

FINANCIACIÓN SISTEMA DE JUSTICIA GRATUITA VS GARANTIAS

I.INTRODUCCIÓN

II. SISTEMAS NACIONALES DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA: DIVERSAS OPCIONES

III. FINANCIACIÓN DE LOS DIFERENTES SISTEMAS

IV.VIABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE NUESTRO SISTEMA DE JUSTICIA GRATUITA

I. INTRODUCCIÓN

Con arreglo al derecho internacional de derechos humanos, corresponde a los Estados la responsabilidad principal de adoptar todas las medidas legislativas, judiciales, administrativas, presupuestarias, educativas y de otra índole necesarias para hacer plenamente efectivo el derecho a la asistencia jurídica para toda persona que se encuentre en su territorio y esté sujeta a su jurisdicción que no disponga de medios suficientes para costearse la asistencia jurídica o para sufragar las costas procesales.

Por tanto, el Estado debe establecer cuál es el modelo capaz de ofrecer el máximo acceso a la asistencia jurídica gratuita a todas las personas que se encuentren en su territorio y sujetas a su jurisdicción, teniendo en cuenta el alcance y la financiación de los sistemas de asistencia jurídica, el tipo de sistema de justicia en el que se enmarquen y el ámbito jurisdiccional en el que operen.

Puesto que la asistencia jurídica constituye una garantía procesal esencial para el disfrute de diversos derechos humanos, el derecho a la asistencia jurídica debe estar garantizado en los sistemas jurídicos nacionales al más alto nivel posible, que podría ser el constitucional. En el caso español es el Art.119 de nuestra Carta Magna el que da respuesta a esa necesidad, proclamando la gratuidad de la justicia cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar.

II. SISTEMAS NACIONALES DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA: DIVERSAS OPCIONES

La estructura de los modelos de asistencia jurídica gratuita varía en gran medida, en función de su alcance y su financiación, del tipo de sistemas judiciales en el que se enmarquen, y del ámbito jurisdiccional en el que operen. Entre los modelos más comunes para la prestación de asistencia jurídica figuran los defensores públicos, los abogados privados, los abogados contratados, los proveedores de servicios gratuitos, los colegios de abogados y el personal parajurídico. Aunque la obligación principal de prestar asistencia jurídica recae en el Estado, numerosos agentes pueden contribuir a la prestación de este servicio a quienes carezcan de los medios económicos necesarios.

Los Estados emplean diversos modelos para la prestación de asistencia jurídica a quienes carezcan de los medios económicos necesarios, entre ellos los descritos a continuación.

1) Programas estatales de asistencia jurídica

. En algunos casos, es el Estado quien establece y administra de forma exclusiva los programas de asistencia jurídica, convirtiéndolos así en un servicio exclusivamente público.

La asistencia jurídica corre a cargo de organismos o autoridades independientes y autónomos que prestan, administran, coordinan y supervisan los servicios de asistencia jurídica. En estos sistemas, los abogados actúan como si se tratara de funcionarios públicos pagados por el Estado para que presten asistencia jurídica gratuita.

Los sistemas estatales de asistencia jurídica, sea cual fuere su estructura administrativa, deben ser autónomos e independientes del Gobierno en la toma de decisiones relacionadas con la asistencia jurídica con el fin de garantizar que sirvan a los intereses de quienes necesitan apoyo económico para poder acceder a la justicia en pie de igualdad.

. También deben contar con las competencias necesarias para la prestación de asistencia jurídica gratuita, y deben diseñar, en consulta con los principales agentes del sector de la justicia y las organizaciones de la sociedad civil, una estrategia a largo plazo para aquélla.

Algunos Estados, especialmente de América Latina, han establecido oficinas de defensores públicos que o bien tienen consideración de instituciones estatales (como parte del poder judicial o del Ministerio de Justicia) o bien son entidades funcional y financieramente autónomas. Sean cuales fueren su organización y estructura, los programas de defensores públicos deberían ser autónomos e independientes del poder judicial, la fiscalía y el poder ejecutivo. En estos supuestos, los defensores públicos tienen incentivos económicos para ofrecer una asistencia adecuada, continua y eficaz a quienes no puedan pagar un abogado y a otras personas desfavorecidas.

