

LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA



En el Boletín Oficial del Estado del pasado día 22 de junio de 2017, se publica la Ley 2/2017, de 21 de junio, por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. Con esta publicación se culmina, al menos de momento, un proceso de modificación que ha tenido una gestación muy lenta y compleja, intentada ya durante la X Legislatura, con la presentación de un Proyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. El mencionado Proyecto encalló, no obstante, durante el verano de 2014 en el Informe de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, que disponía al efecto de competencia legislativa plena. La posterior disolución de las Cortes llevada a cabo durante el otoño de 2015 determinó su posterior caducidad.

La modificación operada por la Ley 2/2017 nace de una Proposición de Ley instada por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, origen que, si bien supone, en las actuales circunstancias, un acontecimiento importante digno de mención, también probablemente explique el carácter parcial y un tanto coyuntural de la empresa abordada. Su contenido es, en efecto, modesto y, sin duda, no aborda todos los problemas y retos esenciales que la asistencia jurídica gratuita tiene planteados en la actualidad. En este sentido, resulta reseñable el hecho de que durante la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley se presentasen enmiendas de adición por parte de algunos grupos parlamentarios que se orientaban hacia objetivos y contenidos más ambiciosos que los abordados por la Proposición de Ley presentada, iniciativas que, sin embargo, han cambiado muy poco el contenido originario de la Proposición de Ley presentada. No es necesario recordar aquí que, tal y como tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia constitucional, el derecho a la justicia gratuita se conceptúa como un derecho de carácter instrumental respecto del derecho de acceso a la jurisdicción, conformado en expresiones de nuestro Tribunal Constitucional- como 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 existentes (SSTC 16/1994, de 20 de enero; 117/1998, de 2 de junio; 183/2001, de 17 de septiembre; 95/2003, de 22 de mayo, y ATC 166/1999, de 16 de junio). Un

derecho ?en suma- de orden prestacional, cuya particularidad cabe recordar que radica en que son los Colegios Profesionales los encargados legalmente de la organización y gestión de este servicio público, pues tal carácter le atribuye precisamente la Exposición de Motivos de la Ley 1/1996.

Desde el punto de vista de su contenido, la Ley 2/2017, de 21 de junio, modifica, como digo, muy pocos preceptos de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. Le otorga nueva redacción a su art. 1º para subrayar, de un lado, el carácter obligatorio ?dispensable ?cuando existan razones que lo justifiquen?- que el servicio de asistencia jurídica gratuita reviste para el colegiado; y para incluir, de otro lado, dentro del ámbito de aplicación de la asistencia jurídica gratuita, ?la vía administrativa previa cuando así se establezca en la legislación específica?. La declaración de la obligatoriedad del servicio de justicia gratuita se lleva también a otros preceptos de la Ley: al art. 22 ?para remarcar que los Colegios gestionan y organizan un servicio obligatorio de asistencia letrada y de defensa y representación gratuitas-; y, al art. 23 ?para enfatizar el carácter obligatorio que para los profesionales tiene el desempeño del servicio de justicia gratuita-. Sin duda, con tal declaración la Ley ha pretendido aclarar una cuestión ?en ocasiones, controvertida- sobre la que el Tribunal Supremo ya recordó hace poco que ?no existe precepto alguno que imponga la voluntariedad o, dicho de otro modo, excluya la adscripción universal y obligatoria de los Procuradores al servicio de asistencia jurídica gratuita? (STS de 29 de enero de 2016, rec. cas. núm. 3242/2014)

El alcance de otro grupo de modificaciones se centra en subrayar que las cantidades que los profesionales perciben por la prestación de los servicios de justicia gratuita tienen carácter indemnizatorio: ?Los profesionales que presten el servicio obligatorio de justicia gratuita ?proclama el art. 22 en su nueva redacción-, tendrán derecho a una compensación que tendrá carácter indemnizatorio?. En razón de ello, se cambian los títulos de los artículos 30 (que ahora pasa a llamarse ?Indemnización por el servicio?, en lugar de ?aplicación de fondos públicos?, como lucía antes); y 40 (que introduce el término de ?indemnización por baremo? en sustitución de la expresión ?retribución?). Es ésta una decisión que entraña algo más que un simple cambio terminológico, puesto que detrás de ella se halla el intento de exonerar del pago del IVA a las cantidades que los abogados y procuradores perciben en concepto de los servicios prestados por el turno de oficio. Tal cuestión se ha hecho muy presente durante el debate parlamentario de la Ley. Sin embargo, la cuestión de fondo que subyace entre la opción de considerar aquellas percepciones como retribuciones o remuneraciones o estimarlas, en cambio, como indemnizaciones, pienso que tiene mayor trascendencia que la simple calificación fiscal, como han puesto de relieve algunas enmiendas presentadas durante la tramitación legislativa tanto al art. 30 como al art. 40 de la Ley (precepto éste último que, en conexión con los anteriormente citados, regula la denominada ?indemnización por baremo?). En concreto, la enmienda núm. 33 presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea propugnaba la sustitución de la expresión indemnización por remuneración, justificando dicho cambio en que ?los profesionales adscritos voluntariamente al servicio de asistencia jurídica realizan un servicio profesional que debe ser remunerado digna y justamente y no mediante una indemnización que compense algún daño o gasto?.

