

<p>Expediente: 8/2001 Órgano: Comisión Permanente Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra Dictamen: 009/2001, de 26 de marzo</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de marzo de 2001,

la Comisión Permanente del Consejo de Navarra, compuesta por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I ANTECEDENTES

Primero. Tramitación

El día 12 de febrero de 2001 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el art. 17.1.a) de la LFCN, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra.

El día 15 de febrero de 2001 el Presidente del Consejo de Navarra solicitó al Presidente del Gobierno de Navarra la subsanación de algunas deficiencias observadas en el expediente, de acuerdo con lo establecido en los artículos 23 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra y 29.2 del

Reglamento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero.

El día 26 de febrero de 2001 se recibió en el Consejo de Navarra la documentación solicitada, quedando así integrado el expediente, en el que figuran los siguientes documentos:

1. Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra.
2. Expediente de la Dirección General de Justicia del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra que consta de un detallado informe, al que se adjuntan, entre otros documentos, los escritos del Director General de Justicia dirigidos a determinadas entidades públicas y asociativas representativas de intereses afectados por el proyecto de Decreto Foral, en los que se somete a informe la normativa proyectada, así como las contestaciones recibidas de dichas entidades y el informe razonado del Director General de Justicia sobre las sugerencias recibidas.
3. Informe sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra, aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su sesión de 7 de febrero de 2001.

Informe del Director General de Justicia, de 22 de febrero de 2001, sobre las sugerencias contenidas en el informe del Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Presidente del Gobierno de Navarra recaba dictamen de este Consejo de Navarra al amparo del artículo 17.1.a) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), a cuyo tenor "La

Comisión Permanente del Consejo de Navarra deberá ser consultada preceptivamente en los siguientes asuntos: a) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones."

Nos encontramos en el presente caso ante un proyecto de Reglamento de desarrollo de una ley estatal, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (desde ahora LAJG), cuyo carácter de reglamento ejecutivo de una ley es hoy día incuestionable, tras la evolución jurisprudencial sobre esta materia. En efecto, el Tribunal Supremo se inclinó en algún momento por establecer una radical diferenciación entre los reglamentos ejecutivos de las leyes y los reglamentos autonómicos complementarios de las leyes básicas, en orden a la intervención del Consejo de Estado en el proceso de su elaboración. El TS afirmaba que los criterios de oportunidad, propios de los reglamentos autonómicos complementarios de leyes básicas, no podían ser sometidos a la valoración del Consejo de Estado (véase la STS de 1 de junio de 1990). No obstante, a raíz de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la posición institucional del Consejo de Estado como órgano consultivo al servicio de la concepción global del Estado, no integrado en la Administración activa y, por tanto, no incompatible en el ejercicio de sus funciones con el principio de autonomía territorial establecido por la Constitución, el Tribunal Supremo ha modificado su doctrina y ha proclamado reiteradamente que los reglamentos con los que las Comunidades Autónomas complementan la legislación básica del Estado han de ser sometidos preceptivamente a consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, a tenor de lo dispuesto por el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Así, la STS de 25 de mayo de 1999 dice que "cuando se trate de reglamentos ejecutivos de leyes, sean éstas estatales o autonómicas, se requiere el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, a no ser que la respectiva Comunidad tenga constituido un órgano consultivo homologable al Consejo de Estado y sea oído al respecto, llegándose a igual solución cuando se trate de reglamentos autonómicos no ejecutivos, aprobados en el marco de la legislación básica estatal."

Esta doctrina —que ha sido repetidamente proclamada por el Tribunal Supremo— quedó firmemente asentada en la STS de 16 de enero de 1993, dictada en recurso de revisión interpuesto por el Gobierno Vasco. Dicha sentencia, aun conservando la distinción conceptual entre los reglamentos ejecutivos y los reglamentos autonómicos complementarios de la legislación básica, dictaminó la esencial igualdad de ambos en cuando a la exigencia de la intervención consultiva del Consejo de Estado, función que asumen y ejercen los órganos consultivos superiores de las Comunidades Autónomas cuando existen, como es el caso del Consejo de Navarra. En efecto, las normas reglamentarias autonómicas se asemejan a los reglamentos ejecutivos de las leyes porque incorporan, sin duda, un cierto grado de aplicación o concreción a su ámbito territorial de la legislación básica estatal sobre la materia:

“CUARTO.- Asiste razón al Gobierno Vasco al sostener que, desde un punto de vista de rigurosa técnica, no son homologables los Reglamentos ejecutivos de la Leyes (sean éstas estatales o autonómicas) y aquellos otros Reglamentos que las Comunidades Autónomas aprueban, en el marco de la legislación básica estatal y partiendo de los límites que esta normación básica impone al desarrollo legislativo regional, en materias de competencia concurrente o compartida entre el Estado y los Entes Autonómicos... Ha de afirmarse que, en efecto, no se trata tanto, en estos supuestos, de completar, pormenorizar, detallar o precisar una anterior regulación a nivel de Ley (que es lo propio de los Reglamentos ejecutivos a que se refiere el art. 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado), sino de ejercitar una competencia autonómica, en el plano normativo reglamentario, con sujeción o atendida a los límites que la uniformidad de la legislación básica estatal le impone, lo que permite a la Comunidad Autónoma introducir en la regulación opciones políticas propias, acomodadas a sus peculiares características, siempre que no desvirtúen las normas básicas estatales, por lo que, así considerados estos instrumentos normativos, más que desarrollar las normas básicas la función que cumplen es complementar el Ordenamiento jurídico a cuya formación concurren los dos tipos de Entes Públicos territoriales con poder normativo. Ahora bien, aun siendo ello así, la cuestión no queda solventada sin más en favor de la tesis mantenida por el Gobierno Vasco, pues se hace preciso determinar, en una exégesis finalista y no literal de los preceptos en juego, si a pesar de la peculiar posición de estos Reglamentos autonómicos, o de su especificidad, ha de mediar en su elaboración el dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en tanto -según la interpretación del Tribunal Constitucional- no cuenten con Organos Consultivos propios. Ni desde

una perspectiva institucional, ni de la más concreta de la finalidad de tal dictamen, debe éste ser eludido en el procedimiento administrativo común de elaboración de reglamentos, según pasamos a analizar en el siguiente fundamento.

QUINTO.- Desde la perspectiva de la autoorganización que se reserva a las Comunidades Autónomas ex art. 148.1.^a de la Constitución, no es inmisión ilegítima la exigencia del trámite de consulta por parte de un Organismo que no pertenece en rigor a la Administración Central ni en ella se encuadra, dada su posición en el Ordenamiento y la «auctoritas» que le confiere su configuración organizativa y funcional, como es el Consejo de Estado, por lo que la intervención consultiva de éste, sin carácter vinculante por otra parte, en nada empece ni a dicho principio de autoorganización ni a la autonomía en la gestión de los intereses propios que a las Comunidades Autónomas reconoce y garantiza el art. 137 del Texto Constitucional.

En otro orden de cosas y atendiendo a la finalidad que cumple el controvertido dictamen, entendido éste más que como un control de legalidad pura y simple, como un requisito garantizador en el procedimiento de elaboración de Reglamentos, es lo cierto que, aun respetando las opciones políticas propias a que antes aludíamos, las normas reglamentarias autonómicas incorporan, sin duda, un cierto grado de aplicación o concreción a su ámbito territorial de la legislación básica estatal sobre la materia, y trasladan o deben trasladar a éste las determinaciones básicas que vienen obligados a respetar. ...Será difícil negar que la adecuación a la Constitución y a la Ley Básica Estatal, por parte del Reglamento autonómico, como finalidad garantizadora de dicho examen previo, se halla en el mismo plano de preservar el imperio de la Ley que cuando el dictamen se produce en la relación entre Ley y Reglamento ejecutivo o de desarrollo de la misma, ya que no debe olvidarse que al Consejo de Estado incumbe velar por la observancia de la Constitución y del resto del Ordenamiento jurídico conforme a lo que previene el art. 2.^o 1, antes citado, de su Ley Orgánica. ... Si la enunciación de supuestos requeridos de consulta preceptiva, contenida en el art. 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, se realiza quizás desde la perspectiva de la Administración General del Estado, ello no impide, sino antes al contrario, determina que cuando la potestad reglamentaria sea ejercitada por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, aún en aplicación de normas básicas del Estado, el dictamen de la Comisión Permanente del Alto Cuerpo Consultivo se establezca también como preceptivo, comprendiendo la hipótesis en el ap. 3 del citado art. 22, pues la actuación consultiva se dirige a la preservación del «común denominador normativo» en que las normas básicas consisten, en la expresiva terminología de la STC 1/1982, de 28 enero.