2) Asociaciones con proveedores de asistencia jurídica no estatales

Otros sistemas de asistencia jurídica se basan en asociaciones público-privadas con colegios de abogados, ONG o comunitarias, grupos religiosos o entidades académicas, entre otras. Los Estados pueden fomentar la creación de centros de servicios de asistencia jurídica con abogados y personal parajurídico de plantilla o formalizar acuerdos con bufetes de abogados, colegios de abogados, consultorios jurídicos universitarios y ONG o de otra índole con el fin de proporcionar servicios de asistencia jurídica.

En el marco de estas asociaciones público-privadas, corresponde a los Estados establecer normas de calidad para los servicios de asistencia jurídica, respaldar la creación de programas de capacitación normalizados para proveedores de asistencia jurídica no estatales y establecer mecanismos de supervisión y evaluación para velar por la calidad de la asistencia jurídica.

Algunos Estados también cuentan con un sistema mixto de asistencia jurídica en el que se combinan varios modelos.

En algunos casos, la asistencia jurídica es proporcionada por abogados privados o colegios de abogados, cuyos servicios son posteriormente reembolsados por el Estado. En estos sistemas, los jueces o los órganos administrativos asignan en función de las necesidades un caso a un abogado privado, quien es remunerado por horas de trabajo, a menudo con sujeción a restricciones en cuanto al número de casos asignados. Las desventajas de este enfoque son el favoritismo y la corrupción en el proceso de asignación de casos y la falta de supervisión y continuidad de los servicios de asistencia jurídica.

En otros casos, la asistencia jurídica es proporcionada por abogados que trabajan gratuitamente, ya sea en régimen voluntario u obligatorio. En el primer caso, los colegios de abogados alientan a los miembros de la abogacía a brindar asistencia jurídica gratuita.

En el segundo caso, el colegio de abogados, el organismo de concesión de licencias o el Gobierno imponen a los abogados la obligación de prestar asistencia jurídica gratuita. Estas obligaciones tienen como consecuencia a menudo servicios de mala calidad, puesto que los miembros de la abogacía no cuentan con ningún incentivo económico para ejercer sus funciones en los casos que les fueron asignados con carácter obligatorio.

Otro sistema de asistencia jurídica consiste en establecer consultorios jurídicos en las facultades de derecho de las universidades. Este sistema prevé que los estudiantes presten asistencia jurídica gratuita, contribuyan a la preparación de casos y representen a clientes en procedimientos judiciales, por lo general bajo la supervisión de un abogado cualificado o miembro del personal de la facultad. El Estado debe adoptar las medidas pertinentes para fomentar el apoyo y la creación de estos consultorios jurídicos en las facultades de derecho y ofrecer incentivos para permitir que los estudiantes se ejerciten en los tribunales bajo la supervisión de un abogado experimentado o un profesor de derecho.

Los programas de asistencia jurídica basados en personal parajurídico son a menudo la única forma viable de proporcionar una asistencia jurídica efectiva en países que no cuentan con suficientes abogados para cubrir las necesidades de la población. (Muy extendido en el contexto africano)

El personal parajurídico puede brindar asistencia jurídica en régimen voluntario o con un costo muy reducido. Colaboran a menudo con trabajadores cualificados, asistentes sociales y otros profesionales y pueden brindar asistencia a los clientes durante las audiencias, los procedimientos y las negociaciones. Además, pueden prestar asistencia en la elaboración de documentos y ayudar a los abogados con licencia durante las investigaciones de casos y las entrevistas con clientes y testigos, permitiendo así que se agilicen los procedimientos judiciales y se aligere la carga de trabajo de los abogados.

En estos supuestos los Estados deben elaborar programas de formación y un código de conducta vinculante para todo el personal parajurídico, de modo que este pueda brindar una asistencia jurídica efectiva, por ejemplo prestando un asesoramiento jurídico adecuado o participando en procedimientos judiciales cuando no haya abogados para ello.

