexistente, y en este punto el ejemplo de las tasas judiciales es paradigmático.

5. PLAZO DE *VACATIO LEGIS* Y FECHA DE PUBLICACIÓN

Lo expuesto se aprecia perfectamente en el caso de las tasas judiciales. Fechas de publicación y *vacatio legis* privan a operadores jurídicos de posibilidad real de conocer la norma, en ámbito tan sensible como el acceso a la jurisdicción. No parece aventurado conjeturar que a la aplicación caótica de la normativa de tasas judiciales no serían ajenas la irreflexión en el iter normativo, y consiguiente falta de mínimo rigor técnico, y la imposibilidad real de conocimiento por los operadores jurídicos ante publicaciones en las fechas escogidas para ello e inexistencia de *vacatio legis*.

Todas las normas de rango de ley han entrado en vigor al día siguiente de su publicación (Ley 10/2012, Real Decreto-Ley 3/2013, Real Decreto-ley 1/2015, Ley 25/2015 y Ley 42/2015), en lo que respecta a tasas judiciales. En cuanto a la Ley 10/2012, el polémico artículo 11, de afectación de las tasas judiciales al sostenimiento de la justicia gratuita, su vigencia se pospone a 1 de enero de 2013; pese a esa cautela que ya permitía inferir una voluntad de posposición, lo cierto es que a día de la fecha la vigencia del artículo 11 ha sido inexistente, más allá de la formal, no ha llegado a aplicarse y el destino de las tasas judiciales no ha sido el sostenimiento de la justicia gratuita y se desconoce cuál es.

Y las normas reglamentarias han entrado en vigor al día siguiente de su publicación en su mayor parte: la Orden HAP/2662/2012 a los dos días de publicación (con un extenso régimen transitorio, del que se deduce que para devolver las tasas parcialmente cuando tal cosa procede se pospone la vigencia unos meses, y la vigencia para el pago es inmediata); la Orden HAP/490/2013 al día siguiente de publicación y la Orden HAP/861/2015 a los dieciocho días.

Han carecido de *vacatio legis* todas las normas con rango de ley y de las reglamentarias, dos de tres, salvo la referencia a devolver tributos ya ingresados y a cumplir la obligación de destinar la tasa a sufragar la justicia gratuita; el plazo subsidiario de veinte días del Código Civil solo se ha respetado, más o menos, en un caso. Por otra parte, la *vacatio legis* se confunde con el régimen transitorio y la retroactividad.

Y resumiendo en cuanto a fecha de publicación, de las ocho normas sobre tasas judiciales aprobadas de la X Legislatura, casi todas se han publicado en el BOE en sábado, festivo o época vacacional.

- De las cinco con rango de ley se han publicado tres en sábado o época vacacional: en sábado, el Real Decreto-Ley 3/2013 y el Real Decreto-ley 1/2015, y la Ley 25/2015 con fecha 29 de julio, plena época vacacional.
- De las tres normas reglamentarias, se han publicado dos en sábado, una de ellos, además, en plena época vacacional: la Orden HAP/2662/2012 y la Orden HAP/490/2013 (esta, además, Sábado de Gloria, en Semana Santa).

6. LA TRAMITACIÓN PRELEGISLATIVA

Es lugar común insistir en la importancia de la tramitación prelegislativa para depuración formal y material, control de la opinión pública y como cauce de participación ciudadana, como vía de perfección técnica de la norma y como sistema de indispensable reflexión para el legislador en la tarea de legislador. Pues bien, en materia de tasas judiciales, de ocho normas dictadas una sola ha tenido verdadera tramitación prelegislativa, la Ley 10/2012. Las demás o no han tenido ninguna, o la han tenido incompleta. No se va a analizar exhaustivamente la cuestión; bastan unas pinceladas en relación con dos de los organismos cuyos informes son públicos y preceptivos²¹: el Consejo de Estado y el Consejo General del Poder Judicial²². Dos de las cinco normas con rango de ley son reales decretos-leyes; es decir, dos de cinco leyes y del total de ocho normas carecen de tramitación prelegislativa.

