

Sobre el Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 20 de marzo de 2013 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 5 de marzo de 2013 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministro de Justicia en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen, por el procedimiento de urgencia, sobre el Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para la elaboración de una propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de la Memoria de análisis del impacto nor-

mativo, regulada según el RD 1083/2009, de 3 de julio, en la que, en un único documento, se incluyen los apartados siguientes:

1. Oportunidad de la propuesta, donde se exponen los factores que determinan la necesidad y oportunidad de sustituir el régimen contenido en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita, así como los objetivos del Anteproyecto dirigidos, principalmente, a garantizar la sostenibilidad del sistema de asistencia jurídica gratuita.

2. Contenido y análisis jurídico de la norma, que incluye una exhaustiva enumeración de las modificaciones que introduce y un análisis jurídico que abarca el título competencial, las normas que deroga el Anteproyecto y la descripción del procedimiento de elaboración, incluyendo las diferentes propuestas que se han recogido en la norma.
3. Análisis de impactos, donde se analiza el impacto económico y presupuestario del Anteproyecto en función de su incidencia en los presupuestos públicos, en los ciudadanos, en los colegios profesionales y en las cargas administrativas, concluyendo que la norma no conllevará un aumento del gasto público destinado a financiar el sistema de justicia gratuita. Con relación al impacto por razón de género, se considera una medida de primer orden desde el punto de vista del género que pretende proporcionar la mejor atención posible a las mujeres víctimas de malos tratos. Del mismo modo, se prevé un impacto positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Asimismo, la Memoria del análisis de impacto normativo viene acompañada por un anexo I relativo a los presupuestos del Ministerio de Justicia para asistencia jurídica gratuita de los años 2010, 2011 y 2012 y un anexo II que recoge los módulos aplicables por las distintas

Administraciones públicas a la asistencia jurídica gratuita.

La Ley de Asistencia jurídica gratuita supuso la unificación, en un único cuerpo legal, de la dispersa legislación procesal que regulaba el derecho a la justicia gratuita. Un derecho contemplado en el artículo 119 de la Constitución que reconoce la gratuidad de la justicia cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar, consagrando así un derecho de carácter instrumental respecto al derecho de acceso a la jurisdicción reconocido en el artículo 24.

En virtud de esta reserva de ley, el legislador ha desarrollado la encomienda constitucional de articular un sistema de justicia gratuita, teniendo presente, tal y como ha reconocido el Tribunal Constitucional, que “este derecho de carácter social que pretende evitar la indefensión y la desigualdad de armas procesales que puede originarse en el acceso al proceso de las personas que carecen de recursos económicos para litigar, no puede concederse de modo ilimitado” (Sentencia 117/1998).

El desarrollo legal y alcance de este derecho aparece pues unido a la existencia de recursos presupuestarios suficientes para su sostenimiento, recursos que, actualmente, están configurados a través de un modelo mixto de financiación de la Administración de Justicia con cargo a los impuestos y a las tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial, modelo cuya viabilidad ha sido

reconocida por el Tribunal Constitucional (stc 20/2012)¹.

Este modelo de financiación ha sido afectado recientemente por la revisión del sistema de tasas judiciales, a través de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, que no ha sido objeto de consulta al CES².

Posteriormente, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modificaba el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, introduciendo una serie de cambios en la Ley de Tasas, “al objeto de atender con la mayor celeridad los planteamientos expuestos por la Defensora del Pueblo”, según reconoce en su exposición de motivos, donde también se afirma que la aplicación de la Ley ha puesto de manifiesto que “podrían llegar a darse casos concretos e individualizados en los que la cuantía fijada en la tasa resultara excesiva”. Este Real

Decreto-ley introduce igualmente una serie de reformas en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita que, a su vez, aparecen recogidas en el Anteproyecto sometido a dictamen.

El objetivo principal que persigue el Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita es garantizar la sostenibilidad de la asistencia jurídica gratuita mediante una mejor gestión y una mayor eficacia, como señala la exposición de motivos.

En la elaboración de la norma se han seguido las directrices de varias directivas europeas: la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, por la que se amplía el ámbito subjetivo de reconocimiento del derecho a determinados colectivos que se consideran especialmente vulnerables y la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las

¹ La Memoria económica del Anteproyecto da cuenta de que pese al incremento en los últimos años del presupuesto destinado por las Administraciones públicas a la asistencia jurídica, pasando de 62.656.012 euros en el año 1999 a 246.449.422 euros en 2011, según los datos del VI Informe del Observatorio de Asistencia Jurídica Gratuita, la crisis económica y la necesidad de control del déficit público provocaron que en 2010 se rompiera por primera vez la tendencia al alza del presupuesto destinado a la asistencia jurídica gratuita y que descendiera en 2011 un 4 por 100 con respecto al año anterior.

² Cabe recordar igualmente que la situación económica actual ha sido aducida entre los motivos de la reforma de otro texto legal que también desarrolla la previsión constitucional del artículo 119, como es la Ley Orgánica del Poder judicial, en el intento de adoptar medidas que mejoren la eficiencia de todas las Administraciones públicas, incluyendo la Administración de Justicia, a través de la Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de Medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial.

víctimas. Y, asimismo, de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civi-

les y mercantiles, por la que los Estados miembros deben alentar a los profesionales del derecho a informar a sus clientes de las posibilidades que ofrece la mediación.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen consta de sesenta artículos, organizados en ocho títulos, así como de dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.

El título I, relativo al derecho a la asistencia jurídica gratuita, se compone de nueve artículos (1 a 9). En cuanto al artículo 2, que regula el ámbito personal de aplicación del derecho a la asistencia jurídica gratuita, cabe señalar que algunas de las novedades que recoge, en este terreno, en relación con la Ley 1/1996 actualmente en vigor, ya han sido incorporadas a dicha ley a través 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. Entre dichas novedades destaca, en primer lugar, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, con independencia de los recursos para litigar, 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 a las personas con discapacidad psíquica cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato.

En segundo lugar, sobresale la inclusión también entre los beneficiarios de la justicia gratuita, con independencia de los recursos para litigar, de quienes a causa de un accidente sufran secuelas permanentes que le impidan totalmente la realización de las tareas de la ocupación o actividad habitual, o que le inhabiliten para la realización de cualquier ocupación o actividad o 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.

Entre las novedades recogidas en este artículo que no han sido incorporadas a la Ley 1/1996 por el citado Real Decreto-ley 3/2013, está la relativa a la inclusión de los sindicatos y los representantes unitarios y sindicales de los trabajadores entre los beneficiarios del derecho a la asistencia jurídica gratuita sin necesidad de acreditar insuficiencia de recursos para litigar, cuando ejerciten un interés colectivo en

defensa de los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social, de acuerdo con la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social, y para el ejercicio de acciones para la efectividad de los derechos laborales en los procedimientos concursales. Y, por razones opuestas, destaca la modificación consistente en la supresión del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, sin necesidad de acreditar previamente carecer de recursos para litigar, de trabajadores y beneficiarios del sistema de Seguridad Social en segunda instancia y casación del orden jurisdiccional social, procesos concursales y en el orden contencioso-administrativo, para los litigios en materia laboral.

