

El Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita

Lorena Bachmaier Winter (*)

SUMARIO: I. La Ley de Asistencia Jurídica Gratuita 1/1996. —II. Organización y funcionamiento de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita. —III. Procedimiento. —IV. La organización del servicio de asistencia jurídica gratuita. —V. La financiación del servicio de asistencia jurídica gratuita. —VI. Conclusión.

I — La Ley de Asistencia Jurídica Gratuita 1/1996

El pasado 12 de julio entró en vigor la nueva Ley de Asistencia Jurídica Gratuita 1/1996, de 10 de enero (en adelante LAJG), mediante la cual se crea un nuevo marco jurídico para hacer efectivo el derecho constitucional reconocido en el art. 119 de nuestra Constitución (1). Con el presente Reglamento, aprobado por RD 2103/1996, de 20 de septiembre (en adelante RAJG), viene a completarse la regulación del sistema de asistencia jurídica gratuita, dando así cumplimiento al mandato contenido en la disposición final primera de la LAJG en la cual se fija el plazo de seis meses para que el gobierno dicte el Reglamento General de desarrollo.

No sería exacto afirmar que el nuevo sistema de asistencia jurídica gratuita tiene su origen en el deseo de ampliar la cobertura del derecho, pues el principal factor desencadenante fueron las reclamaciones de los Colegios de Abogados, y la necesidad de arbitrar un sistema de control de la gestión de los fondos destinados a este servicio. Pero ha de reconocerse que en ella se han realizado significativos avances en el sentido de dar una mejor

satisfacción del derecho a una tutela judicial efectiva de los económicamente menos favorecidos.

Esta Ley, además de unificar la dispersa legislación existente hasta ahora, introduce un mayor margen de discrecionalidad para apreciar la concurrencia de los presupuestos económicos y amplía las prestaciones comprendidas dentro del derecho a la asistencia jurídica gratuita, incluyéndose entre ellas el asesoramiento jurídico previo al proceso. Pero, sin duda, el cambio más señalado introducido por la LAJG es la llamada *desjudicialización* del procedimiento para el reconocimiento de este derecho. A partir de ahora, la competencia para reconocer el derecho a litigar gratuitamente corresponde a unos órganos administrativos colegiados, las denominadas Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, que actuarán en coordinación con los Colegios de Abogados y Procuradores, los cuales asumen un papel esencial en la gestión de los fondos públicos que a este servicio se destinan.

A diferencia de la regulación que se contenía anteriormente en la LEC y en la LECrim., la nueva LAJG es sumamente detallada y minuciosa; casi podría decirse que reglamentista. En efecto, no se ha limitado a establecer en líneas generales los presupuestos y el procedimiento para la concesión de la asistencia jurídica gratuita, sino que entra a regular cuestiones tan concretas

(*) Profesora Titular de Derecho Procesal. Universidad Complutense de Madrid.

(1) Un análisis detallado del sistema de asistencia jurídica gratuita creado por la nueva Ley 1/1996, de 10 de enero *vid. L. BACHMAIER WINTER, La asistencia jurídica gratuita conforme a la Ley 1/1996*, Madrid (en prensa). Acerca de la justicia gratuita *vid. también J.L. GOMEZ COLOMER, El beneficio de pobreza*, Barcelona, 1982; y del mismo autor «el nue-

vo régimen del beneficio de justicia gratuita», *La Ley*, n.º 4020, de 22 de abril de 1996, p. 1; M. CID CEBRIAN, *La justicia gratuita*, Pamplona 1995; A. MONTON REDONDO, «El derecho a litigar sin gastos ante los tribunales civiles», *Justicia* 85 n.º II; y «Tramitación y alcance de la justicia gratuita en el proceso civil», *Justicia* 85, n.º IV; VILABOY Y LOIS y R. CASTILLEJO MANZANARES, «Comentario al Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita», *Dereito*, vol. 1, 1992, pp. 109 y ss.; y vol. 2, 1993, pp. 209 y ss.

como la gestión de las subvenciones y el modo en que serán compensados económicamente los abogados del turno de oficio; por ejemplo, el porcentaje máximo de la subvención que los Colegios podrán destinar a gastos de infraestructura.

