

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA

Faustino Cordón Moreno

Catedrático de Derecho Procesal

Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

1. Introducción: el proyecto sigue el modelo de la Ley 1/1996

La Ley que se proyecta, que se encuentra estrechamente relacionada con la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, de tasas judiciales, "de la que derivan los recursos presupuestarios imprescindibles para el sostenimiento de este modelo", viene a sustituir a la Ley 1/1996, de 10 de enero, aunque basta leer el sumario de ambas para darse cuenta que se construye sobre la misma arquitectura que ella, "cuyos principios mantiene". Y así, sigue configurando el sistema de justicia gratuita como un servicio público, prestado fundamentalmente por la Abogacía y la Procuraduría, financiado con fondos públicos; aunque ahora se incorpora al sistema a los Graduados Sociales en cuanto pueden ostentar la representación técnica en determinados procedimientos laborales y de Seguridad Social.

Para asegurar una aplicación homogénea de la ley que garantice la igualdad en el acceso a este derecho de todos los ciudadanos, se crea un Comité de Consultas en el seno del Ministerio de Justicia (v. art. 9), cuya composición se determinará reglamentariamente y en el que 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.

2. Las reformas más importantes en el derecho de asistencia jurídica gratuita

2.1. Ámbito de aplicación

Las disposiciones que se contienen en este proyecto de ley serán de aplicación general en todo tipo de procesos judiciales, incluidos los recursos de amparo constitucional y la vía administrativa previa cuando así se establezca en la legislación específica, así como el asesoramiento anterior al proceso contemplado en la letra a) del apartado 1 del artículo 6, que ahora se amplía (v. art. 1).

En el ámbito personal o subjetivo las modificaciones van encaminadas a ampliar el número de beneficiarios. Las más relevantes son las siguientes:

1ª. Se incorpora al texto legal el reconocimiento del derecho, con independencia de la insuficiencia de recursos para litigar, a determinadas víctimas que ya lo tenían reconocido por el Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero: a) víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos, en todos aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición (de víctimas); y b) los menores de edad y las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato (art. 2.2).

2ª. Por primera vez se incluyen como beneficiarias, independientemente de sus ingresos y para el ejercicio de acciones en defensa de sus intereses específicos (v. art. 2.3), a las asociaciones de víctimas del terrorismo (hasta ahora se les garantizaba la defensa jurídica especializada de forma inmediata, pero el acceso a la justicia gratuita seguía los requisitos generales); a las de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico; a las de discapacitados, y a las organizaciones sindicales y a la representación unitaria de los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social y de los funcionarios públicos (incluido el personal estatutario de los Servicios de Salud) cuando, en los ámbitos administrativo o social, ejerciten un interés colectivo; a la Cruz Roja; y también a las entidades gestoras de la Seguridad Social y al Servicio Público de Empleo (art. 2.6); y a quienes a causa de un accidente acrediten secuelas permanentes que les impidan totalmente la realización de las tareas de su ocupación laboral o profesional (art. 2.5)

Para las demás personas jurídicas, cuyo goce del derecho ya estaba previsto (las asociaciones de utilidad pública previstas en el artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación y las fundaciones inscritas en el registro público correspondiente), su inclusión en el ámbito de la ley se basa en un criterio contable: se les reconocerá el derecho cuando careciendo de patrimonio suficiente el resultado contable de la entidad en cómputo anual fuese inferior a la cantidad equivalente al quíntuplo del indicador público de renta de efectos múltiples (art. 3.5).

2.2. *Requisitos básicos para el reconocimiento del derecho*

El número de beneficiarios se amplía no solo con la incorporación de las víctimas y asociaciones antes citadas, sino también por la elevación del umbral económico para acceder a la justicia gratuita. A tal fin, el proyecto de ley sustituye en distintos artículos la referencia al salario mínimo interprofesional por la del indicador público de renta de efectos múltiples

(IPREM) y mejora las cuantías por debajo de las cuales se reconoce el derecho (v. art. 3).