En el artículo 3, dedicado a los requisitos básicos para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, el Real Decreto-ley 3/2013 ha incluido en la Ley 1/1996 las principales novedades que recoge este artículo, a saber, la aclaración de que los ingresos económicos que se tendrán en cuenta para reconocer el derecho a la asistencia jurídica gratuita son ingresos brutos, la modificación (elevación) de los umbrales de renta para la determinación del reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita, la sustitución de las referencias al salario mínimo interprofesional (SMI) por la del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) a efectos de los anteriores umbrales y la consideración del patrimonio que posean los solicitantes del derecho a la justicia gratuita a fin de com-

probar si cumplen los requisitos para solicitar la asistencia.

En cuanto al artículo 5, que se ocupa del reconocimiento excepcional del derecho a la asistencia jurídica gratuita, cabe señalar que el Real Decreto-ley 3/2013 incluye en la Ley 1/1996 todas las novedades que este recoge, entre las que destaca el aumento del límite de los ingresos por debajo del cual se podrá solicitar y obtener el reconocimiento excepcional del derecho, que pasa a ser de cinco veces el IPREM.

El artículo 6, que establece el contenido material del derecho a la asistencia jurídica gratuita, recoge como principales novedades, sin contar con las modificaciones operadas en este ámbito por el Real Decreto-ley 3/2013 en la Ley 1/1996 ya previstas por este (donde destaca la relativa a que el solicitante del derecho a la asistencia jurídica gratuita deberá indicar cuáles son las prestaciones cuyo reconocimiento pide), las concernientes a inclusión expresa, dentro de la prestación relativa al asesoramiento y orientación gratuitos, el derecho del beneficiario de la asistencia jurídica gratuita a recibir toda la información relativa a la mediación como alternativa al proceso judicial, y a la inclusión de la previsión consistente en que cuando se trate de víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos así como a los menores de edad y las personas con discapacidad psíquica (en los términos fijados en el apartado segundo del artículo 2 del Anteproyecto), la asistencia jurídica gratuita comprenderá asesoramiento y orien-

tación gratuitos en el momento inmediatamente previo a la interposición de denuncia o querrela.

El artículo 8, que regula la insuficiencia económica sobrevenida, contempla una importante novedad respecto de lo que establece la Ley 1/1996 sobre esta cuestión. Esta consiste en establecer que el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita por circunstancias sobrevenidas no tendrá carácter retroactivo, sin que proceda su solicitud cuando el proceso ya hubiera finalizado mediante resolución firme.

El artículo 9, por último, contempla la creación de un Comité de Consultas, en el seno del Ministerio de Justicia, para asegurar una aplicación homogénea de la Ley que garantice la igualdad en el acceso al derecho de justicia gratuita. La composición de este se determinará reglamentariamente y en él participarán las comunidades autónomas con competencias en materia de justicia. Corresponderá a este órgano velar por la unidad de criterio entre los responsables de la gestión del sistema.

El título II, que se ocupa de la competencia y del procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, se compone de trece artículos (10 a 22). En cuanto al artículo 13, que regula la solicitud del derecho de asistencia jurídica gratuita, recoge como principal novedad, dejando al margen las modificaciones operadas en este ámbito por el Real Decreto-ley 3/2013 en la Ley 1/1996 ya previstas por este, la relativa a que la solicitud podrá

presentarse por cualquier medio, incluyendo los previstos en la Ley 1/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

El artículo 14, relativo a los requisitos de la solicitud del derecho de asistencia jurídica gratuita, presenta una novedad de relevancia en relación con lo dispuesto sobre este aspecto en la vigente Ley 1/1996, a saber, la previsión de que en la solicitud, la información que se va a comprobar no es solo la relativa a las rentas o ingresos, sino que también se va a tomar en consideración el patrimonio del solicitante (en consonancia con lo dispuesto en el artículo 3).

El artículo 18, que se ocupa de la comprobación de datos, resolución y notificación, dispone de manera novedosa un aumento de las facultades de averiguación patrimonial por parte de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, de tal forma que no solo se requerirán a la Administración Tributaria la confirmación de datos, sino también al catastro, a la Seguridad Social y a los Registros de la Propiedad y Mercantiles y, en general, aquellos otros que permitan comprobar por medios electrónicos la información proporcionada en la solicitud.

El artículo 19, que recoge los efectos de la resolución acerca del reconocimiento o no del derecho a la asistencia jurídica gratuita, señala de manera novedosa que los profesionales podrán instar para el abono de sus servicios prestados los procedimientos regulados en los artículos 34 y 35 de la Ley de Enjuiciamiento civil.

El título III, que alberga la regulación de la organización de los servicios de asesoramiento, asistencia letrada, defensa y representación gratuitos, consta de cinco artículos (23 a 27). El artículo 23, relativo a la gestión colegial de los servicios de asesoramiento, asistencia letrada, defensa y representación gratuitas, añade de manera novedosa, en relación con lo dispuesto sobre este aspecto en la vigente Ley 1/1996, la previsión de que los colegios de abogados informarán a los peticionarios del derecho a la asistencia jurídica gratuita del contenido material del derecho, su extensión temporal y del coste del servicio que se les presta, así como de las obligaciones que deberán asumir en caso de que no se les reconozca definitivamente su derecho y de los sistemas alternativos al proceso judicial para la resolución de los conflictos, cuando tales sistemas pudieran resultar de aplicación.

Por su parte, el artículo 27, que se encarga de regular la responsabilidad patrimonial de los colegios de abogados y procuradores por los daños producidos de la asistencia jurídica gratuita, señala novedosamente que la anulación o modificación de las decisiones adoptadas por los colegios profesionales respecto de las designaciones provisionales de abogado y de procurador, que sean acordadas por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita en el momento de dictar resolución, o por los órganos judiciales que resuelvan las impugnaciones previstas en el artículo 21, no suponen en sí mismas título de imputa-

ción de responsabilidad a los colegios profesionales.

El título IV, que se ocupa de la designación de abogado y procurador de oficio, se compone de doce artículos (28 a 39). El artículo 29, relativo a la renuncia a la asignación de abogado y procurador de oficio, dispone de manera novedosa que si la renuncia se produce una vez iniciado el proceso, la retribución del abogado o el procurador será la que corresponda a las actuaciones efectivamente realizadas hasta el momento de la renuncia.

El artículo 30, que regula las especialidades del orden jurisdiccional penal, contempla una serie de novedades respecto de lo dispuesto sobre esta cuestión en la vigente Ley 1/1996, entre las que caben destacar las que siguen: se precisa que el cliente estará obligado a abonar los honorarios devengados en el caso de que no le sea reconocido o le sea revocado el derecho a la asistencia jurídica gratuita y se especifica que, en el caso de que se produzca un cambio de abogado después de la asistencia al detenido, será el solicitante quien retribuya su actuación.

