



[Inicio](#) [BOE](#) [BORME](#) [Legislación](#) [Anuncios](#) [Publicaciones](#) [Tienda](#) [La Agencia](#) [Buscar](#) [a la Carta](#)

Está Vd. en [Inicio](#) [Buscar](#) Documento CE-D-2013-1059

[volver](#)

¡Nuevo! [Códigos electrónicos](#): Nueva colección ampliada y mejorada, presentada por ramas del derecho

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 1059/2013 (JUSTICIA)

Referencia: 1059/2013

Procedencia: JUSTICIA

Asunto: Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

Fecha de aprobación: 19/12/2013

TEXTO DEL DICTAMEN

El Consejo de Estado en Pleno, en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2013, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de Orden de V. E. de 1 de octubre de 2013, registrada de entrada al día siguiente, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

ANTECEDENTES

Primero.- Contenido del anteproyecto

El anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica consta de una exposición de motivos, 60 artículos distribuidos en ocho Títulos, dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y once disposiciones finales.

Parte la exposición de motivos del artículo 119 de la Constitución Española para señalar que la asistencia jurídica gratuita es un derecho prestacional y de configuración legal que se ha de reconocer a quienes acrediten carecer de recursos suficientes para litigar.

Explica que la norma proyectada contiene la regulación sustantiva del derecho a la justicia gratuita y que el objetivo es adecuar este servicio público a la nueva coyuntura económico-presupuestaria de reducción del déficit público y a la nueva regulación de las tasas judiciales prevista en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre. Se pretende acabar con los abusos de derecho que hasta ahora venían produciéndose -mediante la introducción de mecanismos adicionales de control-, resolver diversas dudas interpretativas, dotar al sistema de una mayor eficiencia y transparencia e incorporar el contenido de 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, la Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de menores y la pornografía infantil, y la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Se trata de ampliar el ámbito subjetivo de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita a las 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, así como a los menores de edad, y personas con discapacidad cuando sean víctimas de abusos y de maltrato, con independencia de su situación económica.

En la parte dispositiva, el Título I se refiere al derecho a la asistencia jurídica gratuita y se integra por nueve artículos. El artículo 1 recoge el objeto de la Ley, el artículo 2, el ámbito personal de aplicación, el artículo 3, los requisitos básicos para que se reconozca el derecho, el artículo 4, las modalidades de unidad familiar y litis expensas, el artículo 5 se refiere al reconocimiento excepcional del derecho, el artículo 6, al contenido material del derecho, el artículo 7 delimita la extensión temporal, el artículo 8 se refiere a la insuficiencia económica sobrevenida, y el artículo 9 crea un Comité de Consultas.

El Título II se refiere a la competencia y al procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y está compuesto por doce artículos. El artículo 10 regula las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, el artículo 11, su composición, el artículo 12, su funcionamiento, el artículo 13, la solicitud para el reconocimiento del derecho, el artículo 14 enumera los requisitos, el artículo 15 prevé mecanismos de subsanación de deficiencias, el artículo 16 se refiere a las designaciones provisionales y a los traslados, el artículo 17, a la suspensión del curso del proceso, el artículo 18, a la comprobación de datos, resolución y notificación, el artículo 19, a los efectos de la resolución, el artículo 20, a la revocación del derecho, el artículo 21, a la impugnación de la resolución y el artículo 22, al requerimiento de designación de Abogado y Procurador.

El Título III regula la organización de los servicios de asesoramiento, asistencia letrada, defensa y representación gratuitas y consta de cinco artículos. El artículo 23 regula la gestión colegial de los servicios de asesoramiento, asistencia letrada, de defensa y representación gratuitas. El artículo 24 regula la autonomía profesional y la disciplina colegial, el artículo 25, la formación y especialización, el 26, la distribución por turnos y el artículo 27 se refiere a la responsabilidad patrimonial.

El Título IV se refiere a la designación de Abogado y Procurador de oficio y consta de doce artículos. El artículo 28 regula los efectos del reconocimiento del derecho, el artículo 29 recoge la renuncia a la designación, el artículo 30, las especialidades del orden jurisdiccional penal, el artículo 31, la aplicación de fondos públicos, el artículo 32 recoge las obligaciones profesionales, el artículo 33, la apreciación de abuso de derecho, el artículo 34, la insostenibilidad de la pretensión, el artículo 35, la tramitación, el artículo 36, la impugnación de la desestimación por insostenibilidad, el artículo 37, la insostenibilidad en vía de recurso, el artículo 38, el reintegro económico y el artículo 39, la apreciación judicial de abuso de derecho.

El Título V regula la subvención y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita y está integrado por ocho artículos. El artículo 40 se refiere a la subvención, el artículo 41, a los gastos de funcionamiento, el artículo 42, a la gestión colegial de la subvención,

el artículo 43, a la justificación de la aplicación de la subvención, el artículo 44, al control de calidad del servicio, el artículo 45, a la elaboración de estadísticas y memoria anual, el artículo 46, a la retribución por baremo y el artículo 47, a las quejas y denuncias.

El Título VI recoge el régimen disciplinario, y consta de dos artículos, el artículo 48, que se refiere a las correcciones disciplinarias, y el artículo 49, a la separación cautelar.

El Título VII regula la asistencia jurídica gratuita en los litigios transfronterizos en materia civil y mercantil de la Unión Europea y se divide en tres Capítulos, el primero, dedicado a normas generales, está integrado por tres artículos; el artículo 50, que se refiere al ámbito de aplicación, el artículo 51, dedicado a los litigios transfronterizos, y el artículo 52, dedicado a las autoridades expedidoras y receptoras. El segundo Capítulo se refiere al reconocimiento del derecho en España y tiene tres artículos. El artículo 53 regula los requisitos para el reconocimiento del derecho, el artículo 54 se refiere al contenido material del derecho y el artículo 55, a la solicitud del derecho. El Capítulo III se refiere al reconocimiento del derecho en otros Estados miembros y consta de tres artículos, el artículo 56 se refiere a los derechos en España, el artículo 57, a la tramitación, y, el artículo 58, a la denegación del derecho.

Finalmente, el Título VIII regula la aplicación en España de tratados y convenios internacionales sobre asistencia jurídica gratuita y está compuesto por dos artículos, el artículo 59, que recoge la autoridad central y el artículo 60, la tramitación.

La disposición adicional primera se refiere a la composición de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita en casos excepcionales.

La disposición adicional segunda regula la Comisión de seguimiento del sistema de justicia gratuita.

La disposición transitoria primera se refiere a las solicitudes de justicia gratuita en tramitación.

La disposición transitoria segunda prevé la retribución de los gastos de funcionamiento de los Colegios Profesionales.

La disposición transitoria tercera se refiere al régimen de costas en los recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal o casación.

La disposición derogatoria única deroga expresamente la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita y cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la proyectada Ley.

La disposición final primera señala que la norma se dicta al amparo de las competencias del Estado sobre la Administración de Justicia (149.1.5ª de la Constitución) y legislación procesal (149.1.6ª). Los artículos 10, 11 y 12 del Título II, los artículos 25 y 26 del Título III, el Título V y el Título VI se dictan al amparo de la competencia establecida en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

La disposición final segunda modifica el artículo 1.318 del Código Civil.

La disposición final tercera añade un apartado 3 al artículo 23 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La disposición final cuarta modifica el artículo 398 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

La disposición final quinta modifica el apartado 3 del artículo 22 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

La disposición final sexta da nueva redacción a 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.

La disposición final séptima da nueva redacción al apartado 4 del artículo 21 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

La disposición final octava modifica 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.

La disposición final novena contiene una habilitación reglamentaria para que, en el plazo de seis meses desde la publicación de la proyectada Ley, se apruebe un nuevo Reglamento General de la misma.

La disposición final décima se refiere a la incorporación de normas de la Unión Europea.

La disposición final undécima prevé que la norma entre en vigor a los dos meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Segundo.- Contenido del expediente

Además de la Orden de remisión de V. E., un índice paginado de documentos y la última versión del proyecto, se ha incorporado una Memoria de Impacto Normativo y los informes y alegaciones de las distintas entidades y órganos intervinientes.

a) La Memoria

Señala la Memoria que los objetivos de la Ley proyectada son, fundamentalmente, garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos que quieran litigar y que carezcan de medios, racionalizar el funcionamiento y mejorar la calidad del servicio de asistencia jurídica gratuita, actualizar conceptos que han quedado desfasados con el tiempo, vincular la financiación de la asistencia jurídica gratuita con los ingresos obtenidos por la aplicación de las tasas judiciales de acuerdo con la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, controlar el gasto y evitar el fraude de derecho.

De entre las principales novedades de la proyectada Ley, destaca la ampliación del ámbito de aplicación subjetivo de la misma - derivado de la incorporación al ordenamiento interno del artículo 13 de 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, y del artículo 12 de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas-. Con la finalidad de mejorar la gestión del sistema, las Administraciones Públicas competentes subvencionarán, con cargo a sus dotaciones presupuestarias, la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita por los Colegios de Abogados y Procuradores. La gestión de las citadas subvenciones se realizará de conformidad con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, de Subvenciones. Señala que el anteproyecto de Ley contempla asimismo las reglas mínimas comunes relativas al acceso a la justicia gratuita en los litigios transfronterizos de acuerdo con las disposiciones de la Directiva 2003/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003.

Analiza la Memoria el contenido de los diferentes Capítulos del anteproyecto. Señala que la norma se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, apartado 5º de la Constitución, que se refiere a las competencias del Estado sobre la Administración de Justicia, y 6º, relativo a la competencia en materia de legislación procesal. Matiza que los artículos 10, 11, 12 del Título II, 25 y 26 del Título III, el Título V y el Título VI se dictan al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.18º de la Constitución.