Además, para garantizar una mayor equidad se fija un tratamiento diferenciado en función del número de integrantes de la unidad familiar, de forma que se aumenta la cobertura del sistema cuando dicha unidad conste de cuatro o más miembros o tenga reconocida su condición de familia numerosa, supuesto en el que el umbral de referencia pasa a ser el triple del IPREM. En aquellos casos en los que el solicitante no forme parte de una unidad familiar, el umbral de referencia será dos veces el IPREM (v. art. 3.1).

Cuando se den circunstancias especiales, familiares, de salud o de discapacidad, los costes de aquellos procesos relacionados con esta circunstancia estarán cubiertos por el derecho a la justicia gratuita. El límite para poder acceder a este derecho se eleva de cuatro veces el Salario Mínimo Interprofesional a cinco veces el IPREM. En todos estos casos, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita correspondiente determinará expresamente qué prestaciones de las contempladas en el artículo 6, se reconocen al solicitante (v. art. 5).

2.3. *Contenido material del derecho*

Además de la exención del pago de tasas que ya fue introducida en la Ley por el RD-ley 3/2013, de 22 de febrero, se pueden señalar las siguientes modificaciones relevantes (v. art. 6):

1ª. La ampliación del asesoramiento y orientación gratuitos previos al proceso, que se extiende a la información sobre la posibilidad de recurrir a la mediación u otros medios extrajudiciales de solución de conflictos, cuando tengan por objeto evitar el conflicto procesal o analizar la viabilidad de la pretensión, siempre que con posterioridad se les reconozca el derecho a la asistencia jurídica gratuita. A tales efectos, el solicitante deberá suscribir una solicitud de asistencia que incluya el compromiso de que, si no se le reconoce con posterioridad el derecho, deberá abonar los honorarios devengados por dicho asesoramiento y orientación, de los cuales será informado. Cuando se trate de víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos, así como de menores de edad y de personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, la asistencia jurídica gratuita comprenderá asesoramiento y orientación gratuitos en el momento inmediatamente previo a la interposición de denuncia o querrela (art. 6.1, a).

2ª. La asignación de asistencia de Abogado a la persona reclamada y detenida como consecuencia de una orden de detención europea que no hubiere designado Abogado (art. 6.1, b).

3ª. El solicitante del derecho a la asistencia jurídica gratuita deberá indicar en su solicitud (v. art. 13.2) cuáles son las prestaciones incluidas en el art. 6.1 cuyo reconocimiento pide. Es decir, el beneficiario puede elegir las prestaciones que desea obtener, que podrán limitarse a la exención del pago de las tasas y depósitos (art. 6.3).

4ª. Cuando el coste de las prestaciones reconocidas hubiera de sufragarse por varios litigantes, la aportación del sistema de asistencia jurídica gratuita se limitará a la parte proporcional que corresponda a las partes a las que se hubiera reconocido el derecho (art. 6.3).

5ª. Aun cuando se acredite la insuficiencia de recursos para litigar, no se reconocerán aquellas prestaciones que ya estuvieran cubiertas por un contrato de seguro en el cual el solicitante tenga la condición de asegurado. Será obligación del solicitante hacer constar esta circunstancia, que se incluirá en los modelos de solicitud (v. art. 6.4).