El artículo 33, que se ocupa de la apreciación del abuso del derecho de asistencia jurídica gratuita prevé principalmente, de manera novedosa, que, salvo prueba en contrario, se presumirá el abuso de derecho y se desestimará la petición de justicia gratuita, cuando haya solicitado el beneficiario su reconocimiento más de tres veces en un año, con excepción del orden penal.

El artículo 39, que alberga la regulación de la apreciación judicial del abuso de derecho, prevé novedosamente la posibilidad de que el juez competente imponga una condena en costas si aprecia temeridad o abuso del derecho en la impugnación de la resolución que concede o deniega el beneficio de la asistencia jurídica gratuita.

El título V, relativo a la subvención y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita, consta de ocho artículos (40 a 47). El artículo 40, que se ocupa de la subvención de la Administración pública de la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita por los colegios de abogados y de procuradores, dispone, principalmente y de manera novedosa, que la gestión de la subvención estará sujeta a las obligaciones que impone la Ley 28/2003, de 17 de noviembre, general de Subvenciones y su normativa de desarrollo, así como las normas de las comunidades autónomas en esta materia cuando corresponda estas dicha gestión.

El artículo 43, relativo a la justificación de la aplicación de la subvención, establece que dentro de los cuatro primeros meses de cada año, los colegios generales justificarán ante la Administración competente la aplicación de la subvención durante todo el ejercicio inmediatamente anterior. Si incumplieran dicha obligación, se suspenderán los sucesivos libramientos hasta la rendición íntegra de la correspondiente cuenta. Ambos extremos suponen una novedad respecto de lo que señala la Ley 1/1996 sobre esta cuestión.

El artículo 44, que se ocupa del control de la calidad del servicio de asistencia jurídica gratuita prestado por los profesionales, dispone novedosamente que se establecerán, por las Administraciones públicas en colaboración con los colegios profesionales, sistemas de evaluación que resulten precisos, así como un mecanismo de valoración por los beneficiarios de la asistencia según la carta de derechos que les será entregada.

El título VI, que recoge las disposiciones relativas al régimen disciplinario de los abogados y procuradores de los servicios de asistencia jurídica gratuita, comprende los artículos 48 y 49. Hay que señalar que este no sufre alteración alguna en relación con el título VI de la Ley 1/1996 que se ocupa de este mismo tema.

El título VII, que se ocupa de la asistencia jurídica gratuita en los litigios transfronterizos de la Unión Europea, consta de nueve artículos (50 a 58) organizados en tres capítulos. El primero se refiere a las normas generales, el segundo al reconocimiento del derecho en España y, finalmente, el tercero al reconocimiento del derecho en otros Estado miembros. Pues bien, este título no sufre variación alguna en su contenido respecto al título VIII de la Ley 1/1996 que regula esta misma cuestión.

El título VIII, que regula la aplicación en España de tratados y convenios internacionales sobre asistencia jurídica gratuita, comprende los artículos 59 y 60. Cabe señalar que este título no sufre modificación alguna

en su contenido respecto al título VII de la Ley 1/1996 que regula este mismo tema.

En relación con las disposiciones adicionales, la primera se encarga de regular la composición de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita en casos excepcionales, mientras que la segunda prevé la creación de una Comisión de Seguimiento del Sistema de Justicia Gratuita que evaluará el funcionamiento del mismo, con especial hincapié en lo que se refiere a su financiación y la vinculación a las tasas judiciales.

Por lo que respecta a las disposiciones transitorias, la primera de ellas se ocupa de las solicitudes de justicia gratuita en tramitación señalando que las mismas, presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, se regirán por esta en relación con las actuaciones realizadas después de su entrada en vigor; la segunda se encarga de regular la retribución provisional de los gastos de funcionamiento de los colegios profesionales; y, por último, la tercera establece el régimen de costas en los recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal o casación que estuvieren en tramitación a la entrada en vigor de la presente Ley, señalando que no será de aplicación el nuevo régimen de costas previsto para los mismos en la disposición final tercera de esta.

La disposición derogatoria única dispone que quedan derogadas la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita, así como cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente Ley.

En cuanto a las disposiciones finales, cabe señalar que la primera recoge los distintos

títulos competenciales en virtud de los cuales se dicta esta Ley, la segunda procede a modificar el párrafo tercero del artículo 1.318 del Código Civil y la tercera se ocupa de la modificación del artículo 398 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil para establecer que para los recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal o casación, se aplicarán, en cuanto a las costas del recurso, los criterios recogidos en el artículo 394 de la misma.

La cuarta modifica el apartado 3 del artículo 22 de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social mientras que la quinta lleva a cabo una modificación de los apartados 1 y 2 del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género y la sexta opera una modificación del apartado 4 del artículo 21 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social a fin de establecer la suspensión de los plazos de caducidad o de interrupción de la prescripción de acciones en caso de solicitud de abogado por el turno de oficio por los trabajadores y beneficiarios del sistema de Seguridad Social que ostenten el derecho de asistencia jurídica gratuita.

Por su parte, la séptima establece que en el plazo de seis meses desde la aprobación de la presente Ley, el Gobierno, en el ámbito de sus competencias, aprobará un nuevo reglamento general de desarrollo de la misma; la octava señala que mediante la

presente Ley se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2003/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios, y los artículos 13 y 12 de las Directivas 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de

las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo; y 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo, respectivamente. Por último, la novena dispone la entrada en vigor de esta Ley a los dos meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

3. Observaciones previas y generales

3.1. OBSERVACIONES PREVIAS

Las circunstancias que concurren en la solicitud de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita hacen necesario comenzar exponiendo algunas consideraciones de orden preliminar antes de valorar su contenido y alcance.

En primer lugar, existe una estrecha y evidente conexión entre el Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita y la reciente Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y

Ciencias Forenses (en adelante, Ley de Tasas), viniendo a conformar ambas normas un paquete legislativo que incide sobre el bien jurídico del acceso a la Administración de Justicia. Esta vinculación es destacada por referencias de la propia exposición de motivos de la Ley de Tasas, en el sentido de que dicha Ley tendrá como virtualidad proporcionar recursos para dotar mejor al sistema de justicia gratuita, y asimismo, por la motivación del Anteproyecto, que señala “la estrecha relación entre las dos leyes” y afirma que los recursos pre-

³ Resolución adoptada por la Defensora del Pueblo en relación con las solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses y con otras pretensiones relacionadas directamente con dicha norma. Madrid, 20 de febrero de 2013.

supuestarios imprescindibles para el sistema de justicia gratuita serían insuficientes sin la Ley de Tasas, de la que derivan, también según el mismo preámbulo.

Se trata de una relación entre dos instrumentos de una misma política legislativa que ha sido también destacada, en cuanto a sus implicaciones, por la institución del Defensor del Pueblo, para la que hubiera sido deseable y aconsejable la tramitación paralela de ambas leyes³, teniendo en cuenta que la configuración que lleve a cabo el legislador del derecho a la asistencia jurídica gratuita resulta fundamental, a su vez, para valorar y enjuiciar el sistema de tasas en la Administración de Justicia y sus consecuencias para el acceso a la tutela de los jueces y tribunales.

