

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO
Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. UCM

JOSÉ MANUEL ALMUDÍ CID
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. UCM

LA FINANCIACIÓN DE LA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA EN ESPAÑA

Evaluación y propuestas de reforma



THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2016



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBOOKS

Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2016 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Miguel Ángel Martínez Lago y José Manuel Almodí Cid]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9135-451-2

DL NA 2019-2016

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.

impresión: Rodona industria Gráfica, S.L.

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 – Pamplona

Índice General

ABREVIATURAS EMPLEADAS	17
ANTECEDENTES Y OBJETO DE ESTUDIO.....	21
CAPÍTULO I	
INTRODUCCIÓN.....	23
CAPÍTULO II	
LA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA EN TRATADOS INTERNACIONALES Y EN NORMAS DE LA UNIÓN EUROPEA.....	29
1. Reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita en Convenios celebrados en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas.....	31
2. Reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.....	32
3. Reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita en el Derecho originario de la Unión Europea.....	33
4. La asistencia jurídica gratuita en el Derecho derivado de la Unión Europea	35
CAPÍTULO III	
GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA GRATUIDAD DE LA JUSTICIA POR INSUFICIENCIA DE RECURSOS PARA LITIGAR.....	39
1. Valor y coste de la asistencia jurídica gratuita y de su financiación.	39

	<i>Página</i>
2. La gratuidad de la justicia como un derecho fundamental de prestación de configuración legal	44
3. El contenido constitucional indisponible, aunque jurídicamente indeterminado, de la gratuidad de la justicia	49
4. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la gratuidad de la justicia por insuficiencia de recursos	52
<i>A. Derecho instrumental del derecho de acceso a la jurisdicción, de larga tradición y con especial relieve en el Estado Social de Derecho.....</i>	52
<i>B. Derecho prestacional no absoluto e ilimitado, de configuración legal, pero con un contenido constitucional indisponible</i>	53
<i>C. La insuficiencia de recursos para litigar es un concepto jurídico indeterminado que puede concretar el legislador con criterios objetivos, dejándolo al arbitrio judicial o con fórmulas mixtas, pero respetando su núcleo indisponible.....</i>	54
<i>D. El contenido constitucional indisponible del derecho a la asistencia jurídica gratuita se circunscribe a las personas físicas, pudiendo el legislador reconocerlo también a ciertas personas jurídicas</i>	57
<i>E. El contenido constitucional indisponible garantizado en el artículo 119 CE no puede excluir de la asistencia jurídica gratuita a los extranjeros que no reúnan la condición de residentes legalmente en España.....</i>	58
<i>F. La protección del derecho a la gratuidad de la justicia por medio del recurso de amparo: asistencia de letrado, representación por procurador y eventual indefensión si se privan estos derechos a quien adolece de insuficiencia de recursos para litigar.....</i>	59
<i>G. El reparto de competencias sobre el sistema de justicia gratuita.....</i>	62

CAPÍTULO IV

PRINCIPIOS RECTORES DEL GASTO PÚBLICO Y DE LOS PRESUPUESTOS EN LA CONSTITUCIÓN. SU INTERRELACIÓN CON EL DERECHO A LA GRATUIDAD DE LA JUSTICIA	67
1. La concepción imperante de la asistencia jurídica gratuita, como derecho limitado a las concretas «disponibilidades presupuestarias», en la jurisprudencia constitucional.....	69
2. El carácter normativo de los créditos presupuestarios autorizados en las Leyes de Presupuestos y la distinción entre la fuente de las obligaciones y la fuente del gasto público.....	76

	<u>Página</u>
A. <i>Concepto jurídico y definición legal de los créditos presupuestarios.....</i>	77
B. <i>La importancia de los créditos presupuestarios para el cumplimiento de las obligaciones económicas.....</i>	78
C. <i>Naturaleza jurídica de los créditos presupuestarios.....</i>	80
D. <i>El cumplimiento de las obligaciones y su condicionamiento por las leyes de Presupuestos: fuentes de las obligaciones y fuente del gasto.....</i>	81
E. <i>Las obligaciones legales y el Presupuesto en la doctrina científica y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....</i>	82
3. El derecho a la asistencia jurídica gratuita y las obligaciones económicas que comporta su prestación.....	85
A. <i>La doble configuración legal que requiere el derecho a la gratuidad de la justicia: Delimitación material del contenido del derecho y consignación de créditos presupuestarios para su efectividad.....</i>	86
B. <i>Las obligaciones económicas derivadas de nuestro modelo de asistencia jurídica gratuita y los Presupuestos de las Administraciones públicas...</i>	89
a. <i>¿Gasto público subvencional o compensación por los costes de los servicios de asistencia jurídica gratuita?</i>	89
b. <i>Beneficiarios del derecho a la asistencia jurídica gratuita y beneficiarios de los fondos públicos subvencionales.....</i>	94
c. <i>Las obligaciones económicas de asistencia jurídica gratuita derivan de la ley con independencia de que exista crédito presupuestado para su pago.....</i>	96
C. <i>El deber de presupuestar en asistencia jurídica gratuita y de ejecutar el gasto público agotando los créditos presupuestados.....</i>	98
D. <i>Consecuencias que depara la inexistencia o insuficiencia de créditos en los derechos subjetivos de los beneficiarios de la subvención a la asistencia jurídica gratuita.....</i>	103
E. <i>La clasificación de los créditos para la subvención de la asistencia jurídica gratuita.....</i>	105
F. <i>Gestión presupuestaria del gasto subvencional en asistencia jurídica gratuita: Límites de las modificaciones de créditos y límites al procedimiento de ejecución de los mismos.....</i>	108
G. <i>Remedios al incumplimiento de la obligación de subvencionar la asistencia jurídica gratuita por carecer de «disponibilidades presupuestarias»: tutela judicial efectiva y gasto público.....</i>	114