Por lo que se refiere al impacto presupuestario, valora la Memoria el conjunto de medidas orientadas a prevenir el fraude en el acceso a la justicia gratuita. Señala que, en los últimos años, el presupuesto destinado a la asistencia jurídica por las Administraciones Públicas había aumentado de manera notable. Así, tal y como indica el IV Informe del Observatorio de Asistencia Jurídica Gratuita, éste ha pasado de 62.656.012 euros en el año 1999 a 246.449.422 euros en 2011. Aduce que, pese a este aumento, el presupuesto de 2011 descendió un 4 por cien respecto del de 2010 (256.600.154 euros). La primera vez que se rompió la tendencia al alza fue en 2010 (en 2009 había

umentado un 21 por cien), debido al contexto de crisis económica y a la necesidad de control del déficit público, que continúa en la actualidad.

Dentro del presupuesto de 2011, la mayor parte se destina al turno de oficio y violencia de género (173.390.398 euros, esto es, un 66 por cien), seguido de la asistencia letrada al detenido (51.860.733 euros, un 21 por cien) y de los gastos de infraestructura (21.198.292 euros, un 4 por cien). La jurisdicción en la que tiene un peso mayor la asistencia jurídica es la penal, que abarca un 66 por cien del total.

Destaca que, por Comunidades Autónomas, la que más invierte en asistencia jurídica gratuita es Cataluña (57.901.066 euros). En segundo y tercer lugar se encuentran Madrid (41.141.625 euros) y Andalucía (40.927.428 euros). Todas ellas han recortado su presupuesto respecto de 2010. Se observa, pues, una tendencia de reducción presupuestaria provocada por la actual situación económica.

Considera la Memoria que la aplicación de la norma no generará más gasto, sino una utilización más racional de los recursos públicos. Apunta que no se pueden prever con exactitud los ingresos que van a generar las tasas previstas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, ya que considera que no es posible conocer el número exacto de litigios que tendrán lugar desde su entrada en vigor. No obstante, si se realiza un cálculo aproximado que descuenta el importe no obtenido por la exención del pago de los beneficiarios de asistencia jurídica gratuita, conforme a los datos empleados en la Memoria del análisis de impacto normativo de la citada Ley 10/2012, de 20 de noviembre, éste ascendería a 306.091.358,50 euros.

La Memoria también analiza pormenorizadamente las cargas administrativas que se derivan de la aplicación de la norma, fundamentalmente para los Colegios Profesionales. Compara el coste que supondrá la realización de determinadas prestaciones vía presencial y vía telemática. Por ejemplo, señala que la llevanza de un registro especial (artículo 37) puede suponer un coste de 300 euros por Colegio profesional, mientras que, en el caso de que este registro fuera electrónico, el coste sería de 150 euros. Se refiere también la Memoria a la reducción de costes que la nueva norma va a suponer para los Colegios Profesionales. Así, señala que el efecto positivo del silencio por parte de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, en caso de que el Colegio de Abogados correspondiente no hubiera dictado resolución en relación con las solicitudes de asistencia jurídica gratuita (artículo 18), puede suponer un ahorro de 100 euros por expediente.

Estudia el llamado impacto tecnológico de acuerdo con lo previsto en la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, que estima será bajo, y concluye que la norma proyectada tiene un impacto positivo en materia de género por cuanto prevé el derecho de las víctimas de violencia de género a la asistencia jurídica gratuita sin necesidad de acreditar insuficiencia de recursos para litigar.

Incorpora finalmente la Memoria dos anexos: el I relativo al Presupuesto del Ministerio de Justicia para asistencia jurídica gratuita en los últimos años, y el II, que compara módulos aplicables por las distintas Comunidades Autónomas a la asistencia jurídica gratuita.

b) Informes de las Comunidades Autónomas

Se ha incorporado un informe sobre las alegaciones que se han ido recibiendo de las distintas Comunidades Autónomas con competencia en materia de gestión y ejecución del sistema de asistencia jurídica gratuita: Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Cataluña, Madrid y Galicia. En una primera parte, se informa sobre el presupuesto destinado a la asistencia jurídica gratuita en cada una de las citadas Comunidades en los ejercicios 2010, 2011 y 2012. Se constata que todas las Comunidades han ido reduciendo esta partida presupuestaria en los últimos años. Se da cuenta de los mecanismos de control y de gestión del sistema dentro de cada Comunidad Autónoma. Así, dentro del sistema de control, por ejemplo, se analizan las medidas adicionales introducidas por algunas Comunidades para evitar el fraude, como la obligación de abogados y procuradores en Navarra de aportar prueba documental de los servicios prestados, o la obligación de los Colegios de probar documentalmente también los gastos de infraestructura a fin de recibir la subvención. Dentro del sistema autonómico de gestión, se cita por ejemplo el Convenio de Colaboración firmado entre los Colegios Profesionales y la Junta de Aragón para la fijación de los módulos y las bases de compensación económica.

En un segundo apartado del informe, se da cuenta de las observaciones formuladas al anteproyecto de Ley. Las observaciones oscilan entre Comunidades que, como la de Madrid, se congratulan de la reforma proyectada y de las que, como Andalucía, consideran que los servicios públicos no pueden estar limitados por las circunstancias económicas y critican la indefinición legal en lo relativo a la vinculación de las tasas judiciales y el presupuesto destinado a la asistencia jurídica gratuita, que implica, en última instancia, un desapoderamiento de la competencia de gestión de las Comunidades Autónomas.

c) Informe del Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España, de 12 de julio de 2012. Solicita expresamente que se incluya a los graduados sociales en el sistema de asistencia jurídica gratuita por cuanto prestan una importante labor en el asesoramiento y en la mediación en materia laboral y de seguridad social.

d) El informe del Sindicato de Justicia se muestra contrario al sistema de tasas, solicita que el anteproyecto equipare a los trabajadores laborales y a los funcionarios públicos y que la postulación no sea obligatoria ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

e) El Consejo General de Procuradores de España informó el anteproyecto el 11 de enero de 2013. Realizó algunas observaciones al texto, fundamentalmente de corrección y de adecuación interna del articulado del anteproyecto.

f) El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) informó el 17 de enero de 2013. Consideraba necesario ampliar el ámbito de aplicación de los beneficiarios a la asistencia jurídica gratuita, sin tener en cuenta su nivel de renta, a personas con discapacidad mental que, tengan o no reconocida su incapacidad judicialmente, requieran de asistencia para el ejercicio de su capacidad jurídica y para la toma de decisiones. Propone la creación de un turno de oficio especializado para personas con discapacidad.

g) El Consejo General del Poder Judicial informó el 21 de marzo de 2013. En términos generales se muestra crítico con el anteproyecto, muy especialmente tras la aprobación del Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita.

Las principales observaciones que realiza al articulado se refieren a su Título I (Ámbito de aplicación subjetiva, artículos 1 a 9), que es donde se encuentran las principales novedades de la norma.

Considera que el ámbito de aplicación personal se reduce en general, aunque se amplía para todas aquellas personas que tienen la consideración de "víctima". Llama la atención sobre la restricción que supondrá que las asociaciones de consumidores y usuarios necesiten acreditar recursos para litigar y sobre el tratamiento que se proporciona en el proyectado artículo 2.4 d) a los trabajadores y beneficiarios del sistema de Seguridad Social para acceder a la asistencia jurídica gratuita en la tramitación de los recursos de suplicación y casación ante la jurisdicción social y en la presentación de recursos contra las resoluciones recaídas en procesos concursales. Propone reconocer a los trabajadores el derecho a la asistencia jurídica gratuita, también en suplicación y casación, para todas las demás prestaciones del sistema distintas de la exención de tasas, y un reconocimiento parcial -bonificación del 60%- por lo que atañe al pago de tasas judiciales.

Valora que se incluya como contenido material del derecho la información sobre la mediación, aunque considera que se podría dar un paso más e incorporar la prestación consistente en el coste de la mediación (proyectado artículo 6).

Subraya la asimetría consistente en exigir a quien obtuvo el beneficio que ratifique su voluntad de intervenir en ejecución -teniendo que probar que no ha experimentado una suficiencia económica sobrevenida si ha transcurrido más de un año desde que se le reconoció el derecho- y, sin embargo, no permitir a quien no haya disfrutado del beneficio en el proceso al que pone fin la resolución de cuya

ejecución se trata acreditar la insuficiencia económica sobrevenida a fin de obtener el beneficio de cara a la ejecución (proyectado artículo 8).

En relación con el resto del articulado (artículos 10 a 60), considera que hay menos novedades. No obstante, en materia de organización, critica la función atribuida al nuevo Comité de Consultas, cuya actividad administrativa consultiva, no vinculante pero orientada a dar homogeneidad a la aplicación de la proyectada ley, puede generar efectos no deseados entre los que destaca una suerte de desarrollo legal y, a la postre, un aumento de la litigiosidad vinculada a la utilización de sus dictámenes, que serán públicos. Considera que la comprobación de datos a los efectos de reconocer el derecho debería seguir siendo competencia de las Comisiones - no de los Colegios Profesionales-. Se muestra también crítico con la presunción introducida en el artículo 33.1 para apreciar el abuso de derecho en las solicitudes para el reconocimiento del derecho, con la separación del Ministerio Fiscal del procedimiento por el que se determina la insostenibilidad de una pretensión (artículo 34) y con el aumento de obligaciones que recaerán sobre los Colegios Profesionales, sobre todo en la labor de comprobación y averiguación patrimonial, donde hay datos sensibles relativos a los solicitantes del beneficio de la justicia gratuita.

Considera que se vislumbra cierto descontrol presupuestario en lo que se refiere a la vinculación de las tasas judiciales al pago de las indemnizaciones y critica, en general, que no se hayan calculado los recursos económicos que van a recibir las Comunidades Autónomas con competencia de gestión y ejecución en la materia. Plantea los problemas que puede ocasionar la sustitución del salario mínimo interprofesional (S.M.I.) por el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) como índice para la determinación del nivel de pobreza de los solicitantes a la asistencia jurídica gratuita.