Antes, una breve referencia además a los preámbulos:

- 1) La Ley 10/2012 cita, tergiversando, jurisprudencia constitucional de tasas judiciales
- 2) El Real Decreto-ley 3/2013 parece indicar que toman en cuenta las recomendaciones de la Defensora de Pueblo pese a que no los acepta más que en parte
- 3) El Real Decreto-ley 5/2015 y la Ley 25/2015 explican que transcurrido un plazo razonable desde el Real Decreto-ley 3/2013 se ha podido constatar que resulta inaplazable atender a la situación económica desfavorable de un importante número de ciudadanos que, no siendo beneficiarios del derecho de asistencia jurídica gratuita, debe ser objeto de atención en cuanto al impacto que sobre ellos está teniendo el sistema de tasas, soslayando que esa situación inaplazable ha sido creada por el propio legislador; y el real decreto-ley justifica la necesidad de la fórmula empleada en la extraordinaria y urgente necesidad, como si existiera inmediatamente antes y no hubiera sido reclamada desde 2012.
- 4) La Ley 42/2015, aparte de los referentes a detalles de justicia gratuita, justifica el caso de un artículo “*para transponer los pronunciamientos del Tribunal Constitucional respecto a la posibilidad de realizar el pago de la tasa en el plazo otorgado para la subsanación de la acreditación de haber realizado la autoliquidación*”, sin que se especifique a qué pronunciamientos; pudiera ser la sentencia nº 149/2015, de 6 de julio de 2015, del TC, Sala 2ª.

En definitiva ni uno de los cinco preámbulos corresponde plenamente a la realidad y/o permite averiguar los motivos de la reforma.

Pasemos a analizar la tramitación prelegislativa, brevemente. Se va a limitar la referencia, por su especial importancia, a los informes preceptivos y no vinculantes del Consejo de

²¹ Al menos la primera y la segunda órdenes ministeriales no fueron sometidas a informe del Consejo General de la Abogacía Española, de organizaciones de consumidores ni del Consejo de Estado ni del Consejo General del Poder Judicial. Así se desprende de los expedientes administrativos de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las órdenes, a los que se ha tenido acceso. De la misma fuente se desprende que sin embargo al menos la primera fue sometida a informe de entidades bancarias.

²² Un análisis de las escasamente fundadas memorias económicas en el blog citado *El bosque y los árboles*, <https://veronicadelcarpio.wordpress.com/2013/05/26/dinero/>

Estado, en su calidad de supremo órgano consultivo del Gobierno conforme al artículo 107 de la Constitución, y del Consejo General del Poder Judicial, sin mención a otros informes preceptivos de otras instituciones, o en su caso audiencia, soslayados en normativa de tasas judiciales con rango de ley o reglamentario.

En lo que respecta a Consejo de Estado, de las ocho normas relativas a tasas judiciales dictadas en la X Legislatura solo una, la Ley 10/2012, ha dado lugar a un informe, sobre el “Anteproyecto de ley por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia, del Registro Civil y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses”, de 19 de julio de 2012” (informe 774/2012).²³ El informe del Consejo de Estado era preceptivo en todos los casos, de conformidad con artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado

En cuanto al Consejo General del Poder Judicial, se informó el anteproyecto de la Ley 10/2012 con fecha 21 de mayo de 2012, y consta informe a la segunda de las tres órdenes ministeriales, de 21 de marzo de 2013

7. RELEVANCIA TEÓRICA E IRRELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Es larga la lista de defectos graves de técnica legislativa en tasas judiciales. Por motivos de espacio se ha ceñido el examen a concretos puntos pero hay muchos más.