	<i>Página</i>
a. Otorgamiento del carácter de ampliables a los créditos destinados a asistencia jurídica gratuita	114
b. La vía contenciosa para lograr el cumplimiento: la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración y los privilegios de la Hacienda deudora	121
4. La común interrelación del derecho a la asistencia jurídica gratuita y del principio material que debe guiar el gasto público.....	136
A. <i>El derecho a la asistencia jurídica gratuita se inscribe dentro de un amplio «entramado jurídico-promocional» de la Constitución.....</i>	137
B. <i>Consecuencias que depara la existencia de un entramado jurídico-promocional para la Hacienda Pública</i>	144
C. <i>El ordenamiento de la Hacienda Pública no puede desentenderse de la necesaria protección de los derechos fundamentales.....</i>	147
D. <i>Constitución económica y Constitución financiera: Reconstrucción y límites de ambos conceptos.....</i>	151
E. <i>El principio de equitativa asignación de los recursos públicos y sus relaciones con otros principios constitucionales.....</i>	154
F. <i>La prioridad del servicio de la Deuda Pública y sus consecuencias para la financiación de otros derechos y servicios públicos.....</i>	179

CAPÍTULO V

LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA EN ESPAÑA. ANTECEDENTES Y RÉGIMEN VIGENTE.....	187
1. La subvención estatal de la asistencia jurídica gratuita. Antecedentes normativos, régimen vigente y legislación proyectada.....	189
A. <i>Real Decreto 118/1986, de 24 de enero, por el que se regula la transferencia de la aportación del Estado para indemnizar las actuaciones de los Abogados en turno de oficio y en materia de asistencia letrada al detenido o preso</i>	189
a. Aspectos generales de la regulación contenida en el RD 118/1986.....	189
b. Reglas para fijar el importe de la indemnización de las distintas actuaciones profesionales y su distribución para gastos de funcionamiento, turno de oficio y asistencia letrada.....	190
c. Obligaciones de justificación y contabilización separada de la subvención	191

	<u>Página</u>
B. <i>Real Decreto 108/1995, de 27 de enero, sobre medidas para instrumentar la subvención estatal a la asistencia jurídica gratuita</i>	192
a. Aspectos generales de la regulación contenida en el RD 108/1995.....	192
b. Módulos de compensación económica de las actuaciones profesionales	193
c. Subvención de los gastos de organización, administración y gestión colegial de la asistencia jurídica gratuita...	193
d. Devengo de las indemnizaciones y obligaciones de justificación	193
C. <i>La Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita</i>	195
a. Estructura general de la LAJG.....	196
b. La subvención de los servicios de asistencia jurídica gratuita.....	198
c. Subvención de los gastos de funcionamiento e infraestructura, gestión colegial y retribución por baremo	200
D. <i>El primer desarrollo de la LAJG: Real Decreto 2103/1996, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita</i>	200
a. Subvención de los gastos de funcionamiento e infraestructura.....	201
b. Módulos de compensación económica de las actuaciones profesionales	202
c. Devengo de la indemnización.....	202
d. Obligaciones de justificación de la subvención	203
e. Asistencia pericial gratuita.....	204
E. <i>Modificaciones ulteriores del RAJG-1996: Reales Decretos 1949/2000, de 1 de diciembre y 1162/2001, de 26 de octubre</i>	204
a. Cambios en la periodicidad de los libramientos, nuevos módulos de compensación económica de las actuaciones profesionales y devengo de la indemnización	204
b. Subvención de los gastos de funcionamiento e infraestructura y obligaciones de justificación de los Colegios...	205
F. <i>El vigente desarrollo reglamentario de la LAJG: Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita</i>	206