En relación con las disposiciones complementarias, considera una novedad sustancial la mutación competencial que contempla la disposición final primera, cuando se refiere al artículo 149.1.18ª, entiende que las Comunidades Autónomas deberían tener una mayor participación en la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, y finalmente, que se debería incorporar una vacatio superior a la de dos meses que se contempla en la proyectada disposición final undécima.

h) Con fecha 19 de febrero de 2013, informó el Consejo Fiscal. Aunque, en términos generales considera acertada la reforma, formula una serie de observaciones.

En relación con el ámbito personal de aplicación, propone ampliar el beneficio de la gratuidad que se proyecta en el artículo 2.3 c) a asociaciones legalmente constituidas para la defensa de intereses de determinados colectivos profesionales que no tienen por mandato constitucional derecho a la sindicación. Considera que la nueva Ley debería incorporar alguna previsión específica para la regulación del sistema en el caso de "macro juicios".

En relación con la organización del sistema, aunque, en general, se muestra partidario de la desjudicialización del procedimiento -e incluso de suprimir la intervención del Ministerio Fiscal en las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita-, considera que debería mantenerse la participación de la Fiscalía en la emisión de informes sobre la insostenibilidad de la pretensión, en coherencia con el mandato recogido en el artículo 124 de la Constitución y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta función, contenida en la Sentencia 12/1998, de 15 de noviembre. En contrapartida a lo que pudiera parecer una desjudicialización del procedimiento, vaticina un incremento de las impugnaciones de las desestimaciones por insostenibilidad.

i) El 20 de marzo de 2013, informó el Consejo Económico y Social. Se muestra crítico con la técnica legislativa seguida en los últimos tiempos, en particular, con el hecho de que no se le remitiera el anteproyecto de la Ley de Tasas, y con el hecho de que la todavía vigente Ley de Asistencia Jurídica Gratuita fuera modificada por Real Decreto-ley 3/2013 para introducir algunas de las novedades que contiene la Ley proyectada. Desde una perspectiva de fondo, critica la disparidad de tratamientos que contempla el artículo 2 (ámbito personal de aplicación), sobre todo en lo que se refiere a la nueva posición de los trabajadores ante la jurisdicción social. Subraya la restricción de acceso de asociaciones y organizaciones representativas de intereses, así como el hecho de que se reconozca el derecho a la asistencia jurídica gratuita a las asociaciones de consumidores y usuarios únicamente "de ámbito supraautonómico". Llama la atención sobre los efectos restrictivos que tendrá la sustitución del salario mínimo interprofesional por el indicador público de rentas de efectos múltiples a los efectos de valorar el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Considera que la norma es imprecisa y que contiene demasiados conceptos jurídicos indeterminados y constantes remisiones reglamentarias.

j) Los sindicatos Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores informaron el anteproyecto. Se manifiestan especialmente críticos con lo que consideran una restricción al derecho a la asistencia jurídica gratuita en el orden social a los trabajadores y a los beneficiarios del sistema de la Seguridad Social. El anteproyecto rompe con ciento trece años de tradición legislativa y con el necesario equilibrio que se ha de introducir para paliar la desigualdad objetiva que existe entre las partes de la relación laboral y que ha sido reiteradamente reconocido por el Tribunal Constitucional (SSTC 3/1983, 114/1983 y 125/1995). Consideran necesario matizar y objetivar los criterios de determinación de la insuficiencia de recursos para litigar (artículo 3.1) y el concepto de unidad familiar (artículo 3.2). Proponen reconsiderar la asistencia jurídica en el orden penal (artículo 29) con la finalidad de que las Administraciones sean las que respondan de los gastos de personas detenidas en protestas y en manifestaciones, y entienden que es inaceptable el sistema que impone a los abogados la obligación de delatar a sus clientes o a los contrarios, cuando hubieran incurrido en lo que la norma considera un abuso en la utilización del sistema de justicia gratuita.

k) El Consejo General de la Abogacía informó el 20 de febrero de 2013. Las principales observaciones que formula se refieren al Título I.

En relación con el ámbito de aplicación subjetiva, se muestra contrario a que las "víctimas", las asociaciones y los sindicatos no deban acreditar la insuficiencia de recursos para acceder al sistema de asistencia jurídica gratuita. Propone la inclusión de determinados apartados en el proyectado artículo 6, relativo al contenido del derecho, con la intención de ampliarlo especialmente en conciliación y en la vía administrativa previa por la influencia que éstas tienen en el resultado del ulterior proceso.

Formula críticas al mecanismo de ratificación previsto en el proyectado artículo 7.3 porque vulnera el ejercicio del derecho a la defensa. Sostiene que la obligación de acreditar de nuevo insuficiencia de recursos constituye una disfunción en sí misma, una traba que hará que un mismo justiciable tenga que pedir tres veces el derecho (en primera instancia, en apelación y en casación). Considera que se debería excluir de la exigencia de ratificación personal la voluntad de interponer recurso, así como de la obligación de acreditar la insuficiencia de recursos a los condenados en procesos penales y a los sancionados en procedimientos de extranjería. Formula observaciones a las nuevas obligaciones atribuidas a los Colegios Profesionales y considera necesario que la proyectada disposición final primera se refiera expresamente a la aplicación supletoria de la Ley en aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencia en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia y que no hayan aprobado normativa específica en materia de asistencia jurídica.

l) El 19 de febrero de 2013 informa el Colegio de Abogados de Cataluña. Formula observaciones en el mismo sentido que el Consejo General de la Abogacía.

m) El 21 de febrero de 2013, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita del Consejo General de la Abogacía realiza un informe complementario del anteriormente citado para solicitar la gratuidad en la jurisdicción militar, la posibilidad de que se prorrogue la suspensión del procedimiento sobre el reconocimiento o denegación del derecho y para sugerir la modificación del artículo 19.2 -para garantizar el derecho del ciudadano imputado en un proceso penal a no padecer indefensión y el de los profesionales a percibir la correspondiente retribución-.

n) El 11 de julio de 2013 informó la Agencia Española de Protección de Datos, que propone completar el artículo 9.2 -con la finalidad de

que, en la publicación de los informes emitidos por el Comité de Consultas, se disocien previamente los datos de carácter personal- y modificar los artículos 14, 28.1 y 45.1 y 2 del anteproyecto para que, en general, se prohíba la inclusión de datos de carácter personal de los beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita en la elaboración de estadísticas y memorias.

Finalmente, con fecha 20 de septiembre de 2013 informó la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. Analizó la estructura del anteproyecto y la tramitación del expediente, contestando a las principales observaciones formuladas por los órganos preinformantes. Se aceptan algunas de las observaciones realizadas, en especial aquellas en las que resultan coincidentes, como la relativa a la de incluir a las parejas de hecho dentro de las modalidades de unidad familiar.

Tercero.- Audiencia ante el Consejo de Estado

Estando ya en el Consejo de Estado el expediente, el Consejo General de la Abogacía solicitó audiencia que le fue concedida por plazo de quince días hábiles.

Con fecha 25 de octubre de 2013, tuvieron entrada en el Consejo de Estado las alegaciones formuladas por esa Corporación a la versión del anteproyecto de 15 de julio de 2013.

Aplaude que se hayan incorporado algunas de las observaciones realizadas durante el trámite de audiencia. De entre las principales observaciones que realiza, destacan las siguientes:

1.- En relación con el ámbito subjetivo de aplicación: Considera que se ha realizado una importante extensión del ámbito subjetivo sin que se conozca si existe dotación presupuestaria para ello. Entiende que debería incluirse a todas aquellas personas marginadas de las que no se tienen, ni es posible obtener, datos económicos. 2.- Se muestra contrario a la inclusión de los graduados sociales en el sistema, por cuanto, su labor -representación técnico- procesal- no es preceptiva, resulta contraria a lo previsto en el artículo 545.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y va en detrimento de la calidad de nuestro sistema de asistencia jurídica gratuita. 3.- Organización: Considera imprescindible que se pague a los abogados en todo caso y que, cuando el abono resulte fallido -porque el defendido no declarado beneficiario no pague o sea insolvente-, se les retribuya con cargo a fondos públicos.

Se muestra contrario a la presunción de abuso de derecho que recoge el artículo 33, por considerarla excesiva.

Se manifiesta partidario de mantener el sistema vigente en materia de insostenibilidad. El sistema vigente, de doble control de la insostenibilidad por el Colegio de Abogados y la Fiscalía, ofrece una mayor garantía para el solicitante del beneficio de la justicia gratuita. Se pregunta qué ocurre con el abogado que ha planteado la insostenibilidad de una pretensión, si ha de continuar o no con la defensa hasta que se dirima sobre la citada insostenibilidad.

Propone que se incluya al Consejo General de la Abogacía Española en el referido Comité de Consultas.

Subraya que a los Colegios Profesionales se les encomienda una mayor carga administrativa, que generará mayores costes de infraestructura que, entiende, deberán ser abonados con cargo a fondos públicos. Cuestiona la utilidad de la elaboración colegial de estadísticas (artículo 45). Se opone a que sean los Colegios y no la Comisión de Asistencia Jurídica quienes tengan que llevar un registro especial en el que se deje constancia de los expedientes tramitados con motivo de la insostenibilidad. Realiza algunas observaciones a la regulación de la retribución por baremo y subraya que el régimen disciplinario previsto en el anteproyecto es demasiado severo con el abogado de oficio. Objeta el contenido de la disposición transitoria segunda y se manifiesta a favor de que se mantenga el vigente sistema de retribución hasta que se establezca un nuevo sistema de módulos compensatorios.

4.- Disposiciones complementarias: Critica la proyectada disposición final primera y entiende que la norma será de aplicación supletoria en aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencia en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia y que no hayan aprobado normativa específica en materia de asistencia jurídica.

CONSIDERACIONES

Primera.- Dictamen del Consejo de Estado

I.- Se somete a consulta el expediente relativo a un anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

El dictamen se emite con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cuyo artículo 21, apartado 2, señala que el Consejo de Estado en Pleno deberá ser consultado cuando se trate de anteproyectos de Leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo.