2.4. *Medidas contra el fraude*

En la regulación de este derecho –dice la EM- “habrán de tenerse en cuenta los intereses públicos y privados implicados, incluidas las disponibilidades presupuestarias (...)”. En este sentido, el proyecto de ley introduce medidas para luchar contra determinados abusos que se habían venido detectando. Así, a título de ejemplo: a) el aumento de las facultades de averiguación patrimonial por parte de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y de los Colegios de Abogados (v. arts. 3.2 y 18); b) el establecimiento de la presunción (*iuris tantum*) de que cuando el número de solicitudes a favor de la misma persona supera el número de tres en un año (excepto en el orden penal), se está ante situaciones fraudulentas (v. art. 33.3); c) la información a los solicitantes del contenido material del derecho, su extensión temporal, el coste del servicio que se le presta y, en especial, las obligaciones que asumirán en caso de que no se les reconozca definitivamente el derecho (v. art. 30), así como de la existencia de sistemas alternativos al proceso judicial para resolver su conflicto; d) la necesidad, para el mantenimiento del derecho de justicia gratuita, que el beneficiario ratifique personalmente, ante el Secretario judicial de cualquier Oficina Judicial su voluntad de presentar el recurso o de intervenir en la ejecución, debiendo dejar constancia expresa de su identidad y del conocimiento del contenido de la resolución (art. 7.3); e) obligación de los Colegios profesionales de denunciar ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita las situaciones de abuso del derecho por parte de beneficiarios que recurran sistemáticamente a este derecho para pleitear de manera injustificada (v. art. 33.1 y 2); y f) 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 derecho de asistencia jurídica gratuita (v. art. 21.4).

2.5. Otras modificaciones

Se pueden destacar las siguientes:

1ª. El reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita por circunstancias sobrevenidas no tendrá carácter retroactivo (art. 8.3).

2ª. Se garantiza al Abogado, en todo caso, el cobro de la actuación desempeñada cuando sea designado como Abogado de oficio a fin de evitar que actuaciones prestadas de forma inmediata y con carácter previo a la tramitación completa del expediente de justicia gratuita no sean retribuidas (v, por ejemplo, arts. 19.2, 20, 29 y 30).

3ª. Las comunicaciones y notificaciones previstas en este artículo se efectuarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando aquéllas tengan lugar entre Administraciones públicas y Colegios profesionales (art. 18).

4ª. Se sustituye la sanción pecuniaria por la condena en costas a quien hubiere promovido la impugnación de la resolución (que reconoce, deniega o revoca el derecho) de manera temeraria o con abuso de derecho (v. art. 21.4), aunque no se entiende cuáles pueden ser las costas si se tiene en cuenta que no es preceptiva la intervención de profesionales y las costas no incluyen sus honorarios o derechos cuando intervienen voluntariamente.

5ª. El art. 30 regula detalladamente las especialidades de este derecho en el orden jurisdiccional penal (más allá de incluir, en todo caso, el derecho a la defensa desde el mismo momento de la detención. En especial, la persona asistida deberá suscribir un documento en el que se le tenga por informado de que, si con posterioridad no tramita o no se le reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita, o se revoca o se renuncia a ella, deberá abonar los honorarios devengados por el Abogado y, en su caso, el Procurador y los demás profesionales que hubieran podido intervenir.

6ª. Se introducen modificaciones en el régimen de la insostenibilidad de la pretensión, facilitando su fundamentación con la acreditación de haberse desestimado en el fondo otros supuestos sustancialmente iguales (v. art. 34), reforzando el papel de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, reduciendo los trámites del procedimiento y previendo la impugnación de la resolución desestimatoria de la Comisión por quienes sean titulares de un derecho o de un interés legítimo (v. arts. 35 y 36).

7ª. Dispone el art. 39 que si el órgano judicial que conociera de la pretensión ejercitada por el beneficiario de la asistencia jurídica gratuita apreciase abuso de derecho en su ejercicio, en la resolución que ponga fin al proceso declarará la existencia del mismo, revocará el

reconocimiento del derecho y le condenará a abonar los gastos y costas procesales devengadas a su instancia. Dicha revocación se pondrá en conocimiento de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita correspondiente a fin de que por la Administración pública competente se obtenga el reembolso, en su caso por la vía de apremio, de cuantas prestaciones se hubiesen obtenido como consecuencia del reconocimiento de su derecho a litigar gratuitamente.