

# RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS DEL VII OBSERVATORIO DE JUSTICIA GRATUITA

---

El nuevo Anteproyecto de Ley de Justicia Gratuita aprobado el 11 de enero del año en curso contiene una serie de novedades sobre las que se pronunció el Comité de Expertos independientes en su reunión celebrada el día 16 de mayo en la sede del Consejo General de la Abogacía Española.

El resultado de la opinión mayoritaria de las cuestiones que se plantearon fue el que seguidamente se transcribe.

**PRIMERA: Resultan contradictorios con la propia exposición de motivos del Anteproyecto los nuevos umbrales en él contenidos a partir de los cuales se considera que el solicitante puede tener acceso al derecho de justicia gratuita, ya que deberán conllevar una mayor consignación presupuestaria por parte de las Administraciones competentes.**

El incremento, con carácter general, de tales umbrales es contradictorio con la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto que alude a la necesidad de reducir costes del servicio en aras a la disminución del déficit público, dando así lugar a un mayor número de potenciales beneficiarios del derecho y con ello a un mayor gasto. El referido incremento deberá llevar aparejado, consecuentemente, la previsión de una mayor dotación presupuestaria de las Administraciones competentes en esta materia, en evitación de demoras e impagos ya de por sí recurrentes en algunas de ellas.

Sin embargo es preciso matizar que, frente a la idea de que se ha elevado con carácter general dicho umbral económico, lo cierto es que se ha reducido —de 14.910 a 12.780 euros— para aquellas personas que no integran ninguna unidad familiar (o, dicho de otra forma, la misma está integrada por una sola persona); e, igualmente, que el incremento de las cuantías es realmente inferior al que puede aparentar la mera referencia a un mayor IPREM, ya que se han reducido el número de pagas a computar de éste (de 14 a 12).

Se considera positivo que el Anteproyecto distinga entre diferentes umbrales económicos según el número de miembros que integren la unidad familiar.

**SEGUNDA: Existe disconformidad en que determinados colectivos como víctimas de violencia de género, terrorismo, trata de seres humanos y accidentados que sufran secuelas de carácter permanente, tengan el derecho de justicia gratuita sin necesidad de acreditar insuficiencia de recursos económicos, ya que desvirtúa la justicia gratuita privilegiar determinados colectivos por motivos políticos.**

Con independencia del aspecto positivo que toda ampliación de derechos pueda suscitar, el criterio general para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita debe de ser la capacidad económica del solicitante pues de lo contrario se pueden dar situaciones discriminatorias e injustas entre diferentes colectivos —a unos como los citados

se les reconoce, a otros no, a otros parcialmente, como el caso de los trabajadores en el orden social— e incluso entre miembros de un mismo colectivo —se trata por igual a los que disponen de medios económicos más que suficientes y los que carecen de ellos—.

Lo que ha de garantizarse, con la mayor amplitud posible, es la protección jurídica de las personas que integran tales colectivos u otros de análoga consideración, lo cual es diferente a que esa protección haya de resultar necesariamente gratuita.

**TERCERA: El tratamiento que del derecho a la asistencia jurídica gratuita de trabajadores y beneficiarios del sistema de Seguridad Social en el orden social hace el nuevo Anteproyecto, obtiene una opinión desfavorable por los expertos. El reconocimiento del beneficio de justicia gratuita debería estar vinculado a la capacidad económica del solicitante.**

El nuevo Anteproyecto reconoce el derecho a la justicia gratuita en el orden social a los trabajadores en primera instancia sin necesidad de acreditar insuficiencia para litigar.

En consonancia con lo anterior e incluso con el tenor de anteriores borradores del Anteproyecto, el reconocimiento del derecho, para este colectivo y para las diferentes instancias, debería estar vinculado a la capacidad económica del solicitante, sin que tampoco tenga mayor motivación que, a diferencia de otros colectivos, como los antes indicados, el reconocimiento sea aquí parcial tan sólo para la primera instancia.

**CUARTA: Existe una opinión unánime al valorar positivamente que el Anteproyecto, dentro del contenido material del derecho, incluya la prestación consistente en la información sobre la mediación y otros medios extrajudiciales de solución de conflictos.**

Es positivo que se incorporen tales vías al sistema de justicia gratuita de forma que, a falta de un mayor desarrollo e implantación y según éstos se vayan produciendo en la práctica cotidiana, deben tener el consiguiente refrendo e idéntico desarrollo en todo el proceso de mediación y que las personas que carezcan de recursos económicos suficientes puedan acceder al mismo en análogas condiciones que el resto.