II.- A tal efecto, señala la disposición final décima (incorporación de normas de la Unión Europea) que la proyectada Ley incorpora al Derecho español lo previsto en 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 para dichos litigios. Se incorpora también el artículo 13 de 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, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, y el artículo 12 de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI.

Segunda.- Tramitación del anteproyecto

I.- En términos generales, el anteproyecto de Ley se ha tramitado de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en otras disposiciones de pertinente aplicación.

Así, con el texto proyectado en sus diferentes versiones -de 11 de enero y de 15 de julio de 2013- se adjunta una memoria del análisis de impacto normativo, en la que se evalúa la oportunidad de la propuesta normativa y su impacto presupuestario, tecnológico y por razón de género (artículo 22.2, de la Ley del Gobierno).

Durante la tramitación de la proyectada norma se ha dado audiencia a la Unión General de Trabajadores, Comisiones Obreras, Sindicato de Justicia, Consejo General de la Abogacía y su Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, Consejo de Procuradores de España, Comunidades Autónomas que asumieron competencias en materia de gestión del Sistema de Asistencia Jurídica Gratuita, Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y Consejo de Colegios de Abogados de Cataluña.

Se ha incorporado el preceptivo informe del Consejo General del Poder Judicial exigido por el artículo 108.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Asimismo, el Consejo Fiscal informó el anteproyecto en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 14.4.j) de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Consta también que el anteproyecto ha sido informado por el Consejo Económico y Social y por la Agencia de Protección de Datos al amparo de lo previsto en el artículo 7.1.1.1 a) de la Ley de Creación del Consejo Económico y Social de 17 de junio de 1991, y 37 h) de la Ley Orgánica de Protección de Datos de 15 de diciembre de 1999, respectivamente.

Y, en fin, ha emitido el preceptivo informe la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, en su calidad de departamento proponente de conformidad con lo exigido por el artículo 24.2 de la Ley del Gobierno.

II.- Examinada la tramitación, considera el Consejo de Estado necesario formular alguna observación.

Se señala, en primer lugar, que en el expediente constan dos versiones del anteproyecto de Ley, la primera de 11 de enero de 2013, y la segunda -que según el índice de documentos se corresponde con la última (de 23 de septiembre de 2013)- lleva fecha de 15 de julio de 2013.

En segundo lugar, se echa en falta una valoración económica de los costes que va a suponer la nueva Ley. Señala su Memoria que la aplicación de la proyectada norma no generará más gasto, sino una utilización más racional de los recursos públicos y que no se pueden prever con exactitud los ingresos que van a generar las tasas previstas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la imposibilidad de conocer el número exacto de litigios que tendrán lugar desde su entrada en vigor. Considera, sin embargo, el Consejo de Estado que, transcurrido prácticamente un año desde la entrada en vigor de la Ley de Tasas, sí que resultaría posible realizar una valoración de los ingresos obtenidos. Un análisis económico sobre el anteproyecto debería pivotar sobre dos hechos trascendentales, el primero, la ampliación del ámbito subjetivo de los posibles beneficiarios del sistema, el segundo, cómo se va a vincular la recaudación que se obtenga por el cobro de las tasas judiciales al pago de la asistencia jurídica gratuita. A tal efecto, y de una parte, resulta relevante tener en cuenta que el anteproyecto amplía el derecho a determinados "colectivos" "con independencia de la existencia de recursos para litigar" -lo que supone un incremento notable de potenciales beneficiarios-. De otra, y en relación con la vinculación del nuevo sistema de tasas judiciales a la asistencia jurídica gratuita de la que se hace eco la exposición de motivos del anteproyecto, se recuerda que este Consejo manifestó al respecto que se trata de "una afectación atípica puesto que el producto de la recaudación no se aplica a financiar el servicio público de la Administración de Justicia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional -lo cual se corresponde lógicamente mejor con el principio de equivalencia- sino que se establece en favor del sistema de asistencia jurídica gratuita, que es algo conceptualmente distinto aunque ambos se sitúen en el ámbito del Ministerio de Justicia, en cuyo presupuesto de gasto por conceptos se incluyen separadamente. Así, la contribución del Ministerio al sistema de asistencia jurídica gratuita figura entre los "gastos sociales". (...) Por las razones expuestas, se considera más lógico y adecuado que la regla residual del artículo 11.2 del anteproyecto fuera la regla general y la recaudación por la tasa se ingrese en el Tesoro Público y, en caso de que se opte por mantener una afectación de la tasa, que su recaudación revierta en la financiación del funcionamiento de la Administración de Justicia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional" (dictamen del expediente número 774/2012, de 19 de julio, relativo al anteproyecto de Ley por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia, del Registro Civil y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses). De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (STC 20/2012, de 16 de febrero), señalaba el citado dictamen que la afectación de los recursos obtenidos por la realización de una actividad o la prestación de un servicio por parte de la Administración resulta eventualmente una forma de proceder más acorde con la naturaleza de los precios públicos que de las tasas. No obstante, no existe una prohibición taxativa al respecto en la norma de cabecera de esta figura tributaria y una disposición de igual rango puede establecer una regulación distinta.

En definitiva, considera el Consejo de Estado que, aunque la vinculación de las tasas judiciales a la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita no es el sistema jurídicamente más idóneo, es posible establecerlo legalmente. Ahora bien, la efectiva afectación de estas tasas al pago de los gastos que se derivan del sistema de la asistencia jurídica gratuita deberá ser legalmente articulada. Hubiera sido necesaria una mayor concreción normativa de la forma en la que, como declara la Memoria, se va a vincular la financiación de la asistencia jurídica gratuita con los ingresos obtenidos por la aplicación de las tasas judiciales de acuerdo con la Ley 10/2012, de 20 de noviembre.

Además de una valoración económica más detallada y de una mayor concreción del mecanismo de financiación del sistema, hubiera sido necesario remitir el anteproyecto al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que fuera por él informado. Ante la importancia de esa cuestión y las específicas competencias que están atribuidas al mencionado Departamento ministerial, entiende este Consejo que el texto definitivo del anteproyecto debería someterse al Consejo de Ministros contando con la previa revisión de sus implicaciones económicas por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tercera.- Competencia del Estado y rango y naturaleza de la norma proyectada

I.- El Estado puede aprobar la norma proyectada en ejercicio de la competencia exclusiva que tiene reconocida en materia de Administración de Justicia y legislación procesal (artículo 149.1.5ª y 6ª de la Constitución), que son los títulos competenciales en que se basó la vigente Ley de Asistencia Jurídica Gratuita de 1996. Adicionalmente, la proyectada nueva legislación también puede invocar en su apoyo el ámbito competencial que deriva del artículo 149.1.1ª de la Constitución, en cuanto garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales y, por tanto, del que les reconoce el artículo 24 de la Constitución, al que luego se hará referencia en lo que importa a la proyectada nueva Ley.

Además, los artículos 10, 11 y 12 -relativos a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, su composición y funcionamiento- del Título II, los artículos 25 y 26 -referidos a la formación, especialización y distribución por turnos de los profesionales- del Título III, el Título V -subvención y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita- y el Título VI -régimen disciplinario- se dictan en virtud de la competencia reconocida en el apartado 18º del citado artículo 149.1 de la Constitución que atribuye al Estado competencia para dictar las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Conviene recordar, a tal efecto, que el servicio de asistencia jurídica gratuita sigue encomendado en gran parte del territorio nacional a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Justicia. Así, no han asumido competencias de gestión las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Murcia, Castilla-La Mancha, Illes Balears y Extremadura ni las Ciudades Autónomas.

La norma proyectada será de aplicación directa en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y en todas aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias de gestión y ejecución. Para las que sí que las asumieron (Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Cataluña, Madrid, Valenciana, País Vasco y Galicia), la norma tendrá aplicación supletoria -en defecto de normativa autonómica específica-, con excepción de lo previsto en los artículos 10,11 y 12 del Título II, artículos 25 y 26 del Título III, el Título V y el Título VI, que se dicta al amparo de la competencia estatal para la determinación de bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, que será, por tanto, de aplicación directa en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Coincide en este aspecto el Consejo de Estado con el Consejo General del Poder Judicial en que la proyectada disposición final primera, al igual que realiza la todavía vigente disposición adicional primera, debería señalar que la norma es de aplicación supletoria en el territorio correspondiente a las Comunidades Autónomas que asumieron competencias de provisión de medios para la Administración de Justicia, con la salvedad de lo previsto en los artículos 10,11 y 12 del Título II, artículos 25 y 26 del Título III, el Título V y el Título VI, que se dictan al amparo de la competencia atribuida al Estado para dictar las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18ª), con la finalidad de que se garantice una "mínima y fundamental homogeneidad en todo el territorio nacional" (STC 86/2009, de 23 de febrero), y se asegure un tratamiento común a todos los ciudadanos por parte de todas las Administraciones públicas (STC 331/1993, de 12 de noviembre).

II.- El rango de la norma se considera adecuado, toda vez que se refiere a la regulación de un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio corresponde delimitar al legislador, atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias, como señaló el Tribunal Constitucional ya en su sentencia 16/1994, de 17 de febrero.

El anteproyecto está llamado a sustituir a la vigente Ley de Asistencia Jurídica Gratuita (Ley 1/1996, de 10 de enero). Además, su disposición final quinta da nueva redacción al artículo 22, apartado 3, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y

libertades de los extranjeros en España y su integración social, a lo que no hay objeción que oponer desde el punto de vista de la naturaleza de la proyectada Ley, puesto que el referido artículo 22, pese a formar parte de una Ley Orgánica, no tiene naturaleza orgánica. Similar apreciación ha de hacerse en relación con la disposición final sexta del anteproyecto, que da nueva redacción a 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, que es un precepto no orgánico, pese a estar incluido en una Ley de naturaleza orgánica.