Ciertamente, una de las polémicas más vivas que tanto los Letrados como los Colegios Profesionales mantienen en los últimos tiempos con la Administración Pública se centra en la cicatería que, según aquéllos, ésta muestra a la hora de fijar los baremos para el pago de los turnos de oficio y de los servicios de justicia gratuita. No es infrecuente incluso que estos conflictos terminen en los Tribunales contencioso-administrativos como ha ocurrido recientemente con la STSJ de Andalucía núm. 3.072/2016, de 12 de diciembre, que ha anulado la Orden de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía de 17 de septiembre de 2012, mediante la cual se reducía el montante de los citados baremos, amparándose en los criterios de restricción de gasto que la crisis económica proyecta sobre todas las Administraciones Públicas. Mediante la consideración de los servicios de justicia gratuita como obligatorios y la consideración como indemnizaciones de las percepciones que los Letrados reciben por su intervención en aquellos servicios, la Ley pretende evitar la interpretación que la Consulta de la Dirección General de Tributos de 25 de enero de 2017 ha hecho de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de julio de 2016, *Ordre des barreaux francophones y germanophone* y otros, C-543/14, ECLI:EU:C:2016:605, en orden a la sujeción al IVA de las prestaciones desarrolladas por los Abogados y Procuradores en materia de justicia gratuita. Precisamente, por ello, la Disposición final única de la Ley 2/2017, al tiempo que determina su entrada en vigor para el día 23 de junio, retrotrae sus efectos al 1 de enero de 2017.

Sin embargo, por encima de estos cambios terminológicos, lo cierto es que tanto el art. 37 como el art. 40 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita siguen diciendo lo que decían y continúan otorgándoles a las Administraciones Públicas competentes amplios márgenes de discrecionalidad para determinar el montante de la subvención ?como la llama la Ley- que destinarán a la implantación,

atención y funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita por los Colegios de Abogados y Procuradores (art. 37), y el quantum de las bases económicas y módulos de indemnización por la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita (art. 40).

Esta misma indeterminación existe en torno a otro de los aspectos que la reforma de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita no ha querido abordar, pese a que también a este respecto hubo enmiendas durante la tramitación parlamentaria de la Ley 2/2017 que pretendieron su regulación, si bien en una dirección -a mi juicio- equivocada. Me refiero al art. 38 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita ¿precepto, insisto, que no ha sido objeto de atención por parte de la Ley 2/2017-. Regula este artículo la subvención que se girará a los Colegios Profesionales por los gastos que éstos han de afrontar por el funcionamiento operativo de los servicios de asistencia, de las unidades encargadas del asesoramiento y la orientación previos al proceso a los ciudadanos y de la calificación provisional de las pretensiones solicitadas. Señala este art. 38 que

¿Reglamentariamente se establecerá el sistema a través del cual se subvencionará, con cargo a las dotaciones presupuestarias de las Administraciones Públicas competentes, el coste que genere a los Consejos Generales y Colegios profesionales de Abogados y Procuradores el funcionamiento operativo de los servicios de asistencia jurídica gratuita, de las unidades encargadas del asesoramiento y la orientación previos al proceso a los ciudadanos y de la calificación provisional de las pretensiones solicitadas. Dicho sistema se ajustará en todo caso a las siguientes reglas:

- a) La subvención se determinará para cada Colegio con un sistema de módulos compensatorios por expediente tramitado.
- b) Hasta tanto no se cumpla el mencionado requisito, los Colegios percibirán la cuantía que resulte de aplicar el 8 por 100 al coste económico generado en cada período de liquidación por las actuaciones profesionales mencionadas en el artículo anterior?.

Hay que indicar que, de acuerdo con el apartado 3º de la Disposición adicional primera de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, este art. 38 sólo ¿resulta de aplicación en defecto de normativa específica de las Comunidades Autónomas que hayan asumido el ejercicio efectivo de las competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia?. Resulta cuestionable que la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita vincule las competencias autonómicas concernientes a la subvención y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita al hecho de que las Comunidades Autónomas hayan asumido el ejercicio efectivo de sus competencias con respecto a lo que la jurisprudencia constitucional ha llamado competencias sobre la ¿Administración de la Jurisdicción? o sobre la ¿Administración de la Administración de Justicia?. Ciertamente, estas últimas competencias vienen referidas a las que las Comunidades Autónomas ostentan sobre los medios materiales y sobre todo aquel personal de la Administración de Justicia cuya regulación y vinculación orgánica no depende directamente del Consejo General del Poder Judicial o del mismo Ministerio de Justicia; por ello, resulta muy cuestionable que el art. 38 haga discurrir sobre este punto las competencias autonómicas para la determinación de los criterios de la citada subvención cuando los destinatarios de las mismas son los Colegios Profesionales, sujetos, entre otras razones, a otros criterios constitucionales distintos de distribución de competencias.

La consecuencia de todo ello es que a medida que ¿conforme a lo previsto por el art. 38 y la Disposición adicional primera, 3 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita- las Comunidades Autónomas se subroguen en las competencias en materia de Administración de Justicia, el art. 38 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita irá dejando de tener funcionalidad en sí mismo, y dejará de representar también un límite para las propias Comunidades Autónomas, que podrán regular de manera diferente -como de hecho están haciendo- el quantum de las subvenciones que correspondan a los Colegios Profesionales por el funcionamiento operativo de los servicios de asistencia jurídica gratuita. A mi juicio, la cuestión planteada carecería de relevancia si no fuese por la forma en que tales diferencias a la hora de determinar y cuantificar el pago de estos servicios a los Colegios pueden terminar afectando a la propia dimensión substantiva de este derecho de naturaleza prestacional que es el derecho a la justicia gratuita.