III. FINANCIACIÓN DE LOS DIFERENTES SISTEMAS

Independientemente del carácter y el modelo de los sistemas de asistencia jurídica, los Estados deben consignar créditos presupuestarios suficientes para los servicios de asistencia jurídica que sean proporcionales a sus necesidades, con miras a garantizar que la prestación de asistencia jurídica sea rápida y efectiva para todas las personas que se encuentren en su territorio y estén bajo su jurisdicción y que no podrían sufragar de otro modo los costos asociados con la incoación y prosecución de procedimientos judiciales.

La financiación de la asistencia jurídica debe abarcar la asistencia jurídica penal, civil y administrativa. Algunos Estados cuentan con sistemas totalmente separados para la asistencia jurídica civil y penal, mientras que otros tienen sistemas mixtos. Aunque en ningún lugar se indique que un sistema deba primar sobre el otro, es importante que, en los sistemas de un solo presupuesto, los fondos no se distribuyan en total detrimento de la asistencia jurídica civil y administrativa.

Con ese fin, la directriz 12 de los Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal recomienda que los Estados adopten todas las medidas pertinentes para establecer un fondo para la asistencia jurídica al objeto de financiar los planes de asistencia jurídica gratuita, incluidos los planes relativos a los defensores de oficio, con el fin de apoyar la prestación de asistencia jurídica por las asociaciones jurídicas o de abogados, respaldar los consultorios jurídicos universitarios y patrocinar a las ONG y de otra índole, incluidas las

organizaciones de personal parajurídico, para que presten servicios de asistencia jurídica en todo el país.

Asimismo, los Estados deben definir mecanismos fiscales adecuados para canalizar fondos hacia la asistencia jurídica, por ejemplo asignando un porcentaje del presupuesto estatal para la administración de justicia a los servicios de asistencia jurídica y utilizando fondos recuperados de las actividades delictivas para sufragar los gastos de la asistencia jurídica a las víctimas.

En muchos países, los servicios de asistencia jurídica dependen únicamente de las contribuciones financieras de donantes, por lo que pueden suspenderse en todo momento. Para garantizar la sostenibilidad de los servicios de asistencia jurídica, los organismos especializados, los programas y los fondos de las Naciones Unidas, los Estados, los donantes y las ONG pertinentes deben proporcionar un apoyo técnico que responda a las necesidades y prioridades identificadas por los Estados solicitantes en el marco de una colaboración bilateral o multilateral, con miras a crear y optimizar los sistemas nacionales de asistencia jurídica.

Las ONG internacionales también pueden contribuir a la financiación de los sistemas de asistencia jurídica ofreciendo apoyo técnico e intercambiando información sobre las mejores prácticas para aplicar, elaborar y mantener programas de asistencia jurídica. Si bien este tipo de financiación no suele ser más que un complemento de otras formas de financiación, contribuye sin lugar a dudas a ampliar la prestación de asistencia jurídica, en particular en los Estados que carecen de recursos para ello.

Los Estados también deberían adoptar medidas en otros ámbitos a fin de garantizar el derecho a la asistencia jurídica. Estas medidas incluyen, entre otras, la simplificación de los procedimientos judiciales y extrajudiciales, la facilitación de información jurídica, la sensibilización de la población y la creación de mecanismos de representación propia.

En definitiva, al margen de cuál sea el modelo y carácter del sistema de asistencia jurídica gratuita, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para establecer un fondo destinado a su financiación, y definir mecanismos fiscales adecuados para canalizar fondos hacia la asistencia jurídica.

IV. VIABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE NUESTRO SISTEMA DE JUSTICIA GRATUITA

Es innegable que la Justicia Gratuita supone un importante desembolso por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas que muy probablemente requiera de la adopción de medidas mitigantes, pero la cuestión es la siguiente:

¿La existencia de depósitos para la interposición de recursos o la imposición de tasas para el ejercicio de la potestad jurisdiccional son la solución?