Cuarta.- La asistencia jurídica gratuita

I.- Establece el artículo 119 de la Constitución Española que la Justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos (se entiende, obviamente, de índole económica) para litigar. Esta previsión se encuentra en directa relación y resulta coherente con los derechos reconocidos a los ciudadanos por los artículos 24 y 25, pilares básicos del Estado social y democrático de derecho que define la propia Constitución de 1978. En consonancia con ello, dispone el artículo 20.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que "la Ley regulará un sistema de justicia gratuita que dé efectividad al derecho declarado en los artículos 24 y 119 de la Constitución, en los casos de insuficiencia para litigar", y añade, en el artículo 546.1, que es obligación de los poderes públicos garantizar la defensa y la asistencia de abogado.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la asistencia jurídica gratuita "es un derecho prestacional y de configuración legal cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias. Sin embargo, al llevar a cabo la referida configuración legal el legislador no goza de una libertad absoluta, sino que en todo caso debe respetar un contenido constitucional indisponible, contenido que deriva de la fórmula constitucional en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar" (Sentencia 16/1994, de 17 de febrero de 1994). Existe, en consecuencia, un deber positivo del Estado de garantizar el derecho de acceso a la justicia, que cabe ver como el pórtico que da acceso a otro de los derechos protegidos por el referido artículo 24, cual es el derecho a la tutela judicial efectiva. La garantía de esta asistencia jurídica gratuita no se cubre con el simple nombramiento de un abogado, sino que se precisa de una actividad positiva del Estado, que garantice efectivamente esta asistencia. Así, la efectividad del derecho guarda relación directa con la igualdad de las partes en el proceso. El Estado ha de asegurar el derecho a un proceso justo, como también se señala en los artículos 6.3 c) del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Históricamente, la asistencia jurídica gratuita se constituyó como un beneficio de pobreza para el solicitante y un deber para los abogados, fundado en la caridad y la piedad. Ya en las Partidas se decía que la asistencia gratuita de los considerados pobres se prestaba por amor a Dios y todavía en los albores del Estado constitucional, era posible que el procurador fuera obligado a serlo de pobres. El sistema de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 se basaba en la declaración de pobreza calculada sobre el "jornal de un bracero". Los abogados estaban obligados a prestar el servicio y no recibían por él ni retribución ni indemnización.

Esa situación tradicional se vio alterada con la introducción de la idea de que las actividades de los abogados debían ser objeto de alguna indemnización que formase parte de un régimen de diseño público. Y, así, ya la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1975 (artículo 56) previó que se indemnizaría a los Abogados y Procuradores en turno de oficio.

II.- La Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, tuvo una clara vocación unificadora. De entre sus principales logros, destacó la desjudicialización del procedimiento para reconocer el derecho a la asistencia jurídica gratuita y su traslación a sede administrativa. Ese derecho tiene como ámbito propio de actuación los servicios de asistencia letrada, defensa y representación gratuitas (Capítulos I y II). De la citada Ley se extrae que, aunque la asistencia jurídica gratuita no es prestada por un organismo público compuesto por funcionarios, su organización y prestación tiene elevadas notas públicas, encomendándose su prestación continuada (Capítulos III y IV) a los Colegios Profesionales en donde se encuadran los profesionales idóneos para el desempeño de esta específica función. Los Colegios Profesionales gestionan la organización del turno de oficio, forman a los abogados, analizan la sostenibilidad de las pretensiones y son entidades colaboradoras para la gestión de las subvenciones. Por su parte, los abogados adscritos al turno de oficio (36.000 según el informe del observatorio de la Justicia Gratuita-Consejo General de la Abogacía Española-La Ley, Madrid, 2011) no actúan en virtud de un contrato de mandato o de un arrendamiento de servicios, pues, "la fuente de la obligación no es la autonomía de la voluntad sino la Ley" (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, sala de lo contencioso nº 11/11, de 31 de octubre de 2011). Finalmente, la Ley 1/1996 articuló el sistema de financiación pública del servicio de asistencia jurídica gratuita e introdujo mecanismos de control de los fondos públicos destinados a cubrir el servicio (Capítulo V).

La citada Ley se dictó al amparo de las competencias atribuidas al Estado en materia de Relaciones Internacionales -149.1.3ª, por cuanto se introducían normas para la asistencia jurídica gratuita en los litigios transfronterizos de la Unión Europea-, Administración de Justicia - 149.1.5ª-, legislación procesal -149.1.6ª- y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas - 149.1.18ª- en relación con los artículos 25 y 26 del Capítulo III (organización de los servicios de asistencia letrada, defensa y representación gratuitas) y Capítulo IV (designación de abogado y procurador de oficio). Se señalaba que los restantes preceptos serían de aplicación en defecto de normativa específica de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido el ejercicio efectivo de las competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia.

Desde su aprobación, esta Ley ha sido modificada varias veces: Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, Ley 7/2003, de 1 de abril, reguladora de la Sociedad Limitada de Nueva Empresa, Ley 16/2005, de 18 de julio, por la que se introducen las especialidades en materia de litigios transfronterizos en la Unión Europea, Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal y para la implantación de la Oficina Judicial, y Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de tasas y el sistema de asistencia jurídica gratuita. Su reglamento de desarrollo fue aprobado por Real Decreto 996/2003, de 25 de julio.

III.- La última de las modificaciones se operó mediante Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de tasas y el sistema de asistencia jurídica gratuita. Señalaba el apartado II de su exposición de motivos lo siguiente:

"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- se configura como una premisa básica para el buen funcionamiento de la justicia gratuita al garantizar la suficiencia de recursos del sistema, si bien su entrada en vigor se ha producido de manera anticipada en relación a su norma complementaria, la nueva Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, cuya tramitación parlamentaria presenta mayor complejidad. Esta circunstancia, que ha sido puesta de manifiesto por el Defensor del Pueblo, obliga a revisar determinados aspectos de la vigente Ley de Asistencia Jurídica Gratuita a fin de acompasar los efectos de ambas normas. De esta forma, la extraordinaria y urgente necesidad que justifica este real decreto-ley es evitar que los distintos tiempos de aprobación de las leyes citadas, derivados de las diferencias de tramitación parlamentaria, distorsionen su aplicación práctica".

Este Real Decreto-ley, que fue convalidado por el Congreso de los Diputados (Resolución de 14 de marzo de 2013 del Congreso de los Diputados por la que se ordena la publicación de la convalidación del Real Decreto 3/2013- B.O.E. de 21 de marzo de 2013), modificó en su artículo 2 la Ley 1/1996, en lo que se refiere al ámbito personal de aplicación -la inclusión del contenido de las Directivas comunitarias cuya incorporación se pretende- (proyectado artículo 2), sus requisitos básicos -con la sustitución del S.M.I. por el indicador público de renta de efectos múltiples (artículo 3), modalidades de unidad familiar y litis expensas (artículo 4), reconocimiento excepcional del derecho (artículo 5), contenido material del derecho (artículo 6) y solicitud del derecho (artículo 13).

Quinta.- La reforma proyectada

La reforma proyectada incorpora, en un nuevo texto legal, todas las reformas que acometió el Real Decreto-ley 3/2013. Muchas de las novedades del anteproyecto no lo son tanto, si se tiene en cuenta que, con la modificación operada en la Ley 1/1996 por el Real Decreto-ley 3/2013, constituyen en este momento derecho vigente. En esta consideración se realizará, en primer lugar, un estudio sobre la transposición del Derecho de la Unión Europea (I), para analizar en segundo lugar, las principales novedades del anteproyecto al hilo de cuya exposición se formularán algunas observaciones concretas (II).

I.- En relación con la primera cuestión, señala la disposición final décima (incorporación de normas de la Unión Europea) que la proyectada Ley incorpora al Derecho español lo previsto en 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 para dichos litigios. Se incorpora también el artículo 13 de 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, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, y el artículo 12 de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI.

La nueva Ley integrará las sucesivas trasposiciones de Derecho comunitario que se han realizado en materia de asistencia jurídica gratuita. Así, la Ley 16/2005, de 18 de julio, modificó la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, para regular las especialidades de los litigios transfronterizos civiles y mercantiles en la Unión Europea. Recientemente, el ya citado Real Decreto-ley 3/2013 ha realizado la transposición de los artículos 12 y 13 de las Directivas nº 2012/29/UE y nº 2011/36/UE, respectivamente.

Al integrar estas transposiciones, el anteproyecto incorpora, dentro del ámbito personal de aplicación, el derecho a la asistencia jurídica gratuita de 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 (proyectado artículo 2.2).

El Derecho de la Unión Europea exige que la asistencia jurídica gratuita se extienda en todos estos casos a los procesos penales, remitiendo, en general, al Derecho nacional las normas procesales en virtud de las cuales las víctimas tendrán acceso a la asistencia jurídica gratuita (artículo 13 de la Directiva 2012/29/UE). En el caso de las víctimas de la trata de seres humanos, señala el artículo 12.2 de la Directiva 2011/36/UE que el asesoramiento jurídico y la representación legal serán gratuitos cuando la víctima no tenga suficientes recursos económicos. En este punto, el proyectado artículo 2.2 va más allá y garantiza a quienes tengan la condición de víctima el derecho a la asistencia jurídica gratuita con independencia de los recursos para litigar.

El ámbito personal de aplicación se extiende igualmente a las personas físicas que sean ciudadanos de la Unión Europea (excepto de Dinamarca) o nacionales de terceros países que residan legalmente en uno de los Estados miembros en los litigios transfronterizos en materia civil y mercantil (proyectado artículo 2.1 b) en relación con el artículo 50).

La transposición de 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 para dichos litigios, se completa en el Título VII del anteproyecto, donde se definen, además, el ámbito territorial y material de aplicación, las autoridades expedidoras y receptoras y el procedimiento para el reconocimiento del derecho.

Considera el Consejo de Estado adecuada al Derecho de la Unión Europea la transposición realizada en el anteproyecto y, en relación con esa recepción de normas europeas que inciden en el régimen de la asistencia jurídica gratuita, conviene recordar la reciente entrada en vigor de la Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procesos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad, cuya transposición deberá realizarse antes del 27 de noviembre de 2016, y que se refiere, específicamente, a la materia que regula la proyectada nueva Ley.