Esta característica de la Ley se explica por el camino seguido en su gestación. Dada la premura en abordar ciertos problemas económicos de la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita, el gobierno decidió acometer una reforma parcial del sistema mediante el RD 108/1995, de 27 de enero, «sobre medidas para instrumentar la subvención estatal a la asistencia jurídica gratuita», en el cual se regularon los aspectos más urgentes de manera provisional, mientras se promulgaba la definitiva Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. Gran parte del contenido de dicha norma terminaría por incorporarse al texto definitivo de la LAJG, que incluyó disposiciones más propias de un reglamento que de una norma legal propiamente dicha. En ese contexto son muy pocos los puntos que requerían ser desarrollados con amplitud por la vía reglamentaria.

La propia LAJG, en la disposición final primera, determinaba cuál habría de ser el contenido necesario del Reglamento. Este debía comprender:

- a) Las normas de organización y funcionamiento de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita;
- b) Normalización de los documentos a presentar por los solicitantes de asistencia jurídica gratuita;
- c) El procedimiento para la aplicación de la subvención;
- d) El sistema de determinación de las bases económicas y módulos de compensación; y
- e) El sistema de provisión de la asistencia pericial gratuita prevista en el apartado 6 del art. 6 LAJG.

II — Organización y funcionamiento de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita

Al primer punto, organización y funcionamiento de las Comisiones, dedica el Reglamento el pri-

mer capítulo (arts. 1 a 8). En ellos además de enumerar las funciones que corresponden a las Comisiones —reiterando lo dispuesto en la ley en los arts. 12 a 19 LAJG—, se especifica su ámbito territorial (art. 1), la forma de creación de Delegaciones de las Comisiones (art. 2 RAJG, art. 10 LAJG), y cómo se designarán los miembros que componen las mismas (art. 3 RAJG). También se prevé la designación de suplentes para cada uno de los miembros de la Comisión, con el objeto de garantizar la continuidad de su funcionamiento.

En cuanto a su funcionamiento se establece que la Comisión se reunirá con una periodicidad de, al menos, quince días (art. 6 RAJG), con el loable deseo de evitar que las decisiones se demoren excesivamente. No obstante, esta previsión resulta de un lado innecesaria y de otro insuficiente. Innecesaria, porque dicha periodicidad viene implícitamente exigida en la LAJG, al determinar que la Comisión dispone de un plazo máximo de treinta días para reconocer o denegar el derecho (art. 17 LAJG), por lo que resulta obvio que si se pretende cumplir esos plazos la Comisión deberá reunirse al menos dos veces al mes. Pero, por otra parte, una reunión cada quince días tampoco será suficiente en determinados casos. En concreto, en el supuesto de que el Colegio de Abogados no resuelva acerca de la designación provisional de abogado en el plazo legalmente previsto, el art. 15.3 de la LAJG dispone que «el solicitante podrá reiterar su solicitud ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, la cual, *de modo inmediato*, recabará el expediente al Colegio de Abogados ordenando, *al mismo tiempo*, la designación provisional de abogado y procurador».

En cuanto a su organización, el Reglamento indica que las Comisiones dependerán de las Gerencias Territoriales del Ministerio de Justicia, y en su defecto de las Delegaciones de Gobierno o de los Gobiernos Civiles, los cuales prestarán el soporte administrativo necesario para su funcionamiento (art. 5 RAJG).

III — Procedimiento

El siguiente capítulo, que lleva por título «Procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita», reproduce prácticamente lo dispuesto en los arts. 12 a 19 de la LAJG, eso sí, declarando que el procedimiento

—en concreto su fase de instrucción— habrá de regirse «en todo caso por los principios de celeridad y sumariedad» (?). La referencia a esos mal llamados principios parece igualmente innecesaria si se respetan los plazos fijados en la ley: son plazos cortos, por lo que la rapidez de la resolución, en teoría, ya está determinada por ellos, sin que sea necesario invocar la celeridad como principio, y menos aún la sumariedad.