Las Administraciones públicas han procedido a disminuir las indemnizaciones a percibir por la prestación del servicio a los abogados y procuradores, como ya hicieron con funcionarios en general. A ese dato debemos añadir que las solicitudes de asistencia jurídica gratuita se han incrementado en tiempos de crisis, en particular en relación con asuntos de contenido patrimonial y despidos, ya que cada vez más ciudadanos necesitan los servicios y pasan a formar parte del grupo de los posibles beneficiarios. Y se ha de tener en cuenta también el enorme impacto que las reformas de las normas procesales penales han supuesto en la cuantía que se ha de destinar a las prestaciones de asistencia jurídica gratuita.

Como respuesta a esta situación se plantean propuestas de financiación de la asistencia jurídica gratuita que pasan por vincular las nuevas tasas judiciales y el turno de oficio, dos conceptos cuya conexión no es en modo alguno evidente.

El Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, en su exposición de motivos hace referencia a 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, de la que derivan los recursos presupuestarios imprescindibles para el sostenimiento de este modelo, que, de otra forma, no sería posible y que ahora se basa en un sistema mixto de financiación con cargo a los impuestos y a las tasas abonadas por quienes resultan beneficiados por la actuación judicial.

En definitiva justifica la imposición de dichas tasas en la mejora de la financiación del sistema judicial y más concretamente, de la asistencia jurídica gratuita.

La financiación del servicio público de la justicia mediante un sistema de impuestos tiene su origen en una opción del legislador, que suprimió las tasas y manifestó de este modo que la justicia, entendida como valor superior del ordenamiento, produce beneficios colectivos, superiores a los individuales que se encarnan en cada uno de los justiciables. La financiación del sistema de justicia gratuita es la forma en que el Estado ha asumido su obligación de

garantizar el derecho de los ciudadanos a un juicio justo y cumplir con las prescripciones y mandatos de la Constitución.

Por lo que se refiere a la financiación de la asistencia jurídica gratuita se ha de tener en cuenta que el derecho al que atiende el servicio se configura como una prestación de configuración legal, cuyos límites son claros.

El artículo 119 de la Constitución española proclama la gratuidad de la justicia “cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar. La finalidad de dicho precepto, como ha señalado el Tribunal Constitucional, radica en permitir el acceso a la justicia que garantiza, con carácter general, el artículo 24 de nuestra Norma Fundamental a quienes carecen de medios económicos suficientes para ello.

En la Sentencia 16/1994, de 17 de febrero de 1994, nuestro Alto Tribunal señaló que el derecho a la gratuidad de la justicia es 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. 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, *“que supone que la justicia gratuita debe reconocerse a quienes no puedan hacer frente a los gastos originados por el proceso (incluidos los honorarios de los abogados y los derechos arancelarios de los procuradores, cuando su intervención sea preceptiva o necesaria en atención a las características del caso) sin dejar de atender a sus necesidades vitales y a las de su familia, al objeto de que nadie quede privado del acceso a la justicia por falta de recursos económicos .*

Cabe hacer especial hincapié en el hecho de que la realidad confirma que la asistencia gratuita se presta sobre todo en procesos penales, para cuya financiación en principio no cabe establecer tasas, es muy dudoso que las tasas judiciales tengan esa vinculación con el objeto y finalidad del proceso y entraría en serias contradicciones con lo que ha señalado el Tribunal Constitucional, esto es: **«el acceso a la jurisdicción no es equivalente a la prestación de un servicio público por la Administración, ya que se trata de la puesta en marcha de un proceso ante un Poder del Estado en ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva».**

Existen diversos casos en los que cabe entender que la normativa no se ajusta a la realidad del sistema a la hora de efectuar cambios, en este sentido merece una mención expresa:

. Los nuevos casos de reconocimiento de justicia gratuita. El Anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, da cobertura a nuevos supuestos que permiten el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Se contempla como beneficiarios de este derecho a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos, a los menores de edad y a las personas con discapacidad psíquica, cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato y a quienes, como consecuencia de un accidente, acrediten secuelas permanentes graves, cuando el objeto del litigio sea la reclamación de indemnización.