Esta Directiva establece las normas mínimas relativas a los derechos que tienen los sospechosos y acusados en procesos penales y los que son detenidos como consecuencia de una orden europea de detención y entrega. Entre ellos se encuentran los de ser asistidos por un letrado, a que se informe de su privación de libertad a un tercero y a comunicarse con tercero y con autoridades consulares durante la privación de libertad.

Durante el período que medie hasta que se recoja esa Directiva 2013/48/UE, se recuerda al departamento consultante que deberá tenerse en cuenta el contenido de la Directiva y no adoptar medidas que puedan comprometer sus objetivos, tal y como tiene establecido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia del Asunto Inter-Environnement Wallonie ASBL v Région Wallone, de 18 de diciembre de 1997).

II.- Las principales novedades del anteproyecto son las relativas al ámbito de aplicación personal, la inclusión de los Graduados Sociales en el régimen de la asistencia jurídica gratuita, algunas peculiaridades con respecto al procedimiento de designación de abogado y procurador y las nuevas funciones atribuidas a los Colegios Profesionales. Se crean dos nuevas entidades de control y de seguimiento del sistema, se incorpora alguna novedad destacable en relación con el contenido del derecho, se permite que, en algunos supuestos, los beneficios concedidos puedan revocarse sin acudir al procedimiento de revisión de oficio, se introducen presunciones para evitar el abuso de derecho, algunas novedades en el procedimiento de declaración de insostenibilidad de la pretensión, algún mecanismo adicional de control de las subvenciones y nuevas infracciones.

1. Título I (artículos 1 a 9)

Las novedades más importantes de este Título son las relativas al ámbito de aplicación personal (proyectado artículo 2), la introducción de nuevos requisitos para la solicitud del derecho (artículos 3 y 4), la citada inclusión de los Graduados Sociales dentro del servicio de asistencia jurídica gratuita y la concreción de las prestaciones que derivan del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita (artículos 6, 7 y 8) y la creación del Comité de Consultas (proyectado artículo 9).

- Por lo que se refiere al ámbito de aplicación, el anteproyecto distingue entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita de las personas jurídicas y de las personas físicas. Dentro del primer grupo, se extiende el derecho a las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios. También, y sin necesidad de acreditar insuficiencia de recursos para litigar, a Cruz Roja Española, a las asociaciones que tengan como fin la promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad y a los sindicatos y representantes de los trabajadores cuando acrediten un interés colectivo en defensa de los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social (proyectado artículo 2.3).

Conviene recordar al efecto que el artículo 545, número 2, de La Ley Orgánica del Poder Judicial se remite a la normas del servicio de asistencia jurídica gratuita para dar efectividad al derecho declarado en los artículos 24 y 119 de la Constitución en los casos de insuficiencia para litigar. Se encomienda, pues, al legislador delimitar cuáles son esas causas de insuficiencia para litigar, pero sin que ello suponga reconocerle una libertad que le permita incluir arbitrariamente a grupos o personas que no estén en esa situación de insuficiencia económica, ya que con ello se consagrará un privilegio, que podría ser contrario al artículo 14 de la Constitución, y podría quebrarse la igualdad de armas que está implícita en el proceso con todas las garantías del artículo 24 de la Constitución.

Partiendo de esas coordenadas, entiende este Consejo de Estado que el derecho a la asistencia jurídica gratuita es un derecho cuyo ámbito más genuino de desenvolvimiento es el de las personas físicas carentes del nivel de recursos económicos que se prevea legalmente. En todo caso, y dentro de los términos en que el legislador está habilitado para delimitar el ámbito subjetivo de la asistencia

jurídica gratuita, se han incluido ya en él a las personas jurídicas. No obstante, entiende este Consejo que tal extensión no debe excluir la necesidad de acreditar esa insuficiencia de recursos, directriz con la que debería revisarse la extensión de la asistencia jurídica gratuita a las asociaciones previstas en el párrafo tres del artículo 2 del anteproyecto.

Dentro del segundo grupo (las personas físicas carentes del necesario nivel de recursos económicos), se garantiza la asistencia jurídica gratuita, con independencia de la existencia de recursos para litigar, a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos 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 habitual y requieran la ayuda de otras personas para realizar las actividades más esenciales de la vida ordinaria, cuando el objeto del litigio sea la reclamación de indemnización por los daños personales y morales sufridos.

Se reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita para la primera instancia sin necesidad de acreditar previamente carecer de recursos a los trabajadores beneficiarios del Sistema de Seguridad Social.

Por el contrario, sí que deberán acreditar insuficiencia de recursos los trabajadores para recibir la asistencia jurídica gratuita en la tramitación de los recursos de suplicación y casación ante la jurisdicción social, así como para la presentación de recursos contra resoluciones recaídas en procesos concursales.

Se reconoce el derecho de los funcionarios públicos y del personal estatutario sin necesidad de acreditar recursos, en aquellos supuestos en los que, como empleados, ejerzan acciones cuyo conocimiento venga atribuido a los órganos de la jurisdicción social (proyectado artículo 2.4).

- En relación con los requisitos para acceder al sistema, la principal novedad es la sustitución del salario mínimo interprofesional por el indicador público de renta de efectos múltiples, creado por el Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía.

Para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, se exigirá, con carácter general y salvadas las excepciones ya enunciadas, que las personas físicas carezcan de patrimonio suficiente y cuenten con unos recursos e ingresos económicos brutos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, que no superen los siguientes umbrales:

* Dos veces el indicador público de renta de efectos múltiples vigente en el momento de efectuar la solicitud cuando se trate de personas no integradas en ninguna unidad familiar. * Dos veces y media el citado indicador vigente en el momento de efectuar la solicitud cuando se trate de personas integradas en alguna de las modalidades de unidad familiar con menos de cuatro miembros. * El triple de dicho indicador cuando se trate de unidades familiares integradas por cuatro o más miembros.

Se definen además las modalidades de unidad familiar, que serán:

* La integrada por los cónyuges no separados legalmente y, si los hubiere, los hijos menores, con excepción de los que se hallaren emancipados. * La formada por el padre o la madre y los hijos que reúnan los requisitos a que se refiere la regla anterior.

Los medios económicos podrán, sin embargo, ser valorados individualmente, cuando el solicitante acredite la existencia de intereses familiares contrapuestos en el litigio para el que se solicita la asistencia. En esta línea, la proyectada disposición final segunda modifica el artículo 1.318 del Código Civil en materia de litis expensas para los casos en los que un cónyuge carezca de medios y sostenga un pleito contra el otro cónyuge sin mediar mala fe o temeridad (o contra tercero si redundan en provecho de la familia). El derecho a la asistencia jurídica gratuita solo podrá reconocerse a quienes litiguen en defensa de derechos o intereses propios, o ajenos cuando tengan fundamento en una representación legal. En este último caso, los requisitos para la obtención del beneficio vendrán referidos al representado.

Considera el Consejo de Estado razonable la medida introducida, aunque podría haberse realizado un examen más profundo sobre el impacto que económicamente ha supuesto la sustitución del S.M.I. por el IPREM a los efectos que ahora se consideran, sobre todo teniendo en cuenta que tal sustitución ya fue operada por Real Decreto-ley 3/2013.

- Con respecto al contenido del derecho (proyectados artículos 6, 7 y 8), la mayor parte de las prestaciones ya se contemplan en la vigente Ley. No obstante, el anteproyecto introduce novedades en materia de información sobre mediación y de asistencia pericial especializada privada. Así, el derecho a la asistencia jurídica gratuita comporta asesoramiento y orientación gratuitos, la asistencia de abogado al detenido, defensa y representación gratuitas, inserción gratuita de anuncios o edictos, exención del pago de tasas judiciales así como del pago de depósitos necesarios para la interposición de recursos, asistencia pericial gratuita, asistencia pericial especializada privada -cuando deba prestarse a menores y a personas con discapacidad psíquica que sean víctimas de abuso o maltrato-, obtención gratuita de copias, testimonios, instrumentos y actas notariales y reducción del 80% de los derechos arancelarios que correspondan por el otorgamiento de escrituras públicas y por la obtención de copias y testimonios notariales, y de notas, asientos, e inscripciones registrales.

Dentro del artículo 6 se incluye ahora la intervención de los Graduados Sociales, que ha sido objetada por el Consejo General de la Abogacía, insistiendo, en primer lugar, en las diferencias que existen entre esos profesionales, de un lado, y, de otro, los Abogados y Procuradores, como resulta de los artículos 21.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Social y 545 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ese Consejo General también ha destacado que, tal y como tiene declarado el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en su sentencia 2/1995), la previsión constitucional acerca de la justicia gratuita (artículo 119) se transforma en un servicio de asistencia jurídica gratuita que da efectividad al derecho reconocido en el artículo 24 de la Constitución, que se refiere a la defensa y asistencia letrada, todo lo cual se refleja en el artículo 545 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo párrafo 2º se ocupa de la provisión de oficio de los medios necesarios para contar con la representación y defensa encomendadas a Procuradores y Abogados, mientras que su párrafo 3º aborda la representación técnica que pueden ostentar los Graduados Sociales en defensa de oficio.

Entiende este Consejo de Estado que la previsión contenida en el artículo 6 del Anteproyecto en torno a la participación de los Graduados Sociales en el régimen contradice lo previsto en el referido artículo 545 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo que la sustancial modificación que ese artículo 6 introduciría en el régimen de la asistencia jurídica gratuita exige previamente modificar el aludido precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Esta observación tiene carácter esencial, en el concreto sentido y alcance contemplados por el artículo 130, número 3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

La asistencia jurídica gratuita en el transcurso de una misma instancia se extiende a todos sus trámites e incidencias, incluida la ejecución, pero no podrá aplicarse a un proceso distinto (proyectado artículo 7).

En general, no se reconocerá el derecho a la asistencia jurídica gratuita ni a prestaciones distintas de las solicitadas una vez presentada la demanda -en el caso del actor- ni al demandado, una vez formulada su contestación, salvo que en su solicitud acrediten que las circunstancias y condiciones necesarias para obtener aquél sobrevinieron con posterioridad a la demanda o contestación, respectivamente (proyectado artículo 8).