**QUINTA: Se valora negativamente que el Anteproyecto no incluya dentro del contenido material del derecho, el servicio de orientación jurídica penitenciaria y otras propuestas de interés que se formularon en su día en pasadas ediciones del Observatorio necesarias para que el servicio sea lo más completo posible en favor del ciudadano carente de recursos.**

Son carencias importantes de la Ley 1/1996 que el Anteproyecto no aprovecha la ocasión para subsanar a pesar de haber sido demandadas, con insistencia, por los diferentes operadores jurídicos (ver anteriores Observatorios de justicia gratuita, informes CGAE, Jornadas estatales sobre AJG, etc.).

La vía administrativa previa —incluida la conciliación laboral— requiere asesoramiento técnico y resulta fundamental para el ulterior desarrollo de la acción judicial a ejercitar; sin embargo la situación económica actual hace inviable que esta propuesta pueda ser materializada.

Con respecto a los servicios de orientación jurídica penitenciaria, está demostrado, allá donde existen, su eficacia y necesidad para la tutela de los derechos de un colectivo especialmente vulnerable como es el de los presos, debiendo gozar de una financiación adecuada y permanente mediante su inclusión en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

**SEXTA: Los expertos consideran que el mecanismo de ratificación que prevé el Anteproyecto para el mantenimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita en fase de ejecución o en vía de recurso, complicará la gestión del servicio de justicia gratuita. Es de difícil cumplimiento en materia penal y extranjería y puede dar lugar a una sobrecarga de los órganos judiciales.**

Si bien esta medida consigue una mayor certeza a la hora de reflejar la voluntad del ciudadano en la realización de tales trámites —innecesaria, en tanto supone desconfianza hacia la actuación del letrado que debe plasmar aquélla—, puede dar lugar a una sobrecarga de los órganos judiciales —ante los que, en su caso, habría de realizarse, por razones de seguridad jurídica—, así como a demoras en la tramitación de los asuntos hasta tanto se produzca tal ratificación.

Además se pueden producir problemas prácticos en situaciones, nada inusuales, especialmente en el ámbito penal, en las que no se pueda localizar al beneficiario del derecho que pudieran dar lugar a indefensión, cuando no fomentar contradicciones con otros aspectos de la propia Ley, como la imposibilidad de presentar insostenibilidad con respecto al condenado.

**SÉPTIMA: La creación del Comité de Consultas previsto por el Anteproyecto cuya principal misión es la de homogeneizar los criterios de las distintas Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita es una medida oportuna**

Es positiva la creación de este órgano dada la diversidad de criterios de cada Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita —al margen incluso de formar parte de un mismo ámbito autonómico—, si bien en base a las competencias autonómicas y posición de las CCAA y Consejos Autonómicos y particularidades que puede tener la aplicación de los criterios en cada lugar, parece adecuado su carácter no vinculante, sin perjuicio de tratar de integrarlo con la máxima representatividad posible —por supuesto, con presencia del CGAE, dado el papel protagonista de la Abogacía en la organización y prestación del servicio—.

También, a través del propio CGAE, de algún representante de Consejos Autonómicos, a fin de que estén representadas todas las posiciones y, en la práctica, dichos criterios orientativos tengan la máxima virtualidad y aplicación posible, pudiendo también servir de referencia para los órganos judiciales a la hora de resolver impugnaciones de las resoluciones que reconozcan o denieguen el reconocimiento del derecho.

**OCTAVA: Se valora positivamente la presunción «iurus tantum» que incluye el Anteproyecto de que abusa del derecho de justicia gratuita quien solicita el beneficio más de tres veces en un año, salvo en lo que respecta al orden penal.**

Aún cuando, lógicamente, la presunción admite prueba en contra de forma que no se produzca indefensión alguna ni vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y con las cautelas de toda limitación que pueda preverse a tales efectos, puede ser un instrumento que en la práctica sirva a los Servicios de Orientación Jurídica para poner freno a usos abu-

sivos del mecanismo de justicia gratuita que en ocasiones se cuentan por decenas o incluso centenares y para pretensiones irrelevantes.