En la tramitación de las solicitudes —se incluye el modelo normalizado en el Anexo I, con pocas variantes respecto del contenido en la anterior legislación— como principales innovaciones con respecto a la regulación de la Ley pueden señalarse las siguientes.

Por una parte se establece que la solicitud de asistencia jurídica gratuita sólo podrá presentarse ante el Juzgado del domicilio del solicitante en los casos en que el proceso aún no se hubiese iniciado (art. 9 RAJG), limitación que no aparecía en la Ley (art. 12 LAJG).

En relación con la solicitud de reconocimiento excepcional, el art. 9.2 del Reglamento señala que esas solicitudes deberán presentarse directamente ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita y, aunque no se especifica si se refiere a la territorialmente competente, esto parece ser lo más coherente con la tramitación legal. Ello, sin embargo, obliga al solicitante a averiguar previamente cuál es la Comisión competente para resolver acerca de su solicitud.

No es ésa la única innovación en la tramitación del reconocimiento excepcional. Para estos supuestos, señala el art. 17.3 RAJG que «la falta de resolución expresa de la Comisión dará lugar a que la solicitud pueda entenderse desestimada», apartándose de lo previsto en el art. 17 de la Ley, en el cual la falta de resolución por parte de la Comisión, cuando previamente no ha resuelto el Colegio de Abogados, tiene efectos positivos en el sentido de entenderse concedido el derecho solicitado. Pues bien, en sentido contrario, en el caso de solicitarse el reconocimiento excepcional, el silencio de la Comisión deberá interpretarse como denegación del mismo. Tal previsión no hace sino dificultar aún más la obtención de dicho reconocimiento. Piénsese que si la Comisión no se pronuncia acerca de esa solicitud excepcional en el plazo de treinta días, para lograr que le sea nombrado abogado de oficio, el peticionario deberá acreditar esa desestimación presunta mediante una certifi-

cación de actos presuntos, conforme dispone el art. 44.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Para ello debe dirigirse nuevamente a la Comisión y solicitar al Secretario que extienda dicho certificado, quien dispone de un plazo máximo de veinte días. Si dentro de ese plazo la Comisión aún no hubiera resuelto acerca de la solicitud de reconocimiento excepcional, el peticionario podría interponer el recurso correspondiente. En este punto se plantea a su vez cuál es la vía procedente para recurrir, ¿mediante recurso administrativo o contencioso administrativo, o a través de la impugnación judicial prevista en el art. 20 de la LAJG? A pesar de que el texto de este artículo se refiere a la impugnación de «resoluciones que, de modo definitivo, reconozcan o denieguen el derecho», la desestimación presunta debe equipararse, a estos efectos, a una resolución definitiva e impugnarse a través de esta vía.

Todo lo anterior sirve para poner de manifiesto que la tan aclamada extensión del beneficio de justicia gratuita, como un paso más para hacer efectivo el mandato constitucional de que la justicia será gratuita «en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar», puede quedar en una mera declaración de intenciones. La complicada tramitación del reconocimiento excepcional del derecho a litigar gratuitamente, lejos de facilitar el acceso a la justicia en igualdad de condiciones, representa una serie de obstáculos difícilmente salvables que más bien parecen invitar al abandono de la pretensión. Confiamos en que la excepción sea la ausencia de resolución por parte de la Comisión, de tal manera que no lleguen a darse las situaciones que aquí se han descrito. Pero, desde luego, para forzar una resolución expeditiva, y respetuosa con los plazos, hubiera sido deseable que las peticiones conforme al art. 5 de la LAJG recibieran el mismo trato que todas las demás, es decir, a falta de resolución, estimación presunta.