Considera el Consejo de Estado adecuadas las reformas proyectadas, por cuanto contribuirán a mejorar la calidad y eficiencia del sistema, de una parte, mediante la ampliación de las prestaciones que incluye el derecho a la asistencia jurídica gratuita (información sobre la mediación y asistencia pericial privada para menores y personas con discapacidad psíquica) y, de otra, mediante la redefinición de la extensión temporal del derecho.

- El proyectado artículo 9, último artículo del Título I, crea un Comité de Consultas en el seno de Ministerio de Justicia. La función principal de esta nueva entidad es lograr una aplicación homogénea de la Ley, en especial en relación con el ámbito personal, el contenido y el alcance del derecho.

El anteproyecto también crea, en su disposición adicional segunda, una Comisión de seguimiento del sistema de justicia gratuita, que tendrá como función analizar y evaluar el funcionamiento del sistema, su financiación y su vinculación con el sistema de tasas.

El anteproyecto remite a un Reglamento la articulación de las funciones que se atribuyen a cada uno de esos nuevos órganos, sus concretas competencias, sus reglas de funcionamiento y la forma de participación de las Administraciones Públicas implicadas y del Consejo General de la Abogacía en el caso del Comité, y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el de la Comisión.

Entiende el Consejo de Estado que, para lograr una mayor racionalización administrativa, podría considerarse la conveniencia y utilidad de fusionar esos dos órganos en uno único, al que se atribuyan competencias específicas de control, evaluación y consulta en materia financiera -para analizar y evaluar el funcionamiento del sistema, su financiación y su vinculación con el sistema de tasas judiciales- y jurídica - en lo que se refiere a la aplicación homogénea de la Ley en todo el territorio nacional-.

2. Título II (artículos 10 a 22)

Aunque, en general, este Título apenas contiene modificaciones, resultan destacables algunas de las obligaciones introducidas para los Colegios Profesionales y la nueva regulación sobre revocación del derecho de asistencia jurídica gratuita por falseamiento u ocultación de datos.

- Se introducen algunas obligaciones que resultan novedosas para los Colegios Profesionales.

Los Colegios de Abogados facilitarán a los peticionarios la información necesaria en relación con el cumplimiento de los requisitos para redacción de solicitudes, contenido material del derecho, extensión temporal, 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 conflictos, cuando pudieran resultar de aplicación (proyectado artículo 23.2).

Será necesario para prestar el servicio de asistencia jurídica gratuita que el Abogado y el Procurador tengan residencia habitual y despacho abierto en el ámbito del Colegio respectivo y, en el caso de que el Colegio tenga establecidas demarcaciones territoriales especiales, tener despacho en la demarcación territorial correspondiente, salvo que, en cuanto a este último requisito, la Junta de Gobierno del Colegio lo dispense excepcionalmente para una mejor organización y eficacia del servicio (proyectado artículo 25 in fine).

- Por lo que se refiere al contenido del proyectado artículo 20, la declaración errónea, el falseamiento u ocultación de datos por los solicitantes de asistencia jurídica gratuita, que hayan sido determinantes para el reconocimiento del derecho, dará lugar, en todo caso, previa audiencia al interesado, a su revocación por parte de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, sin necesidad de acudir a un procedimiento de revisión de oficio, como se realizaba hasta ahora.

Esta medida ha sido introducida con la voluntad de agilizar el procedimiento de revocación del acto de reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita. La medida proyectada resultaría a estos efectos coherente con lo previsto en los artículos 36.5 y 37.1.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que prevé que no procederá la revisión de oficio del acto de concesión -aunque sí el reintegro de la cantidad percibida- cuando se obtuviera la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquellas que lo hubieran impedido.

El anteproyecto prevé expresamente que, con carácter previo, a la revocación se dé audiencia al interesado. Debería, asimismo, señalar expresamente que la revocación será motivada en orden a garantizar una adecuada garantía de los derechos de defensa del interesado.

3. Título III (artículos 23 a 27)

Este Título apenas presenta novedades. En él se regula la organización de los servicios de asesoramiento, asistencia letrada y representación gratuita. Se garantiza la autonomía profesional y la disciplina colegial, la formación y la especialización y, en materia de responsabilidad patrimonial de los Colegios Profesionales, el anteproyecto se remite a los principios establecidos en la Ley 30/1992.

4. Título IV (artículos 28 a 39)

En este Título se introducen importantes novedades, de entre las que destacan algunas previsiones en el orden jurisdiccional penal, la presunción de abuso de derecho del artículo 33.3 y el nuevo procedimiento de declaración de la insostenibilidad de la pretensión.

- Las nuevas previsiones referidas a las especialidades del orden jurisdiccional penal están orientadas fundamentalmente a hacer efectivo el cobro por parte del Abogado de las cantidades adeudadas en caso de revocación del derecho o de que se produzca un cambio voluntario de Abogado (proyectado artículo 30). También dentro del orden penal, se prevé que la excusa de los Abogados designados por concurrir un motivo personal y justo deberá formularse en plazo de 5 días desde la notificación de la designación -hasta ahora el plazo era de 3 días- (proyectado artículo 32).

- La nueva presunción de abuso de derecho se introduce en el proyectado artículo 33.3. Salvo prueba en contrario, se presumirá el abuso de derecho y se desestimará la petición de justicia gratuita cuando se haya solicitado su reconocimiento más de tres veces en un año, con excepción del orden penal. Se incorpora una previsión para regular la apreciación judicial de abuso de derecho (proyectado artículo 39).

- En materia de insostenibilidad de la pretensión se contienen importantes novedades. De una parte, se amplía el plazo para plantear la insostenibilidad de quince a veinte días contados desde la designación del abogado. De otra, se señala que será suficiente para ello acreditar que se han desestimado, en cuanto al fondo, otros recursos sustancialmente iguales (proyectado artículo 34).

En este artículo se prevé que, cuando considere insostenible o injustificada la pretensión que se pretende hacer valer en instancia o ejecución, el Abogado designado deberá comunicarlo a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, exponiendo los motivos jurídicos, acompañando la documentación necesaria en la que fundamente su decisión y siendo suficiente acreditar que se han desestimado, en cuanto al fondo, recursos sustancialmente iguales.

No puede dejarse de apuntar que el anteproyecto utiliza una terminología ("recursos") que no es aplicable a todos los órdenes jurisdiccionales, de modo que debería sustituirse por otra más genérica (del tipo "demandas" o "acciones") que permita traer a colación los diversos tipos de pretensiones que puedan tomarse en consideración a efectos de apreciar la insostenibilidad de una nueva que pretenda formularse.

Todavía en relación con esa insostenibilidad, debiera considerarse la posibilidad de que el plazo de 20 días para plantearla no se computase desde la designación del Abogado, sino desde la fecha en que se hayan puesto a su disposición los documentos que constituyan la base probatoria de la pretensión. El único, aunque importante, matiz al respecto es que, de aceptarse tal sugerencia, deberían exceptuarse de esa nueva regla de cómputo aquellos casos en los que pudiera perjudicar a la acción judicial, por preclusión de los plazos procesales, o al propio derecho material afectado.

- Se modifica también la tramitación de la insostenibilidad (proyectado artículo 35). Se prescinde en la nueva regulación de los informes del Ministerio Fiscal y del Colegio de Abogados correspondiente y se prevé que el segundo Abogado puede plantear también la

insostenibilidad, sin que para él la defensa sea obligatoria como establece el vigente artículo 32.

Hasta ahora, formulada la insostenibilidad de la pretensión, la Comisión recaba del Colegio de Abogados un dictamen sobre su viabilidad. Cuando el dictamen del Colegio coincide con el del Abogado designado, se solicita también el informe del Ministerio Público.

Si el Colegio de Abogados o el Ministerio Fiscal estima defendible la pretensión, se procede al nombramiento de un segundo Abogado. Los dictámenes emitidos por el Colegio de Abogados y por el Ministerio Fiscal son aportados al nuevo Abogado, para quien es obligatoria la defensa. En el caso de que el Colegio de Abogados y el Ministerio Fiscal estimen indefendible la pretensión, la Comisión de Asistencia Jurídica desestima la pretensión. El mismo procedimiento se sigue cuando se trata de interponer recursos, si el Abogado del recurrente considera inviable la pretensión (vigentes artículos 33 y 34, Ley 1/1996).

La modificación de ese régimen actualmente existente es una de las principales novedades del anteproyecto, respecto de la que se han avanzado una diversidad de opiniones a lo largo de su elaboración. El anteproyecto propugna prescindir de los informes del correspondiente Colegio de Abogados y del Ministerio Fiscal. En concreto, se prevé que "formulada la insostenibilidad de la pretensión, la Comisión procederá a desestimar la solicitud, salvo que motivadamente considere que la pretensión sí es justificada. En este caso el Colegio de Abogados designará otro Letrado y, si éste formulara también la insostenibilidad de la pretensión, la Comisión desestimaré la solicitud".

El anteproyecto dibuja, pues, un régimen más reducido y simplificado que el actualmente vigente en cuanto a los trámites que deben practicarse en relación con la insostenibilidad que se viene comentando. Puede invocarse en apoyo del mismo la mayor agilidad que aportará en la tramitación de esa insostenibilidad, así como el hecho de que mantiene algunas cautelas básicas para que pueda desestimarse una solicitud de asistencia jurídica gratuita sobre la base de ser insostenible la pretensión que quiere plantearse contando con tal beneficio, como es la intervención de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

Por lo tanto, entiende este Consejo que la opción por la que se ha decantado el anteproyecto entra dentro de las opciones que están abiertas a una legislación del tipo de la que ahora se dictamina. No obstante, y a la hora de sustituir un régimen que, como el actual, reviste mayores garantías que el que se propugna introducir, se echa en falta una información detenida acerca de los eventuales inconvenientes pudieran haberse constatado en la aplicación del actual régimen, así como de los problemas a los que se estuviese tratando de dar solución. En tales circunstancias, estima este Consejo de Estado que debiera sopesarse mantener el régimen que actualmente diseña la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita de 1996 en esta materia.