La excepción referida en el orden penal debiera ser sólo en relación al «imputado» (para el que no cabe limitación numérica alguna) y no tanto para formular denuncia/querrela.

**NOVENA: Existe unanimidad al considerar que la nueva regulación que de las insostenibilidades hace el Anteproyecto, implica un recorte en las garantías del beneficiario de justicia gratuita, ya que se considera necesario el informe de contraste del Colegio de Abogados o del Ministerio Fiscal.**

El sistema anterior suponía una mayor garantía al solicitante en el análisis de la insostenibilidad de su pretensión, con la intervención del Ministerio Fiscal y del Colegio de Abogados, si bien el control jurisdiccional que ahora se introduce, además de cubrir la laguna existente hasta ahora en este punto, puede garantizar en último término que no exista vulneración de derechos.

**DÉCIMA: Con independencia de que se estima positivo la implementación de nuevos sistemas de calidad o estadísticos por parte de los Colegios de Abogados que en definitiva pueden repercutir en mejorar el servicio de justicia gratuita, se valora negativamente las nuevas atribuciones y cargas administrativas que el Anteproyecto atribuye a los Colegios de Abogados al estimarse que el sistema actual de gastos de infraestructura previsto será insuficiente para hacer frente a estos nuevos costes de gestión.**

Se incorporan nuevas cargas administrativas a los Colegios sin su correlativa dotación presupuestaria e incremento de los gastos de infraestructura, de por sí insuficientes, —antes al contrario, parece deducirse su reducción— lo que puede poner en peligro la sostenibilidad económica del sistema, por lo que debería reevaluarse y, cuanto menos, no reducirse, la financiación dispensada al servicio teniéndose en cuenta las nuevas funciones otorgadas.

**UNDÉCIMA: Se considera que el Anteproyecto con carácter general no afronta la mejora de las condiciones en las que el Abogado**

**presta el servicio de justicia gratuita (renuncia, pérdida de confianza con el cliente, retribución, carga administrativa, colaboración y respeto por parte de las instituciones, adecuación de medios etc...).**

Aún cuando se avanza en materia de garantizar el cobro de su remuneración con las salvedades que se dirán en la siguiente recomendación, resulta insuficiente a tales efectos ya que no resuelve la laguna de la vigente regulación sobre las excusas —sólo previstas para el orden penal—, ni los supuestos de pérdida de confianza; tampoco garantiza el cobro de los servicios prestados —aunque sí se prevé en la Exposición de Motivos, el articulado es insuficiente—, ni afronta la adecuación ni la actualización de los baremos conforme a IPC, la formación y especialización de los profesionales con cargo a fondos públicos, condiciones de prestación del servicio... etc.

**DUODÉCIMA: Se estima que el Anteproyecto no pone los medios suficientes para asegurar que el Abogado cobre en todo caso por la actuación profesional desempeñada. La medida prevista de que en caso de resolución desestimatoria por parte de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, en defecto de pago voluntario y previa certificación en su caso por el Secretario Judicial de los servicios prestados, los intervinientes puedan instar el procedimiento previsto en los artículos 34 y 35 de la LEC, es insuficiente para asegurar el cobro de honorarios del profesional designado.**

Se recomienda que deba abonarse al profesional el baremo previsto en relación con el servicio prestado sin perjuicio de que si le es denegado al solicitante el derecho a la asistencia jurídica gratuita, la Administración correspondiente pueda reintegrarse de éste la cantidad abonada o que el propio profesional pueda girar los honorarios resultantes y caso de hacerlos efectivos devolver las cantidades percibidas de aquélla. El procedimiento que regula el Anteproyecto no es, en consecuencia, el adecuado.

**DECIMOTERCERA: Se valora positivamente la creación de la Comisión de seguimiento del sistema de justicia gratuita (Ministerio de Justicia y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)**

**y se considera oportuno la participación en la misma del Consejo General de la Abogacía Española.**

Resulta positiva a los efectos de ir advirtiendo y corrigiendo posibles disfunciones del sistema, siendo imprescindible la participación de los órganos de la Abogacía dado su papel fundamental tanto en la organización como en la prestación del servicio ya indicado en la pregunta 7.<sup>a</sup>

**DECIMOCUARTA: Con respecto a la regulación que sobre el apartado de costas lleva a cabo el Anteproyecto.**

Es positivo que en caso de cambio de abogado el ciudadano abone al primero los honorarios correspondientes, al igual que sea el profesional al que directamente se abonen las costas caso de serles impuestas a la parte contraria (en ambos casos habrá de garantizarse la remuneración al profesional). Mayor complejidad supone la expedición de mandamiento a favor de la Administración por sus gastos y tasas, que no constan en el proceso.