Poco más es lo que se añade en relación con la tramitación, a no ser la precisión de que en caso de denegación o revocación del derecho a litigar gratuitamente el abogado no podrá reclamar del procurador el abono de sus honorarios (arts. 15.3 y 18.2 RAJG), y que en esos casos la Administración podrá reclamar el equivalente al coste de las prestaciones obtenidas mediante el procedimiento administrativo de apremio previsto en el Reglamento General de Recaudación.



IV — La organización del servicio de asistencia jurídica gratuita

El capítulo tercero aborda la cuestión organizativa de la prestación más importante que comprende el derecho a litigar gratuitamente: la asistencia y defensa letradas, así como la representación por medio de procurador. El presente Reglamento se ajusta en esta materia, casi textualmente, a lo previsto en el anterior RD 108/1995, de 27 de enero, sin incluir ninguna innovación, y reiterando con insistencia lo ya dispuesto en la Ley. En líneas generales, el sistema organizativo diseñado en el Reglamento se resume así: los turnos de asistencia y defensa letrada, así como los de representación, se organizarán atendiendo a criterios de eficiencia y funcionalidad, y conforme a una distribución objetiva y equitativa, siguiendo las directrices generales que fijen el Consejo General de la Abogacía y el de los Colegios de Procuradores (arts. 19 y 20 RAJG). Para ello los respectivos Colegios profesionales actuarán de manera coordinada, comunicándose mutuamente las designaciones y renunciaciones, a los efectos de lo previsto en el art. 28 de la LAJG.

Referente a la organización de los turnos, el Reglamento (art. 27 RAJG) dispone que la emisión del informe de insostenibilidad de la pretensión, no alterará el orden de prelación que le correspondía al abogado antes de su designación, *cuando se den las circunstancias previstas en el art. 34 de la LAJG*. Esta medida puede resultar razonable para evitar que pudieran llegar a defenderse pretensiones insostenibles con el fin de no «perder el turno» y percibir una indemnización más elevada que la que se obtiene por la emisión de dicho informe. Lo que no se entiende claramente es la remisión a las circunstancias del art. 34 de la LAJG, pues en dicho artículo se contemplan las dos únicas circunstancias posibles: esto es, que el Colegio de Abogados o el Ministerio Fiscal confirmen o revoken el informe del abogado. La remisión a dicho precepto, por tanto, ha de considerarse superflua.

En cada Colegio de Abogados se organizará un Servicio de Orientación Jurídica y un turno de guardia permanente para garantizar la prestación del servicio de asistencia letrada al detenido. No obstante, cuando sus especiales características o su volumen de asuntos haga innecesario este servicio, los Colegios de Abogados podrán solicitar al Ministerio de Justicia que les exima de la constitución del servicio de guardia (art. 22 RAJG).

En cuanto a los requisitos de formación necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, el art. 23 del Reglamento —reiterando el art. 25 de la LAJG— remite a lo que establezca el Ministerio de Justicia, previo informe de los Colegios profesionales correspondientes, requisitos que serán de obligado cumplimiento.

El último punto contemplado en el capítulo III es el de la responsabilidad patrimonial por los posibles daños que se ocasionen por el funcionamiento del servicio colegial de asistencia jurídica gratuita (art. 24 RAJG), señalando que la anulación o modificación de las designaciones provisionales de abogado o procurador no generan en sí mismas responsabilidad patrimonial. Las posibles reclamaciones se presentarán ante el Colegio profesional que corresponda y serán decididas por su Junta de Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado.