5. Título V (artículos 41 a 47)

En materia de subvención y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita, las principales novedades que incorpora el anteproyecto se refieren fundamentalmente a incrementar el control sobre las subvenciones destinadas a la retribución de la asistencia jurídica gratuita.

Así, y sin perjuicio de las actuaciones de control y de comprobación que corresponden al órgano concedente, la Intervención General del Estado o de las Comunidades Autónomas ejercerá el control financiero de las subvenciones respecto de los Consejos Generales y los Colegios Profesionales como entidades colaboradoras. Serán los Consejos Generales los que distribuyan entre los Colegios de Abogados y de Procuradores el importe de la subvención que corresponda a la actividad desarrollada por cada uno de ellos y quienes justificarán, ante la Administración competente, la aplicación de la subvención percibida durante todo el ejercicio inmediatamente anterior (proyectados artículos 40, 42 y 43). Además, se prevé que los Colegios Profesionales recopilen periódicamente datos sobre los servicios prestados y elaboren una memoria anual sobre el funcionamiento de los servicios de asesoramiento, orientación jurídica, asistencia letrada y asistencia jurídica gratuita, en la que deberán incorporarse los datos sobre el cumplimiento de los objetivos y estándares de calidad establecidos (proyectado artículo 45).

El artículo 41 remite a reglamento el sistema a través del cual se subvencionará -con cargo a las dotaciones presupuestarias de las Administraciones públicas competentes- el coste que se genere a los Consejos Generales y a los Colegios Profesionales.

Asimismo el anteproyecto remite a un Convenio la forma en la que los Colegios retribuirán las actuaciones prestadas por Graduados Sociales (proyectado artículo 40.1 in fine).

La cuestión relativa a la inclusión de los Graduados Sociales dentro del actual régimen de asistencia jurídica gratuita ya ha sido anteriormente comentada, en lo que se refiere a las novedades que introduce al respecto el artículo 6 del anteproyecto, formulándose una observación esencial contraria a esa novedad, por no concordar con el régimen diseñado por el artículo 545 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y señalándose, por tanto, que es necesaria una reforma de esa Ley Orgánica para operar tal novedad.

Adicionalmente, entiende este Consejo de Estado que no cabe remitir a unos futuros convenios entre los Colegios de Abogados y los de Graduados Sociales la retribución de unas actuaciones que no están actualmente incluidas en el actual mecanismo general de financiación de la asistencia jurídica gratuita, sin regular previamente los cambios que debieran introducirse en el régimen general de esa asistencia y de especificar cuál debiera ser el alcance de esos convenios y como se insertaría la actuación de los Graduados Sociales dentro del régimen de la asistencia jurídica gratuita (designación, relaciones profesionales de esos Graduados Sociales con los Abogados intervinientes,...).

6. Título VI (artículos 48 y 49)

También en materia de régimen disciplinario se introducen algunas novedades. Aunque persiste la remisión general a las reglas establecidas para el desempeño de las profesiones de Abogado y Procurador, se tipifican nuevas infracciones muy graves (como la no comunicación al Colegio de Abogados del cobro de las cantidades percibidas procedentes de la condena en costas de la parte contraria), graves (a) el incumplimiento de dar traslado al Colegio de Abogados de las resoluciones de archivo por falta de subsanación de defectos procesales cuando sea imputable a la parte que tuviera reconocida la asistencia jurídica gratuita y b), el no planteamiento de la insostenibilidad de la pretensión en los casos manifiestamente injustificados) y leves (la no remisión al Colegio de Abogados de las sentencias recaídas en procesos en los que la parte a que representen o defiendan tenga reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita). Se modifica también el régimen de exclusión del profesional infractor de los servicios de asistencia jurídica gratuita.

Coincide el Consejo de Estado con los órganos preinformantes en que la nueva falta grave que tipifica el proyectado artículo 48.3.b) en su redacción actual, comporta algunos riesgos. Se señala:

"b) El no planteamiento de la insostenibilidad de la pretensión o de los recursos en los supuestos en los que éstos fueren manifiestamente injustificados".

La citada disposición debería ser más precisa en el sentido de determinar un límite temporal y una mayor concreción de los casos en que no plantear la insostenibilidad de la pretensión representará una infracción grave, introduciendo una mayor acotación de los supuestos en que haya de entenderse que las pretensiones que quieran plantearse eran manifiestamente injustificadas, con indicación de si se incluyen los casos en que se hayan desestimado, en cuanto al fondo, otros supuestos sustancialmente iguales -como señala el artículo 34-.

Además, en el párrafo 5 del proyectado artículo 48, se debería introducir una limitación temporal más concreta en lo que se refiere a la exclusión del profesional de los servicios de asistencia jurídica gratuita. Podría a tal efecto establecerse un límite mínimo y otro límite máximo que acoten con mayor precisión los años en que podrá quedar excluido el profesional del servicio de asistencia jurídica gratuita.

Se sugiere suprimir en ese mismo párrafo la referencia a "relacionadas con las actuaciones desarrolladas en aplicación de lo establecido en la presente ley", de modo que la exclusión de los servicios de asistencia jurídica gratuita no derive sólo de la comisión de infracciones a las normas que les son aplicables, sino que incluya, también, las restantes normas que deban cumplir los Abogados. De aceptarse, esa sugerencia debería venir acompañada de las oportunas previsiones que vedan el acceso a los aludidos servicios de los Abogados que, no perteneciendo todavía a ellos, hubieran sido sancionados por las infracciones que se vienen contemplando,

También en relación con esas novedades de índole disciplinaria, convendría que se tuviera en cuenta que el artículo 48.1 remite el régimen disciplinario a las reglas establecidas con carácter general para el desempeño de las profesiones de procurador y abogado, para, seguidamente y en su apartado 2, establecer unas especialidades. Ante las novedades que introduce en esta materia, entiende el Consejo de Estado que el anteproyecto debería aclarar si las nuevas infracciones y sanciones que recoge se someten al régimen general de prescripción a que están sujetas las infracciones y sanciones aplicables a procuradores y abogados o, por el contrario, a unas eventuales previsiones especiales, en cuyo caso, éstas debieran, obviamente, incorporarse a la nueva legislación proyectada.

Por último, y en relación con la separación cautelar de los servicios de asistencia jurídica gratuita, el artículo 49 del anteproyecto debiera introducir la precisión de que tal decisión deberá ser adecuadamente motivada. Aunque su actual formulación acota esa medida cautelar a los casos en que se haya abierto un expediente disciplinario a un Abogado incorporado al correspondiente servicio de asistencia jurídica gratuita, entiende este Consejo que debiera también contemplar los casos de Abogados que se viesen involucrados en un procedimiento penal por presuntos delitos dolosos. Tal posibilidad exigiría un cierto grado de avance del procedimiento en cuestión, que podría ser diferente en función de si tiene por objeto un presunto delito referido a la actuación profesional del Abogado o a otro ámbito distinto.

7. Disposiciones complementarias

El anteproyecto contiene dos disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria única y once disposiciones finales.

- Disposición derogatoria única: Se deberá corregir la actual redacción y adecuar la concordancia verbal utilizado, acudiendo a una formulación similar a "quedan derogadas la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, así como cuantas disposiciones se opongán a lo establecido en esta ley".

- La disposición final primera se refiere al título competencial. Tal y como se señala en la consideración tercera (I) del presente dictamen, convendría aclarar que la norma proyectada será de aplicación directa en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y en todas aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias de gestión y ejecución. Para las que sí que las asumieron (Comunidades de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Cataluña, Madrid y Galicia) la norma tendrá aplicación supletoria -en defecto de normativa autonómica específica-, con excepción de lo previsto en los artículos 10, 11 y 12 del Título II, artículos 25 y 26 del Título III, el Título V y el Título VI, que se acogen a la competencia estatal para la determinación de bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y que, por tanto, serán de aplicación directa en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.18ª).

- La disposición final segunda modifica el artículo 1.318 del Código Civil en materia de litis expensas, la disposición final tercera añade un tercer párrafo al artículo 23 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en lo que se refiere a la comparecencia de los funcionarios en defensa de sus derechos estatutarios, la disposición final cuarta da nueva redacción al artículo 398 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para remitirse, en materia de costas para los recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal o casación, a los criterios que recoge el artículo 394 de esa misma Ley, la disposición final quinta da nueva redacción al artículo 22.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración y la disposición final sexta da nueva redacción a 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.

Por su parte, la disposición final séptima modifica la redacción del apartado 4 del artículo 21 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, y la disposición final octava modifica 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.

- La disposición final novena habilita al Gobierno para que en el plazo de seis meses desde la publicación de la proyectada Ley, apruebe un Reglamento General de desarrollo de la misma. Considera el Consejo de Estado que podría ampliarse este plazo con la finalidad de que el Gobierno diera adecuado cumplimiento.

- La disposición final undécima prevé que la proyectada norma entre en vigor a los dos meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Coincide este Consejo con el Consejo General del Poder Judicial en que podría reconsiderarse ampliar la vacatio a seis meses, como se hizo con la Ley 1/1996.

Un argumento adicional relevante para ello es la conveniencia de que la proyectada nueva Ley de Asistencia Jurídica Gratuita entre en vigor contando ya con su Reglamento General de desarrollo, expresamente contemplado en la disposición final novena, que concede al Gobierno precisamente un plazo de 6 meses para aprobarlo, contado desde la publicación de la nueva Ley.

CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Pleno es de dictamen:

Que, una vez tenida en cuenta la observación esencial que se formula a su artículo 6 (apartado quinto, II, número 1, del cuerpo del presente dictamen) y consideradas las restantes, puede V. E. elevar a la aprobación del Consejo de Ministros el anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 19 de diciembre de 2013

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE JUSTICIA.

subir