En el caso de serle impuestas las costas el beneficiario se mantiene la disposición —necesaria— de exonerarle del pago de las mismas salvo el supuesto de venir a mejor fortuna, con la salvedad de que se aumenta el plazo a 4 años y que sea el Colegio de Abogados el que haga la revisión, lo que supone un nuevo incremento de sus funciones —si bien al menos se ha limitado, respecto de borradores iniciales, a que se solicite a instancia de parte ya que lo contrario supondría una revisión inasumible por completo para los Colegios de todos y cada uno de los expedientes tramitados—.

**DECIMOQUINTA: Los expertos recomiendan que para una mejor calidad del servicio de justicia gratuita es preciso que el abogado preste el servicio en un sólo Colegio de abogados, concretamente en el que está inscrito como abogado ejerciente residente y con despacho profesional abierto, con la finalidad de fomentar la proximidad y cercanía de abogado y beneficiario del servicio de justicia gratuita.**

La previsión que al respecto se efectúa en la OM de 3-6-97 es positiva en tanto tiene como objetivo prioritario y razón última el interés del justiciable y, en concreto, la plena, e inmediata disponibilidad del profe-

sional asignado, cercana a aquél, lo cual difícilmente puede producirse en determinadas ocasiones si dicho profesional reside o tiene su despacho profesional en otra localidad diferente.

A partir de ahí, deberá aclararse por el legislador en ésta o nuevas disposiciones que se prevé aprobar (ej.: sobre servicios profesionales) la posible compatibilidad o no de tal previsión con otras disposiciones legales sobre libertad de competencia y ejercicio profesional en aras a evitar colisiones normativas o consecuencias negativas que pudieran derivarse en esta materia de la propia aplicación de referida norma.

**DECIMOSEXTA: Se valora negativamente la propuesta consistente en un cambio sustancial en el sistema de justicia gratuita sustentado en la eliminación de la doble instancia para la concesión del beneficio de justicia gratuita, de forma que fuera el Colegio de Abogados quien resolviera exclusivamente y por tanto de manera definitiva, la concesión del beneficio de justicia gratuita. Se considera que el sistema actual asegura de una manera eficiente el control de los fondos públicos y es más garantista.**

Aún cuando las estadísticas podrían avalar tal propuesta, dado que una gran mayoría de las designaciones provisionales de los servicios de orientación jurídica se confirman posteriormente por la CAJG, parece complejo que las Admones. admitan dejar toda la decisión en manos de

los Colegios —cuyos criterios de concesión del derecho no son siempre coincidentes con los de la CAJG—, así como que desde los propios Colegios se quiera asumir toda la responsabilidad del proceso y nuevas competencias al respecto, ello máxime cuando las asignaciones presupuestarias ya resultan insuficientes en la configuración actual.

El actual sistema es, además, más garantista con los derechos del solicitante y las partes.

**DECIMOSÉPTIMA: Ante la aplicación heterogénea del mecanismo de pago de las tasas en relación con la tramitación de la solicitud de asistencia jurídica gratuita se recomienda aunar criterios en todos los órganos judiciales y dar prioridad a la resolución provisional del Servicio de Orientación Jurídica Gratuita para exonerar el pago de la tasa.**

Ante la aplicación heterogénea del mecanismo de pago de las tasas en relación con la solicitud de justicia gratuita y las demoras que se producen hasta que se produce el reconocimiento definitivo del derecho tal como se demanda en la Ley de Tasas, debería aprovecharse la reforma de la Ley 1/1996 para evitar las disfunciones actuales y dar prioridad a la resolución provisional del SOJ para exonerar inicialmente el pago de la tasa, sin perjuicio de que si fuera revocada ello tuviera las consiguientes consecuencias respecto al ulterior pago o devolución de la tasa.