	<i>Página</i>
a. Estructura general del nuevo Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita	207
b. Ámbito de aplicación del Reglamento, finalidad y aplicación de la subvención.....	208
c. Actualización de los módulos de compensación económica de las actuaciones profesionales	208
d. Devengo de la indemnización de las actuaciones profesionales realizadas.....	209
e. Subvención de los gastos de funcionamiento de infraestructura.....	211
f. Procedimiento de aplicación de la subvención y obligaciones de justificación	211
g. Asistencia pericial gratuita.....	213
G. <i>La legislación proyectada: Proyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita de 2014</i>	214
a. Estructura general del proyecto de ley.....	214
b. Previsiones de impacto presupuestario y económico	214
c. La valoración de la iniciativa legislativa por el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo Fiscal, la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo Económico y Social.....	217
d. Valoración de la iniciativa por el Consejo General de la Abogacía Española	224
e. Las «disponibilidades presupuestarias» para asistencia jurídica gratuita	227
f. Los títulos competenciales del proyecto de ley	229
g. La subvención de la asistencia jurídica gratuita y su sujeción a las obligaciones que derivan de la legislación subvencional estatal y autonómica.....	231
h. Bases económicas y módulos de compensación de las actuaciones profesionales.....	233
i. La subvención de los gastos de funcionamiento e infraestructura.....	234
j. Gestión colegial y justificación de la subvención.....	236

	<u>Página</u>
k. Controles de calidad, elaboración de estadísticas y memoria anual del funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita	237
H. <i>Cambios de urgencia en la LAJG por medio de la Ley 42/2015, de 5 de octubre</i>	239
2. Las compensaciones económicas de las Comunidades Autónomas para la asistencia jurídica gratuita	241
A. <i>La asistencia jurídica gratuita en los Estatutos de Autonomía</i>	241
B. <i>Los decretos de traspasos a las Comunidades Autónomas en materia de administración de justicia</i>	242
C. <i>La normativa propia autonómica sobre asistencia jurídica gratuita</i>	246
a. Estructura general de los Reglamentos autonómicos aprobados.....	246
b. Objeto de compensación económica (prestaciones subvencionables) y papel de los Colegios profesionales como entidades colaboradoras de la subvención.....	248
c. Compensación económica del turno de guardia	249
d. Compensación económica del turno de oficio	250
e. Compensación de los gastos de funcionamiento e infraestructura.....	253
f. Devengo de la indemnización por las actuaciones realizadas	257
g. Aplicación y gestión de la subvención	257
h. Obligaciones de justificación y contabilización	258
i. Asistencia pericial gratuita.....	263
3. Módulos de compensación económica y reflejo presupuestario de las cantidades libradas a la asistencia jurídica gratuita	265
A. <i>Módulos de compensación económica a abogados y procuradores</i>	265
a. Evolución de los módulos en el ámbito de competencia del Ministerio de Justicia	265
b. Módulos de compensación en las Comunidades Autónomas con competencia en la materia	266
B. <i>Reflejo presupuestario de las cantidades libradas</i>	267
a. Subvención estatal a la asistencia jurídica gratuita.....	268

	<i>Página</i>
b. Compensaciones autonómicas a la asistencia jurídica gratuita	274
CAPÍTULO VI	
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS EN GARANTÍA DE UNA FINANCIACIÓN SUFICIENTE Y SOSTENIBLE DE LA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA.....	283
1. Derecho a la gratuidad de la justicia y reforma de la Constitución.....	283
2. La asistencia jurídica gratuita y la legalidad presupuestaria: El Presupuesto como instrumento para dar efectividad a este derecho de prestación.....	287
3. La asistencia jurídica gratuita y la financiación de los servicios públicos: El freno al gasto público no ha de fomentar el empleo de fórmulas que lleven a la privatización de este servicio.....	296
4. La asistencia jurídica gratuita como servicio esencial: reforma de la financiación territorial y evitación de la morosidad de las Administraciones públicas	299
POST SCRIPTUM	
NUEVAS CUESTIONES QUE INCIDEN EN LA SUFICIENCIA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA	309
1. La declaración de inconstitucionalidad de la Ley 10/2012 por la STC 140/2016.....	310
2. La sujeción al IVA de los servicios de asistencia jurídica gratuita a la luz de la STJUE de 29 de julio de 2016.....	312
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL CONSULTADA.....	315
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	349
NOTA SOBRE LOS AUTORES.....	363

Al final de la obra se incluye un anexo con cuadros y gráficos (sólo disponible en Proview)

Abreviaturas empleadas

Adic.	Adicional
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
AJG	Asistencia Jurídica Gratuita
Art. / arts.	Artículo / artículos
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOC	Boletín Oficial de Canarias / Boletín Oficial de Cantabria
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, el 7 de diciembre de 2000 y revisada y proclamada posteriormente, en Estrasburgo, el 12 de diciembre de 2007
CE	Constitución Española de 1978
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950
CES	Consejo Económico y Social
Cfr.	Confróntese
CGAE	Consejo General de la Abogacía Española
CGPE	Consejo General de los Procuradores de España