En un análisis sobre necesidad de una adecuada técnica legislativa y de su relevancia constitucional es indispensable citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990 (“*La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas*”). El principio de seguridad jurídica exige una técnica legislativa razonable, y esta está vinculada estrechamente a aquel, por lo que es natural y loable que haya una extensa lista de publicaciones sobre técnica legislativa²⁴.

Y su utilidad es clara en el caso de normas con rango inferior a ley, pues se derivan consecuencias prácticas en caso de incumplimiento: según los casos es posible anular una norma reglamentaria por no haberse emitido ciertos dictámenes o no haberse dado lugar a determinados trámites de audiencia. Ahora bien, ello sin perjuicio de los efectos perversos de concurrir simultáneamente causas de inconstitucionalidad con causas de ilegalidad por defectos de tramitación, como sucede, precisamente, en tasas judiciales. Habiéndose alegado en recursos contencioso-administrativos contra las órdenes

²³ Sorprende que la Ley 42/2015 no haya merecido informe preceptivo del Consejo de Estado. En esta ley, tangencial en tasas judiciales, contiene cuestiones de enorme relevancia, incluyendo la obligatoriedad de notificaciones telemáticas y la reforma de la prescripción civil. La ausencia de informe, además de en la web del BOE, ha sido comprobada en gestión personal con los servicios de información del Consejo de Estado. Algunos detalles en tasas han podido ser informados con ocasión de un anteproyecto de justicia gratuita que finalmente se tramitó por otra vía (informe 1059/2013), si bien no es posible asegurarlo.

²⁴ Vd., Baselga García-Escudero, P., “*Materiales para el estudio de la técnica legislativa*”, Revista de las Cortes Generales, nº 76, 2009; pp. 247-326.

ministeriales de tasas, entre otros motivos, la nulidad por haberse dictado sin determinados informes preceptivos, la Audiencia Nacional ha dejado sin resolver *sine die* sobre esos puntos al elevar cuestión de inconstitucionalidad; paradójicamente, al poder concurrir un defecto más grave, la inconstitucionalidad, hasta que el Tribunal Constitucional resuelva sobre ella quedan sin resolver tampoco las cuestiones de técnica legislativa ordinaria por plazo indeterminado. Es obvio el carácter poco práctico de esta solución, que deja en indefensión a los recurrentes en indefinida situación de denegación de Justicia, y vigente una normativa que podría estar derogada por motivos de legalidad ordinaria. Si ello es efecto de la normativa vigente, falla gravemente aquí.

En caso de normas con rango de ley, el propio Tribunal Constitucional ha matizado que no es juez de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las leyes (STC 109/1987) y sostiene el criterio general de no anular leyes por la circunstancia de que esas leyes no tengan una mínima tramitación prelegislativa. Así lo reitera la importante sentencia de Pleno nº 199/2015, de 24 de septiembre de 2015, en recurso de inconstitucionalidad 5099-2014, formulado conjuntamente por varios partidos; dato este que permite hacerse a una idea del escándalo político y jurídico que levantó el real decreto. Se trataba de un real decreto-ley masivo, de 172 páginas y vigencia del día siguiente de publicación, sábado, y del mes de julio, con decenas de normas heterogéneas, sin tramitación prelegislativa, y además con extensísima corrección de errores de seis páginas y días después de su vigencia. El Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, tipo ómnibus, modifica 28 normas con rango de ley, y afecta a medio centenar de materias: horarios comerciales, Fuerzas Armadas, sector minero, Registro Civil, todo tipo de impuestos, empleo, etc. Incluso con una norma así, el Tribunal Constitucional declara que la técnica legislativa no es relevante, sin perjuicio de la salvedad en materia de Registro Civil, que anula en este punto concreto del decreto, pero en realidad de forma inoperante, al estar ya modificado antes por el legislador:

“hemos de limitarnos a realizar un juicio de constitucionalidad sobre la norma, porque no nos compete efectuar un control sobre su calidad técnica, del mismo modo que hemos afirmado, que no poseemos tal facultad en relación con el análisis de la perfección técnica de las leyes [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4].”