Pues bien, precisamente esa imbricación entre las dos normas, en los fines que las motivan y en el bien jurídico al que afectan, el conjunto legislativo que configuran en definitiva, hubiera hecho deseable que el Consejo Económico y Social se pronunciase en su momento sobre el Anteproyecto de la Ley de Tasas, habiéndose privado con la no remisión a esta institución de representación y participación de un elemento necesario para el adecuado cumplimiento de su función consultiva. Y, en todo caso, lleva a que un análisis y valoración rigurosos del Anteproyecto que se presenta a dictamen deba tener en cuenta la regulación llevada a cabo en diversos aspectos de la Ley de Tasas.

Dicha Ley ha sido además objeto de una reciente reforma motivada por las recomendaciones formuladas por la institución del Defensor del Pueblo al Ministro de Justicia, orientadas a una reducción sustancial de la cuantía de las tasas judiciales y la supresión de algunas de ellas⁴. Pero asimismo, el 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, en el que se plasman algunas, no todas, de las recomendaciones de la Defensora del Pueblo, ha venido a operar cambios en el derecho de asistencia jurídica gratuita, modificando a tal efecto también la Ley 1/1996, de 10 de enero, cambios que afectan a parte de los contenidos del Anteproyecto objeto de este dictamen, generando una situación que convierte en más compleja e incierta la eficacia de la función consultiva ya que implica pronunciarse sobre aspectos del proyecto que son ya hoy derecho vigente, aprobados como han sido por una norma con rango de ley. Dichos cambios afectan, entre otras materias, al ámbito personal de aplicación, a los requisitos básicos, al contenido material del derecho, o a la solicitud del derecho de asistencia jurídica gratuita.

3.2. OBSERVACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley hace hincapié en una perspectiva económica y presupuesta-

⁴ Recomendaciones incluidas en la citada Resolución de 20 de febrero de 2013, en la que afirma que “asume muchos de los postulados de los ciudadanos que se han dirigido a la institución y considera excesivas algunas de las tasas establecidas”.

ria, en su concepción y en su tratamiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, que afecta a la configuración de elementos esenciales del mismo como son, entre otros, su ámbito de aplicación y los requisitos básicos para su acceso. La exposición de motivos del Anteproyecto es clara al respecto al afirmar que el alcance y configuración legal de este derecho aparece unido a la existencia de recursos presupuestarios suficientes para su sostenimiento, “algo que adquiere especial relevancia en la coyuntura actual”, refiriéndose a continuación al proceso de consolidación presupuestaria que se viene aplicando en España desde 2009, que califica de imprescindible para garantizar el objetivo de déficit del 3 por 100 en 2014. Por otra parte, este enfoque económico lo comparte con la Ley de Tasas, cuyos fines se cifran en racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional al mismo tiempo que aportar unos mayores recursos para mejorar la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita.

Al CES le preocupa que una perspectiva exclusivamente económica y presupuestaria que no tenga suficientemente en cuenta otras consideraciones pueda afectar a la relevancia constitucional de lo que, como ya se ha mencionado, integra un componente esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, relegándolo a la consideración de un mero servicio prestacional

sujeto a los vaivenes de la política fiscal y a concretas, aun siendo absolutamente legítimas, opciones de política económica y presupuestaria en el contexto de una determinada coyuntura. El hecho de que la previsión constitucional del beneficio de justicia gratuita aparezca recogido en el artículo 119 de la Carta Magna, dentro del título VI relativo al Poder judicial, y extramuros por tanto de los derechos y libertades recogidos en su título I (“derechos fundamentales y libertades públicas”), no oculta la íntima conexión de funcionalidad que lo liga con los derechos fundamentales del artículo 24 del texto constitucional. Indiscutiblemente, el beneficio de justicia gratuita es un derecho de configuración legal, pero también lo es que el legislador, a la hora de regular su extensión subjetiva, contenido y condiciones de ejercicio, está sujeto a un contenido mínimo indisponible, como refleja reiteradamente la doctrina del Tribunal Constitucional⁵.

A juicio de este Consejo, determinadas medidas restrictivas contenidas en el Anteproyecto no son consecuentes o proporcionadas con algunas de las motivaciones recogidas en la exposición de motivos del Anteproyecto, basadas en consideraciones genéricas como las señaladas. No lo son, precisamente, cuando de lo que se está tratando es de un sistema de derechos que, a través de la nivelación de desigualdades económicas de partida, contribuye a garantizar una igual-

⁵ Entre otras, véase la STC 16/1994.

dad real y efectiva, y a convertir en efectivo el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Por estas y otras consideraciones, merece una valoración muy crítica, a juicio de este Consejo, una de las modificaciones mayores y más cualitativas que se contienen en el Anteproyecto, a saber, el cambio en el modelo del beneficio legal de justicia gratuita en el orden jurisdiccional social que ha venido existiendo a lo largo de la historia de nuestra legislación social desde las primeras leyes obreras promulgadas a comienzos del siglo pasado.

El condicionamiento que se prevé del derecho de asistencia jurídica gratuita de los trabajadores y de los beneficiarios del sistema de Seguridad Social a acreditar la insuficiencia de recursos, para las fases procesales ulteriores a la instancia (recursos de suplicación y casación, y recursos de apelación contra las resoluciones recaídas en procesos concursales), lleva a desconocer el carácter reequilibrador de situaciones desiguales de partida, el distinto poder material y contractual que asiste a las partes de la relación jurídica de trabajo, que poseen las normas sustantivas y procesales (como tiene reconocido expresamente el Tribunal Constitucional), entre las que cabe contar el beneficio de justicia gratuita reconocido como derecho *ex lege*.

En efecto, el no carecer de recursos suficientes para litigar, en la concreta regulación de los mismos de la vigente o la futura Ley de Asistencia jurídica gratuita, no puede hacer olvidar la incidencia y el impacto que tendrán esas costas procesales (a las que hay que sumar las tasas previstas para los recursos de suplicación y casación en la Ley de Tasas, incluso después de la reducción aplicada en la parte variable por el RDL 3/2013), en la capacidad económica de los trabajadores y sus familias, o de los beneficiarios del sistema de Seguridad Social, máxime en situaciones en las que la cuestión litigiosa puede ser la propia percepción de las rentas salariales, principal fuente de ingresos, no hay que olvidarlo, para la cobertura de las necesidades básicas de la mayor parte de la población⁶.