V — La financiación del servicio de asistencia jurídica gratuita

En el capítulo IV se regula la materia de las subvenciones del servicio de asistencia jurídica gratuita, conforme se exige en el apartado c) de la disp. final primera de la LAJG. El Ministerio de Justicia fijará anualmente el importe que se destinará a subvencionar este servicio, después de haber oído al Consejo General de la Abogacía y al de los Colegios de Procuradores, los cuales asumen la responsabilidad de distribuir esos fondos conforme a las necesidades de cada uno de los Colegios (art. 31 LAJG). Para garantizar un control eficaz de la gestión de dichos fondos, esos mismos órganos habrán de justificar semestral y anualmente la aplicación de la subvención (arts. 35 y 36 RAJG), especificando detalladamente su aplicación: importe distribuido a cada Colegio, número y tipo de prestaciones realizadas en cada uno de ellos, indemnización percibida por cada profesional, el importe destinado a gastos de infraestructura, además de la aplicación de los requisitos de formación y especialización (art. 36 RAJG). La omisión del cumplimiento de esta justificación dará lugar a que se suspendan los sucesivos libramientos semestrales.

La retribución de los abogados se realizará conforme a unos módulos de compensación (arts. 40 LAJG y 31 RAJG) fijados en función del tipo de proceso concretados en el Anexo II del Regla-



mento, indemnizaciones que se devengarán según los porcentajes señalados en el Anexo III: un 70 por ciento al justificar la iniciación de la prestación y el 30 por ciento restante cuando concluya el proceso. En este punto no se aprecian variaciones sustanciales respecto de la regulación contenida en el anterior RD 108/1995, de 27 de enero, a no ser el ligero aumento de las cuantías previstas para la mayoría de los procesos. No es éste el lugar para valorar si el importe de las indemnizaciones es suficiente, ni tampoco para enjuiciar si es adecuado que el profesional deba esperar a la conclusión del proceso para obtener la totalidad de la indemnización (piénsese que la resolución definitiva del proceso puede demorarse muchos años). Pero sí llama la atención que la actualización de esos importes no se haya realizado siguiendo un criterio uniforme para todos los procesos: mientras en ciertos casos la indemnización se ha incrementado más de un 30 por ciento (el proceso de mayor cuantía), en otros no llega a un 6 por ciento (procedimiento de familia), o incluso se mantiene invariable (por ejemplo, medidas provisionales).

El último capítulo (arts. 38 y 39) especifica las cuestiones económicas referidas a la asistencia pericial gratuita a cargo de técnicos privados. En concreto, el art. 39 RAJG exige que, con anterioridad a su actuación, los peritos privados presenten ante la Gerencia Territorial correspondiente del Ministerio de Justicia una previsión detallada de los costes de su intervención, así como la resolución judicial exigida por la Ley en el art. 6 LAJG, en la que se estima pertinente su actuación. En caso de ser aprobada —transcurrido el plazo de un mes sin resolver queda automáticamente aprobada—, los honorarios se ajustarán a dicha previsión, y se devengarán siempre y

cuando se aporte la justificación oportuna del derecho a la asistencia jurídica gratuita y del pronunciamiento acerca de las costas procesales. A diferencia de los abogados, estos profesionales no serán indemnizados sino cuando concluya definitivamente el proceso, lo cual no es, desde luego, la solución más idónea para propiciar que dichos técnicos actúen con motivación e interés. Acerca de las costas, el art. 38 RAJG se limita a extender a los técnicos privados el régimen general de costas fijado ya en el art. 36 de la LAJG.

VI — Conclusión

En suma, el nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita viene a concretar importantes aspectos económicos y orgánicos necesarios para llevar a la práctica el sistema diseñado en la LAJG. Ha de observarse que en él se ha mantenido de manera prácticamente inalterada lo dispuesto en el ahora derogado RD 108/1995, de 27 de enero, sin tener en cuenta que su contenido ha sido parcialmente integrado en la Ley. Así, el nuevo sistema de asistencia jurídica gratuita sigue la línea de potenciar los mecanismos de control de la gestión de las subvenciones que el Estado destina al servicio de asistencia jurídica gratuita, con el fin de que a través de una gestión más eficaz de los fondos se logre una progresiva aproximación a ese ideal, siempre inalcanzable, del acceso a la justicia en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos, con independencia de cuáles sean sus ingresos económicos.