Por tanto, asumiendo que el control que corresponde al Tribunal es externo, jurídico y no de oportunidad política ni de excelencia técnica, y que ha de ser flexible, en coherencia con el reconocimiento constitucional del decreto-ley, para no invalidar de forma innecesaria, ni sustituir el juicio político sobre la concurrencia del presupuesto que corresponde efectuar al Gobierno y al Congreso de los Diputados «en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE)» (STC 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4), debemos realizarlo acudiendo, en primer término, a la comprobación de que el titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia ha definido la concurrencia del presupuesto habilitante, de forma explícita y razonada.”

En pues escasamente eficaz que se regule de forma exhaustiva cómo han de tramitarse las leyes, si se exigen memorias económicas que luego no se elaboran o lo sean proforma, se imponga que se emitan informes que luego no se solicitan y se soslaye el control por la opinión pública derivado de la publicidad de los sucesivos informes, y aunque la

doctrina reitera, con razón la importancia de un depurado trámite de elaboración, el “*carácter perturbador de las normas deficientes*” y en que “*la calidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico ha dejado de ser un problema literario o lingüístico, para convertirse en una exigencia constitucional, cuyo incumplimiento implica una violación del principio de seguridad jurídica*” reconocido incluso por el propio Tribunal Constitucional²⁵.

Si la técnica legislativa no será objeto de control en caso de normas con rango de ley, en realidad toda la profusa normativa sobre técnica legislativa se convierte así, en su conjunto, en Derecho inútil, adorno jurídico, normas de oropel. Resulta paradójico que haya de afirmarse que las normas sobre técnica legislativa vienen a ser en conjunto “normas de oropel” o “Derecho inútil”, cuando las expresiones “normas de oropel” o “Derecho inútil” se emplean precisamente en técnica legislativa para referirse, por ejemplo, a normas superfluas o de adorno²⁶.

Podrían quizá hacerse algunas salvedades también en el caso de normas de tasas judiciales. A tenor de la recopilación de Segovia Marco²⁷, las leyes de contenido tributario podrían ser inconstitucionales si ese carácter tributario no figura en el propio título. Eso ha sucedido con alguna ley de tasas, cuyo contenido tributario se deduce de la circunstancia de que su normativa de desarrollo reglamentario proceda del Ministerio de Hacienda y que el Ministerio de Hacienda remite a las consultas vinculantes para su interpretación incluso a los letrados de la Administración de Justicia que han de aplicarla. Nadie parece que lo haya alegado, en cualquier caso.

Pero, si incluso si fuera así, resulta doblemente preocupante, Se otorgaría relevancia a un defecto insignificante en comparación con otros muchos que padecen estas normas, y ninguna a estos; y a la enumeración *supra* de alguno, y de sus consecuencias, basta remitirse. Y en efecto de esa misma recopilación se desprende que carecen de trascendencia constitucional los numerosos defectos de técnica legislativa en materia de tasas judiciales, paradigma del descuido legislativo, incluyendo los que han dado lugar hasta a normas de rectificación de igual rango, por su falta de precisión técnica; y es constitucionalmente irrelevante soslayar la totalidad de la tramitación prelegislativa simplemente o bien usando un real decreto-ley y consiguiendo argumentar, con un criterio que el Tribunal Constitucional admite con mucha facilidad, que concurría extraordinaria y urgente necesidad; o bien no usándolo y prescindiendo sin más de la tramitación. Un ejemplo lo ofrece la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón, tramitada en unos días y sin tramitación prelegislativa alguna.

²⁵ “*Las garantías del procedimiento prelegislativos: la elaboración y aprobación de los proyecto de ley*”, Garrido Mayol, V., Tirant lo Blanch, 2011, p. 116.

²⁶ Vd. “*¿Para qué sirve el derecho inútil?*”, Martín Moreno, J. L., Cuadernos Críticos del Derecho, 4-2007, pp. 39-46.