En otras palabras, sin desconocer el carácter de derecho de configuración legal que tiene la asistencia jurídica gratuita, y del amplio margen de maniobra política de que dispone el legislador respecto del mismo en relación con su extensión subjetiva y material, requisitos de su disfrute, etc., a juicio del CES, poseer recursos suficientes para litigar, en los términos regulados en la vigente o la futura Ley de Asistencia jurídica gratuita, no garantiza que, en el caso de la reclamación de derechos sociales y laborales, no

⁶ La citada Resolución de la Defensora del Pueblo, de 20 de febrero de 2013, recomendaba la exención en el orden social de las tasas por los recursos de suplicación y de casación “por las mismas razones de interés social, y en el contexto de la grave situación económica de nuestro país, que está produciendo una fuerte destrucción de empleo y el empeoramiento general de las condiciones laborales”.

quede sensiblemente menoscabada la capacidad de atender simultáneamente las necesidades vitales de los trabajadores o beneficiarios y las de sus familias, dado el carácter de fuente básica de ingresos que tienen en la generalidad de los casos, lo que, en no pocas ocasiones, podría poner a dichas personas ante la disyuntiva de dejar de litigar o poner en peligro el nivel mínimo de subsistencia personal o familiar. Esta realidad, históricamente, se ha resuelto reconociendo *ex lege* el beneficio de justicia gratuita en el orden social de la jurisdicción, sin condicionarlo a acreditar insuficiencia de recursos, modelo que, en opinión de este Consejo, no debería alterarse.

Las razones para la valoración crítica de este cambio de modelo en el Anteproyecto no vienen, sin embargo, únicamente de la afectación a principios inspiradores de la legislación sustantiva y procesal laboral, sino también de la gobernanza del sistema de justicia gratuita desde el momento en que es previsible la aparición de serios problemas a partir de la apertura de múltiples procedimientos individuales de reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita tanto para la gestión del propio sistema como para las actuaciones procesales de los justiciables.

Esta valoración crítica formulada en términos amplios a lo que se entiende por este Consejo que representa uno de los cambios más preocupantes contenidos en el Anteproyecto, deberá ser completada en ulte-

riores observaciones con referencias a las situaciones de otros colectivos, como los empleados públicos no laborales, funcionarios y personal estatutario, en cuanto a su derecho de acceso a la asistencia jurídica gratuita en reclamaciones en materia de personal; a los ciudadanos en relación con los derechos del sistema de autonomía personal y atención a la dependencia; o, por último a los límites de la asistencia jurídica gratuita a la actuación procesal de las organizaciones sindicales.

En otro orden de cosas, en el terreno de la técnica legislativa, al CES le merece una valoración favorable la opción de sustituir íntegramente la vigente Ley de un texto nuevo, a la vez que se conserva la estructura sistemática de la Ley vigente, en lugar de acudir al expediente de reformas parciales que con demasiada frecuencia se observa en la labor legislativa, y que en no pocas ocasiones conduce a una dificultosa inteligibilidad del derecho vigente cuando se da una sucesión y acumulación de estas reformas parciales sin elaboración de textos refundidos.

Por otra parte, el CES quiere llamar la atención acerca de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en el Anteproyecto, que, entre otras consecuencias, puede redundar en una interpretación y en una aplicación excesivamente complejas de la norma, de lo que se recogen algunas referencias concretas en ulteriores observaciones.

4. Observaciones particulares

Sobre el derecho a la asistencia jurídica gratuita (título I)

El ámbito de delimitación subjetiva del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, y los títulos por los que esta se atribuye, bien por carecer de recursos suficientes para litigar (contenido indisponible del artículo 119 de la Constitución), o bien por atribución *ex lege* al entender el legislador que concurren razones de interés general que lo avalan, constituyen aspectos fundamentales del Anteproyecto, en los que resulta aconsejable por ello una regulación y una sistemática muy claras. El artículo 2 contiene esta regulación, en la que se unen la extensión subjetiva, que abarca a personas físicas y jurídicas (y dentro de estas últimas, además, con una tipología que comprende a organizaciones, asociaciones e instituciones), y las causas o títulos de la atribución de la justicia gratuita; a todo ello se añade, asimismo, la referencia a un orden jurisdiccional específico, como es el social. A juicio del CES sería conveniente, para una mejor comprensión de esta crucial materia, modificar la ordenación sistemática de los diferentes supuestos de acuerdo con un criterio más definido e identificable.

Entrando en el fondo, como ya se ha destacado en las observaciones generales, el CES no comparte la sustancial alteración del modelo de beneficio legal de justicia gratuita para los trabajadores y beneficiarios del sistema de Seguridad Social que contiene el Anteproyecto, condicionando el

reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita al cumplimiento de los requisitos generales para la interposición de recursos (suplicación, casación y apelación en los procesos concursales) en el orden jurisdiccional social, poniendo fin a un esquema de atribución que cuenta con sólidos fundamentos en los fines y principios que informan la legislación sociolaboral sustantiva y procesal y que atesora una larga tradición aplicativa. No parece necesario extenderse en una mayor fundamentación de esta observación. Baste añadir, únicamente, que no se acierta a entender las razones de exigencia presupuestaria que se aducen en la motivación del Anteproyecto y en su memoria de análisis, al aludir, por ejemplo a “medidas tendentes a la racionalización del gasto destinado a la justicia gratuita”, de forma “coherente con la coyuntura económica que atraviesa nuestro país”, o al “propósito de la Ley, desde este punto de vista presupuestario, de lograr unos presupuestos equilibrados en la cobertura de la asistencia jurídica gratuita”. Y no se entienden tales razones cuando, como señala la propia memoria de análisis que acompaña al Anteproyecto, el peso económico del orden jurisdiccional social en el sistema de justicia gratuita supone un 2 por 100 del total. No parece haber correspondencia, pues, entre un cambio de estas características y alcance cualitativo, y los objetivos de ahorro indicados en la memoria.

El CES estima, por tanto, que debería mantenerse el modelo vigente de reconocimien-

to del derecho no condicionado en el orden jurisdiccional social y en los procedimientos concursales, con base en el primer supuesto del artículo 119 de la Constitución. La modificación del Anteproyecto en el sentido expresado debería tener en cuenta, consiguientemente, el necesario ajuste o adaptación de la Ley de Tasas judiciales.

El CES quiere llamar, asimismo, la atención sobre la disparidad de tratamientos y de situaciones, sin que parezca haber causas objetivas que la fundamenten, en que quedan diferentes colectivos de personas y organizaciones, bien en atención a las materias objeto de litigio, bien en atención a los órdenes jurisdiccionales en que se llevan a cabo las reclamaciones. Disparidad de tratamiento que se amplía, en determinados casos, considerando el conjunto legislativo del Anteproyecto y de la mencionada Ley de Tasas judiciales, que comparten unidad de fines como se ha dicho.

Así, a juicio del CES carece de fundamento la no inclusión en la exención parcial de las tasas judiciales que contempla la Ley de Tasas para los trabajadores en el orden social a los beneficiarios del sistema de Seguridad Social, a pesar de parecer evidente la identidad de razón entre ambos supuestos.