Cabe plantearse si conceder la justicia gratuita sin tener en cuenta los ingresos económicos y sólo en función del colectivo al que se pertenezca, no resultaría injusto, discriminatorio y contrario a la esencia misma de lo que es el beneficio de justicia gratuita.

El hecho de que dichas víctimas deban ser defendidas inmediatamente y con carácter prioritario no obsta que, con posterioridad, puedan y deban acreditar su insuficiencia de recursos.

Dicho planteamiento es extensivo a todo tipo de beneficiarios; puesto que no se entiende por qué entidades como la Cruz Roja, los sindicatos o las Asociaciones de consumidores deban tener el derecho sin necesidad.

De lo contrario debería exigirse que la ley articule las modificaciones oportunas para garantizar la **dotación económica suficiente** puesto que el incremento en el gasto puede multiplicarse exponencialmente.

.Por otro, la preceptiva tramitación administrativa previa al proceso judicial del procedimiento para examinar y decidir la solicitud de reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita ante los Colegios de Abogados y ante las Comisiones competentes de Asistencia Jurídica Gratuita puede suponer y de hecho ha supuesto en algunos supuestos, una distorsión, obstáculo o dilación en el proceso judicial así como retrasos y disfunciones al actual sistema de justicia gratuita. Por ello parece necesario simplificar el actual sistema de justicia gratuita.

Con la Ley 1/1996, de 10 de enero se procedió a delegar en los colegios de abogados la tramitación y resolución de los expedientes de justicia gratuita, lo que supuso un cambio radical respecto de un derecho que hasta la fecha se concedía judicialmente

La experiencia ha demostrado que los colegios de abogados han realizado dicha tarea con total rigor y profesionalidad y dicho extremo es dichos expedientes son ratificados avalado por el hecho de que más del 95% de las resoluciones provisionales de expedientes acaban siendo ratificadas por las Comisiones de justicia gratuita . Por ello, cabría plantearse la idoneidad de simplificación del procedimiento reconociendo y legitimando a los colegios de abogados para que puedan resolver las solicitudes de justicia gratuita sin otorgarles el calificativo de "provisional".

Por su lado, las comisiones de justicia gratuita podrían tener otras funciones mucho más resolutivas y eficaces y centradas en dos ejes fundamentales:

- . La resolución de las impugnaciones contra la resolución de los colegios.

- . La persecución y recuperación de buena parte de los gastos que todo el sistema de justicia provoca cuando se detecte la posibilidad de que el beneficiario o el condenado en costas puedan sufragar los costes.

Otro punto relevante es el de la formación y especialización. El anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita prevé que el Ministerio de Justicia, de manera coordinada con las Comunidades Autónomas competentes y previo informe de los Consejos Generales de la Abogacía Española y de los Procuradores de España, podrá establecer los requisitos generales mínimos de formación, especialización y, en su caso, ejercicio profesional necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, con objeto de asegurar un nivel de calidad y de competencia profesional que garantice el derecho constitucional a la defensa. Dichos requisitos serán de obligado cumplimiento para todos los Colegios profesionales.

Entendiendo que la formación continuada que pudiera establecerse reglamentariamente es totalmente necesaria, también debe ser gratuita para los profesionales adscritos al servicio de justicia gratuita, turno de oficio y servicios de asistencia al detenido y víctimas. Pues no puede recaer el coste de la formación en los profesionales que prestan los servicios de asistencia jurídica gratuita y turno de oficio en la medida que redundaría en la calidad de la prestación de estos servicios.

En definitiva, debemos llegar a la conclusión de que aunque el alcance y configuración legal del derecho a la justicia gratuita aparezca unido a la existencia de recursos presupuestarios suficientes para su sostenimiento ello no puede revertir negativamente en el justiciable, ya que dicho derecho ha de ser garantizado por las Administraciones públicas, y mucho menos puede ampararse en la coyuntura actual puesto que con tal planteamiento se haría peligrar lo preceptuado en el art. 24 de nuestra Constitución.