²⁷ “*La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes*”, Segovia Marco, A., Gabilex, nº 1, enero 2015, p. 26.

8. CONCLUSIONES

El magistrado Sr. Garzón Herrero, en voto particular a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de Mayo de 2006 (rec.8201/2000), empleó una llamativa expresión: “Guantánamo judicial”. Se refería a la laxitud con que se permite a la Administración Tributaria soslayar los mecanismos en teoría preceptivos en la elaboración de normas de rango reglamentario, hasta tal punto que resulta irrelevante ese procedimiento incluso si es orillado; en el caso concreto, inexistencia absoluta de expediente administrativo que justificara que la norma era algo más una mera ocurrencia, más allá de la Exposición de Motivos. Se creaban ámbitos del ordenamiento jurídico exentos de control jurisdiccional, pese a no serlo en teoría.

Eso ha podido ser así en normas de ámbito reglamentario, es de suponer que como excepción; pero sucede cotidianamente en normas con rango de ley, y como regla. La exigencia de un procedimiento prelegislativo reglado al elaborar disposiciones generales, para que se efectúe con reflexión el depurado del producto legal, y se garanticen los derechos de los destinatarios de la norma, indispensable al menos en teoría en normas con rango inferior a ley, con la consecuencia de nulidad, carece de consecuencias en normas de rango de ley.

Paradójicamente lo que se considera grave en norma de rango inferior a ley, hasta el punto de acarrear nulidad, salvo en los casos excepcionales de lo que con expresión del magistrado Sr. Garzón Herrero llamaríamos “Guantánamos judiciales”, resulta irrelevante en norma de rango de ley, respecto de la cual el procedimiento de elaboración de leyes desde un punto de vista técnico y social, perfeccionado con esfuerzos de juristas para conseguir mejor calidad técnica, mayor intervención de la sociedad en la elaboración y mejor lenguaje, y, en definitiva, mayor calidad material y formal del ordenamiento jurídico, no tiene relevancia constitucional, sin que exista otro mecanismo de control.

Con el planteamiento del Tribunal Constitucional de que el control de constitucionalidad no abarca el control de técnica legislativa, la lista de disposiciones que exigen intervención de diversos organismos para la emisión de informe preceptivo queda sin contenido. Así, es soslayado el mismo artículo 9.3 de la Constitución que incluye los principios de seguridad jurídica y publicidad, y que contiene la interdicción de la arbitrariedad de los poderes público, puesto que la tramitación prelegislativa y la calidad técnica se imponen como obligada, pero no sucede nada si se incumple la obligación de respetarlas.

Pervive hoy lo que Sancho de Moncada denunció hace 400 años sobre la proliferación legislativa, la mala técnica legislativa y los efectos desfavorables para el ordenamiento jurídico y la sociedad de tener leyes que no se conocen, no se pueden conocer y no se cumplen. Decía Sancho de Moncada que las leyes o son útiles o son dañosas, y que si son útiles han de cumplirse, sin excepción: *“Si es útil, obliga en conciencia guardarla, y al Superior mandarla guardar. Si es dañosa, obliga en conciencia a quitarla, porque no se ejecute con daño del Reino, y en habiendo ejemplo de dispensación se descose el rigor, y se pierde el temor a la ley que solía ser bocado de los vicios”*²⁸. Pero en normas con

²⁸ “*Restauración política de España*”, Moncada, S., Discurso séptimo (primera parte), Rigor de ejecución de leyes y premáticas. Cap. VI, edición digital a partir de la edición de Jean Vilar, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1974.

rango de ley el incumplimiento sistemático de tramitación prelegislativa solo acarrea, en el mejor de los casos, responsabilidad política, en normas de todo rango la forma de publicación es irrelevante aunque atente contra los principios de publicidad y seguridad jurídica e incluso aparecen extrañas pseudo-normas sin ningún tipo de garantías de modo tal que hasta la separación de poderes resulta afectada. Y de todo esto se deriva la consecuencia que Moncada sabiamente preveía: se pierde el respeto a la ley. En tasas judiciales, como en tantos otros temas, la repetida falta de control constitucional y legal ha dado lugar a la reiteración de los defectos de procedimiento legislativo, también sin consecuencias.