Un ejemplo notorio del tratamiento desigual apuntado es el que se da en relación con el personal de las Administraciones públicas en el ámbito contencioso-administrativo, al que no se le reconoce en el

Anteproyecto el derecho a la asistencia jurídica gratuita en reclamaciones en materia profesional, en los términos de los trabajadores en el ámbito social, a pesar de la identidad de razón que también existe⁷, y en todo caso, contrastando con la mejora que lleva a cabo el Anteproyecto reconociendo expresamente el derecho a determinados colectivos de personas con independencia de la existencia de recursos para litigar. El CES estima, por todo ello, que debería equipararse en el derecho a la asistencia jurídica gratuita al personal de las Administraciones públicas al reconocimiento, en los términos generales postulados en este dictamen, a los trabajadores en el orden jurisdiccional social. En igual sentido, una modificación como la planteada para el Anteproyecto debería acompañarse, además, de la correspondiente adaptación en la Ley de Tasas judiciales.

Y, en un plano más de detalle, el CES considera que también debería venir expresamente reconocido el derecho, en los mismos términos, a los ciudadanos beneficiarios del sistema de autonomía y atención a las personas en situación de dependencia (SAAD) que, pese a no formar parte jurídicamente del sistema de Seguridad Social, comparte identidad de razón con los beneficiarios de este.

En el plano colectivo, si bien es cierto que el Anteproyecto reconoce el beneficio legal de justicia gratuita a los sindicatos

⁷ Identidad de razón que está en la base del tratamiento igual que, sin embargo, sí reciben ambos colectivos, funcionarios y trabajadores laborales públicos o privados, en la Ley de Tasas judiciales.

(y los representantes unitarios y sindicales de los trabajadores) cuando ejerciten un interés colectivo, recogiendo lo establecido en la Ley 36/2011, reguladora de la Jurisdicción social, lo cierto es que este beneficio se circunscribe al orden social, no alcanzando al orden contencioso-administrativo ni a los procesos concursales, a pesar de darse en estos idénticas acciones de defensa de intereses colectivos en la actuación de los sindicatos. Además de la identidad de razón entre las actuaciones colectivas en los dos órdenes, la actuación de los sindicatos en defensa de intereses colectivos tiene, en esos casos, la virtualidad de evitar una multiplicidad de reclamaciones individuales al igual que ocurre en el orden social, con el consiguiente ahorro para la Administración de Justicia y el sistema de justicia gratuita en particular.

El Anteproyecto, asimismo, reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita, si bien en este caso cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar, a una serie de personas jurídicas para el ejercicio de acciones en defensa de sus intereses específicos [artículo 2.1.c)]: asociaciones de utilidad pública del artículo 32 de la LO 1/2002, asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico que cumplan los requisitos que establece, y fundaciones inscritas en el registro público correspondiente. Sin embargo, el propio Anteproyecto (artículo 3.5) condiciona ese reconocimiento a carecer de patrimonio suficiente y a que el resultado contable de esas entidades en cómputo anual sea inferior al triple del

IPREM. El CES considera, por una parte, que el patrimonio de las entidades sin ánimo de lucro no es revelador por sí solo de la suficiencia de recursos, ya que por regla general casi la totalidad del mismo se vincula al cumplimiento de sus fines estatutarios, por lo que sería suficiente mantener como parámetro el resultado contable; y, por otra parte, estima que los requisitos económicos impuestos en estos casos son excesivamente rigurosos, lo que lleva a un reconocimiento insuficiente del derecho para estas entidades, desconociendo el papel que juegan en la defensa de intereses colectivos y la evitación de múltiples acciones individuales con iguales efectos de ahorro. Llama la atención, por otra parte, que las asociaciones de consumidores y usuarios se limiten a las de ámbito supraautonómico, lo que en opinión de este Consejo no encuentra justificación, siendo deseable que la referencia incluya también a las de ámbito autonómico.

El CES considera, al mismo tiempo, que en este precepto se restringe excesivamente el elenco de personas jurídicas que deben tener reconocido el derecho cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar, de manera que se debería ampliar a una serie de asociaciones u organizaciones representativas de intereses sociales, económicos y profesionales para la defensa de los intereses que les son propios.

En igual sentido, el CES estima que la previsión del artículo 2.1.c) debería incluir a las empresas de reducida dimensión, de conformidad con la normativa reguladora

del Impuesto de sociedades. Con dicha inclusión, las empresas de reducida dimensión ostentarían un derecho al no pago de tasas judiciales, siempre que cumplan los requisitos exigidos, con lo que se facilitarían, entre otros, los intereses tanto de las empresas, hoy operativas, como los de las futuras que pudieran crearse. Y se hace una llamada de atención hacia que esta inclusión puede requerir una adaptación del artículo 3.5 del Anteproyecto en relación con los requisitos básicos para obtener el beneficio de justicia gratuita.

El CES desea llamar la atención sobre el cambio introducido en la regulación del derecho a la asistencia jurídica gratuita de las personas con discapacidad. A juicio del CES, el Anteproyecto sometido a dictamen introduce restricciones en el carácter general del derecho de este colectivo, la principal de las cuales procede del reconocimiento de este exclusivamente para aquellos procedimientos que guarden relación con las circunstancias de salud o discapacidad que motivan dicho reconocimiento (artículo 5), mientras que en la legislación vigente el derecho se tiene en general. Entiende el CES que esta limitación resulta desproporcionada y no encuentra justificación en las motivaciones pretendidas por la norma.

Además, el CES estima que sería aconsejable sustituir la referencia a la expresión “discapacidad psíquica” (artículo 2.2) por una denominación más apropiada y actualizada como es la de “discapacidad intelectual”.

Algunas observaciones cabe hacer, asimismo, en relación con los requisitos básicos

para el reconocimiento del derecho (artículo 3). La delimitación de los requisitos básicos que lleva a cabo el Anteproyecto contiene, en primer lugar, varias referencias a conceptos indeterminados tales como “patrimonio suficiente”, al que también se refieren otros preceptos como el artículo 5, “signo externo de riqueza” o “capacidad económica efectiva”, que podrían generar indefensión a los solicitantes y afectar al principio de seguridad jurídica, al no establecer un criterio claro y objetivo que determine la insuficiencia de recursos para litigar. Esto podría generar un sistema de reconocimiento individualizado que otorgaría a las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita una amplia capacidad de determinación, por lo que, en opinión del CES, sería conveniente introducir en el precepto pautas o criterios claros que permitan una delimitación más objetiva de la capacidad económica.

Por otra parte, la referencia que hace el Anteproyecto a la determinación del concepto de unidad familiar, al remitirse a lo establecido en la Ley del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (artículo 4), podría llevar a planteamientos restrictivos que dejarían fuera de este concepto otras situaciones de la realidad que este Consejo entiende que deberían quedar contempladas.

Asimismo, este precepto, a la hora de determinar el umbral de rentas que se exige para tener acceso a la justicia gratuita, toma como referencia, en lugar del salario mínimo interprofesional (SMI), el indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM), estableciendo una escala en fun-

ción del número de miembros de la unidad familiar que, en el caso de las unipersonales, da como resultado un umbral inferior al de la ley en vigor, lo que dejaría fuera de este derecho a beneficiarios que, aun con rentas bajas, superasen los umbrales establecidos y que actualmente sí tienen acceso al mismo. El CES quiere llamar la atención sobre esta consecuencia y considera aconsejable que se corrija la misma.

Al mismo tiempo, el CES considera que debería preverse en el Anteproyecto la actualización periódica de los referidos umbrales económicos.

Pero incluso careciendo de rentas por debajo de los niveles establecidos en el precepto, se establece la posibilidad de que se pueda excluir al beneficiario cuando la comisión de asistencia jurídica valore la existencia de signos externos de riqueza, ingreso o actividad que pongan de manifiesto una capacidad económica efectiva para sufragar los gastos del litigio. En opinión del CES, sería conveniente introducir en el Anteproyecto otros indicadores más objetivos para determinar la capacidad económica de los solicitantes a la hora de obtener el reconocimiento de este beneficio.

Sobre la competencia y el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita (título II)

En primer lugar, cabe señalar que, desde un punto de vista de técnica de redacción, el CES observa en este título la existencia de

determinados aspectos que precisan ser mejorados en aras de dotar a la norma de la necesaria concreción y precisión que evite indeseadas situaciones de falta de seguridad jurídica. Entre dichos aspectos, destacan los conceptos indeterminados o elementos discrecionales (artículo 16) y las remisiones a desarrollos reglamentarios (artículo 14).

A juicio del CES, sería necesario que se indicara o se estableciese un plazo para la constitución de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita (artículo 11).

En el ámbito de la solicitud del derecho a la asistencia jurídica gratuita, el CES considera que cuando se prevé que se computen, a efectos del reconocimiento del derecho, la totalidad de los ingresos y haberes patrimoniales de los solicitantes cuando estos deban litigar bajo una sola defensa o representación con arreglo a las leyes procesales (artículo 13), deberían tenerse en cuenta especificidades de la legislación procesal como la que, en el orden jurisdiccional social, obliga a que concurren bajo una misma representación una pluralidad de actores cuando superen el número de diez, aun teniendo intereses distintos, por lo que estima aconsejable adaptar las previsiones del Anteproyecto en este sentido.

El CES no comparte que en el supuesto de que la petición de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita hubiere sido denegada, fuere claramente abusiva y únicamente esté preordenada a dilatar los plazos, el órgano judicial que

conozca de la causa pueda computar los plazos de prescripción y caducidad en los estrictos términos legalmente previstos, con todas las consecuencias que de ello se derive (artículo 17.2). Así, a este respecto, el CES estima que la interrupción y la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad respectivamente, no es una cuestión potestativa o discrecional, sino que se trata de un aspecto que ha de operar directa y automáticamente (si se dan los supuestos para ello) de conformidad con la normativa vigente en este terreno. En consecuencia, este Consejo cree necesario que se proceda a corregir dicho extremo en el sentido indicado.

El CES desea llamar la atención acerca de que cuando se contempla que para verificar la exactitud y realidad de los datos económicos y, en especial, la información relativa a las rentas y al patrimonio declarados por el solicitante del derecho a la asistencia jurídica gratuita, los colegios profesionales realizarán las comprobaciones y recabarán toda la información que estimen necesaria (artículo 18.1), y que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita dictará resolución, en el plazo máximo de treinta días, contados a partir de la recepción (por parte de los colegios profesionales) del expediente completo, reconociendo o denegando el derecho a la asistencia jurídica gratuita y determinando cuáles de los beneficios son de aplicación a la solicitud (artículo 18.2), no se indica cómo o de qué manera se produce el traslado del referido expediente com-

pleto desde los colegios profesionales a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, por lo que pide que se aclare dicho extremo.

Por otro lado, el CES considera conveniente una regulación más clara y sistemática del silencio administrativo en las distintas fases del procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

En lo que concierne al establecimiento de la preferencia de efectuar por medios electrónicos ciertas comunicaciones y notificaciones (las previstas en el artículo 18), el CES desea llamar la atención acerca de que no se señala ningún plazo para que dichos medios electrónicos estén totalmente en funcionamiento. A juicio del CES, sería deseable que se precisara dicho extremo ya que se trata de uno de los aspectos más importantes en la reducción de los costes de la justicia gratuita que pretende el Anteproyecto.

Sobre la organización de los servicios de asesoramiento, asistencia letrada, defensa y representación gratuitas (título III)

El Anteproyecto prevé en el artículo 23, párrafo segundo, que los colegios de abogados implantarán servicios de asesoramiento a los peticionarios de asistencia jurídica gratuita, con la finalidad de orientar y encauzar sus pretensiones. Dicho asesoramiento tendrá carácter gratuito solo para los que obtengan el reconocimiento del derecho.

El CES llama la atención sobre la conveniencia de extender la gratuidad del asesoramiento a todos los solicitantes de asistencia jurídica gratuita, independientemente del reconocimiento final de este derecho, tal y como se contempla en la norma en vigor.

Con relación a los requisitos generales mínimos de formación y especialización que podrá establecer el Ministerio de Justicia para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita (artículo 25), con el objeto de asegurar un nivel de calidad y competencia profesional que garantice el derecho constitucional a la defensa, el CES considera que deberían incluirse materias relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad, a fin de cumplir mejor los requisitos de especialización con relación a determinados colectivos con especiales necesidades como las personas con discapacidad.

En este mismo sentido, cabe referirse al sistema de distribución de los turnos para la designación de los profesionales de oficio, a los que se refiere el artículo 26, donde se prevé que se constituirán turnos de guardia permanente para la prestación del servicio de asistencia letrada al detenido y en concreto para la prestación de los servicios de asesoramiento previo y de asistencia letrada para las víctimas de violencia de género.

En opinión del CES, en aquellos colegios profesionales con mayor actividad deberían constituirse igualmente turnos especializados para la defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

Sobre la designación de abogado y de procurador de oficio (título IV)

Con carácter general, y en aras a la mayor claridad y comprensión del Anteproyecto, el CES considera que sería conveniente mejorar una serie de aspectos, desde un punto de vista jurídico formal, al advertirse una serie de divergencias, incongruencias e indeterminaciones en el texto del articulado de este título. En este sentido, podría coadyuvar la precisión de conceptos jurídicos indeterminados así como la aclaración de remisiones que se hacen a otros artículos que dificultan la comprensión y ofrecen dudas en cuanto a su interpretación (como ejemplo, la reiterada remisión al artículo 19).

En relación con las obligaciones profesionales de los abogados (artículo 32.3), el CES considera necesario hacer una llamada de atención sobre la necesidad de garantizar una correcta prestación de los servicios de defensa y, al mismo tiempo, preservar la relación de colaboración y confianza mutua que debe existir entre estos y sus clientes.

En otro orden de cosas, el CES considera necesario señalar las dificultades que podrían surgir a la hora de adecuar las modificaciones normativas introducidas por esta regulación a las especificidades de los distintos órdenes jurisdiccionales, en concreto en relación con la Ley reguladora de la Jurisdicción social.