Si es grave que en los años transcurridos desde que se aprobó la Ley 10/2012 el Tribunal Constitucional no haya aún resuelto los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y recursos de amparo interpuestos sobre tasas judiciales, con una demora que ya denunció públicamente el Profesor De la Oliva en octubre de 2014²⁹, es decir, que el control constitucional es nulo nada menos que en materia de indefensión, también lo es que defectos graves de técnica legislativa que dan lugar a leyes de aplicación caótica con inseguridad jurídica y consiguiente indefensión ni siquiera sustenten un recurso al Tribunal Constitucional. Incluso se da la paradoja de que el control de constitucionalidad añadido al de legalidad en normas de rango inferior a ley en vez de sumar resta; paraliza sine die el control de legalidad y sin que se resuelva el de constitucionalidad. En cuanto a la seguridad jurídica derivada del principio de publicidad, han pasado a ser irrelevantes la exigencia de publicación completa antes de la vigencia y la cognoscibilidad efectiva; por efecto combinado de ausencia de *vacatio legis* y presencia de erratas cotidianas, la publicación completa ya no es exigible para la vigencia, es decir, el principio de publicidad deja de ser exigible, y por otra parte deja de ser garantía constitucional para convertirse en vacía apariencia si desaparece la posibilidad siquiera teórica de que las normas puedan ser conocidas por los operadores jurídicos antes de la vigencia como consecuencia de las fechas de publicación.

La crónica de las tasas judiciales es la de un doble fracaso: el del control frente a los ataques legislativos en materia de tutela judicial efectiva y el del control frente a la más absolutamente defectuosa técnica legislativa en sentido amplio de la expresión, que también causa indefensión. No se aprecia la ventaja de insistir en mejoras de técnica legislativa, con estudios y propuestas para garantizar participación ciudadana en la elaboración de las normas y rigor técnico con informes preceptivos y directrices, si de la infracción de la técnica no se derivan consecuencias. Más aún; es perjudicial. Dañosa es para el Estado de Derecho una apariencia de funcionamiento perfecto, con su coste económico y de credibilidad jurídica y política, sin que suceda nada si se prescinde de todo ello. Estado de Derecho es control de la arbitrariedad de los poderes públicos; y no es admisible que no exista control real ni de legalidad ordinaria ni constitucional.

O se modifica la Constitución para que defectos graves de técnica legislativa tengan relevancia constitucional, o el Tribunal Constitucional modifica su criterio contrario a concederle relevancia constitucional. Y urge además, plantear en cualquier caso, mecanismos legislativos, de rango constitucional o si es posible legal, que garanticen de forma real y efectiva, y no con meras declaraciones de plazos teóricos, que habrá resolución pronta y eficaz del Tribunal Constitucional, de fondo y forma, como no ha

²⁹ Blog “Por Derecho”, <http://andresdelaoliva.blogspot.com.es/2014/10/por-que-se-tarda-en-eliminar-unas.html?m=1>

sucedido en tasas judiciales y en tantos otros temas, y conforme a una agenda no arbitraria o manipulable.

Pero a día de hoy así están las cosas. El Tribunal Constitucional no solo es inoperante en cuanto al artículo 24 de la Constitución, porque no existe control de su agenda; y tampoco, por otros motivos, en cuanto a la seguridad jurídica incluso si genera a su vez indefensión. No hay mecanismos de control eficaces contra leyes que ni por fondo ni por forma debieron nunca ser aprobadas, y sí muchas apariencias de control. Nuestro Estado de Derecho tiene un problema: más que de rigor técnico empieza a presentar síntomas de rigor mortis.