Así, en lo referente a la regulación del abuso del derecho (artículo 33), resulta cuestionable, a juicio del CES, la introducción de criterios cuantitativos, mediante

el establecimiento de una presunción cuando se utiliza el servicio más de tres veces en un año, a la hora de determinar cuándo se considera que existe dicho abuso. Entiende el CES más recomendable introducir otro tipo de criterios que permitan combatir los eventuales casos de fraude y pongan en conexión esta regulación con las peculiaridades y características de los distintos órdenes jurisdiccionales, en particular el orden jurisdiccional social.

Por otra parte, en relación con la previsión consistente en que los colegios de abogados y procuradores tendrán la obligación de poner en conocimiento de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita las situaciones de abuso del derecho por parte de los beneficiarios que recurran sistemáticamente a este beneficio para pleitear de manera injustificada (artículo 33.1), el CES estima necesario que se aclare si es compatible dicha obligación de denuncia con el deber de respetar el secreto profesional y con la confidencialidad que debe regir la relación cliente-abogado.

Otro supuesto que se debe considerar es el de la regulación novedosa de la condena en costas de las personas jurídicas que tuvieran legalmente reconocido el derecho (artículo 38.2,2.º párrafo), que incluye a los sindicatos. A este respecto, el CES considera necesario advertir que no parece suficientemente justificado el cambio de tratamiento introducido respecto a la imposición de costas en su relación con el orden jurisdiccional social. La normativa introducida por el Anteproyecto

objeto de dictamen entraría a modificar la actual regulación dispuesta en el artículo 235 de la Ley reguladora de la Jurisdicción social (LRJS) que excluye de la imposición de costas, que recae sobre la parte vencida en el recurso, entre otros, a los sindicatos. El CES entiende que el cambio que se pretende introducir en la excepción del pago de costas procesales no está justificado, por similares razones a las expuestas en las consideraciones generales con relación al cambio proyectado en el beneficio legal de justicia gratuita de los trabajadores y beneficiarios del sistema de Seguridad Social.

Sobre la subvención y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita (título V)

Con relación a la regulación de la retribución por baremo (artículo 46) se prevé el establecimiento, previo informe del Consejo General de la Abogacía Española y del Consejo General de los Procuradores de España, de las bases económicas y módulos de compensación por la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita. Asimismo, se fijará por baremo la retribución de cualesquiera profesionales que se designen entre técnicos privados para que intervengan en un proceso y cuyo coste corresponda a la parte a la que se haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

A juicio del CES, sería conveniente indicar en el precepto cuál es el órgano responsable de establecer las bases económicas, los módu-

los de compensación y el baremo referidos, ya que no se especifica en el Anteproyecto.

Disposición final quinta. Modificación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género

En la nueva redacción del artículo 20.1 de la Ley Orgánica 1/2004 se establece que una misma dirección letrada deberá asumir la defensa de la víctima de violencia de género en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida.

La variedad y complejidad de las causas judiciales derivadas de la violencia de género, que puede desembocar en procesos abiertos en distintos órdenes jurisdiccionales, aconsejan, a juicio del CES, una asistencia letrada especializada, difícil de obtener cuando existe una asunción integral por parte de un único letrado de la defensa de la mujer víctima de violencia de género. Entiende el CES más razonable, en búsqueda de la mejor defensa posible, que se pudiera acudir a distintos letrados que, tomando como base su especialidad, traten cada uno de los procesos por separado.

4. Conclusiones

El CES se remite a las observaciones generales y particulares recogidas en el presen-

te dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita.

Madrid, 20 de marzo de 2013

Vº. Bº El Presidente
Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido

Voto particular que formulan los consejeros del grupo segundo

De conformidad con el artículo 43 del Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social, aprobado el día 25 de febrero de 1993 —BOE de 13 de abril de 1993—, los consejeros del grupo segundo —CEOE y CEPYME— formulan voto particular al dictamen del Consejo Económico y Social sobre el Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita aprobado en la sesión ordinaria del Pleno del Consejo Económico y Social celebrado el 20 de marzo de 2013.

Y ello con base en las siguientes consideraciones:

El día 5 de marzo tuvo entrada en el Consejo Económico y Social la solicitud de dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Asistencia jurídica gratuita junto con la Memoria de análisis de impacto normativo de dicho Anteproyecto. Después de los trabajos realizados por la comisión de trabajo a la que le fue encargada la elaboración de la propuesta de dictamen y a la vista del dictamen finalmente evacuado, los consejeros del grupo segundo quieren presentar un voto particular al mismo por los motivos que a continuación se exponen.

En primer lugar consideramos que el dictamen elaborado por la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad del CES se encuentra desenfocado pues aborda la cuestión reflejada en el Anteproyecto desde una perspectiva parcial o fragmentaria que no compartimos.

En este sentido se debería reconsiderar todo el texto del dictamen pues este centra la atención de manera destacada en el orden jurisdiccional social cuando el Anteproyecto remitido aborda la cuestión desde un punto de vista horizontal, sin distinción de jurisdicciones, tratando el derecho a la asistencia jurídica gratuita sin concretarse en los diferentes órdenes existentes y sin otorgar mayor importancia a unos sobre otros, simplemente reflejando en algún caso alguna peculiaridad que la práctica o normativa exige. Es decir, el dictamen adolece de un análisis del Anteproyecto esencialmente desde el punto de vista del orden social haciendo valoraciones de la regulación general de este derecho en dicho ámbito, proponiendo cuestiones que consideramos que exceden tanto del Anteproyecto como de lo que debe ser un dictamen del Consejo Económico y Social, pues hubiésemos compartido un análisis y valoración global del texto con alguna propuesta, en su caso y *lege ferenda*, para su ajuste en la normativa social y laboral.

Por otro lado debemos manifestar que valoramos positivamente tanto los motivos como los fines y los medios contenidos en el Anteproyecto, pues el grupo segundo del Consejo Económico y Social considera imprescindible, en el actual momento de crisis económica, racionalizar los recursos públicos y conjugar el derecho de asis-

tencia jurídica gratuita con el principio básico de insuficiencia económica de su titular.

Sin embargo, se aprecia un marcado desequilibrio entre el régimen aplicable a las organizaciones sindicales con el de las organizaciones empresariales, pues se hace una diferenciación entre el derecho que reside en las organizaciones sindicales a beneficiarse de la asistencia jurídica gratuita del que tienen las organizaciones empresariales, cuando ambas instituciones están recogidas en la Constitución como legítimos defensores de intereses colectivos y generales sobre la base del derecho de asociación y del derecho de repre-

sentación presente en la Ley Orgánica de Libertad sindical.

Conclusión

En definitiva, el grupo segundo del Consejo Económico y Social hace una valoración positiva del Anteproyecto y no comparte el dictamen aprobado por mayoría del Pleno del Consejo Económico y Social, tanto por el tratamiento que hace del derecho de asistencia jurídica gratuita de manera parcial o fragmentada solo desde el punto de vista del orden social, como por no incorporar algunos extremos que se han expuesto en este voto particular.

Madrid, 21 de marzo de 2013