En conclusión, la tesis que ha de prevalecer, como jurídicamente correcta es la de la sentencia impugnada, del carácter preceptivo de la referida consulta, dado que, como después se verá, la Comunidad Autónoma del País Vasco, no tenía en el momento de la elaboración del Decreto cuestionado, un Organismo consultivo de características similares al Consejo de Estado."(STS de 16 de enero de 1993).

La conclusión que de todo ello se desprende es que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra, que se pretende aprobar en el ámbito de las competencias forales como reglamento de desarrollo de una ley estatal —sea o no una ley básica— cual la LAJG, es equivalente a estos efectos a un reglamento ejecutivo de las leyes, que debe ser sometido preceptivamente a dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 17.1.a) de la LFCN.

II.2ª. Competencia

La Comunidad Foral de Navarra ostenta competencias para promulgar el Reglamento sometido a dictamen, en virtud de las facultades que le otorga el artículo 60.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora LORAFNA), en cuya virtud corresponde a Navarra, en relación con la Administración de Justicia, exceptuada la Jurisdicción Militar, "ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado."

En el presente caso no es la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (desde ahora LOPJ), ni la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, que fue derogada por la LOPJ, la que establece la competencia del Gobierno del Estado para desarrollar reglamentariamente la asistencia gratuita, pero ello no es obstáculo a la titularidad foral de dicha competencia, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 60.1 de la LORAFNA, porque la remisión al reglamento se efectúa por la Disposición Final 1ª de la LAJG, que a su vez es consecuencia de la remisión efectuada por el artículo 20.2 de la LOPJ a la ley ordinaria ("Se regulará por ley un sistema de justicia gratuita que de efectividad al derecho

declarado en los artículos 24 y 119 de la Constitución, en los casos de insuficiencia de recursos para litigar").

La denominada cláusula subrogatoria del artículo 60.1 de la LORAFNA ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional, que ha articulado esta competencia autonómica con la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia, contenida en el artículo 149.1.5ª de la CE. Sobre la base de la distinción entre la "Administración de Justicia" en sentido estricto, que comprende el poder judicial y el gobierno del poder judicial, y la "Administración de la Administración de Justicia" que comprende la ordenación de los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia y, por tanto, no estrictamente integrados en ésta. "Deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y «Administración de la Administración de Justicia»; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo." (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 6).

La técnica de definición de competencias forales en materia de Administración de Justicia se aparta, incluso por su ubicación sistemática, de la delimitación general de competencias contenida en el capítulo II del título II de la LORAFNA. De conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, expresada en el FJ 8 de la STC 56/1990, de 29 de marzo, la cláusula subrogatoria del artículo 60.1 de la LORAFNA tiene, entre otras, las características siguientes:

A) Las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por mandato del artículo 149.1.5 de la Constitución.

B) Tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la «Administración de la Administración de Justicia» en aquellos aspectos que la LOPJ reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos.

C) La asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluyen la operatividad de la cláusula subrogatoria.

D) La remisión se realiza a las facultades del Gobierno lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas

El Tribunal Supremo, en sentencia de 13 de junio de 1992, ha puesto en duda la posibilidad de desarrollar mediante reglamentos autonómicos las normas básicas estatales sin la intermediación de una ley autonómica:

"SEGUNDO.- El segundo grupo de motivos del apelante tiende a impugnar la sentencia por entender que mediante el Decreto no se infringe el principio de reserva de ley, ya que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar mediante Reglamentos Ejecutivos las Leyes Estatales, sin necesidad de que entre dicha Ley Estatal y el Reglamento que la ejecute, deba de existir una norma de la Comunidad con rango formal de ley. En realidad, este segundo motivo puede reconducirse al antes examinado. Si se comparte el criterio de la sentencia apelada, es decir, si se entiende que es precisa una norma de una Comunidad con rango de Ley formal, que desarrolle la Ley Estatal, y que a su vez será complementada por su Reglamento ejecutivo, en ese caso, dicha Ley falta en el presente caso, por lo que el Decreto impugnado desarrolla directamente la Ley Estatal de 2-8-1985. Y si se estima que dicha Ley de la Comunidad no es necesaria, y que la Comunidad puede desarrollar mediante decreto, la Ley Estatal, en ese caso el Reglamento ejecutivo de la Comunidad debe de reunir los mismos requisitos que se exigen para los Reglamentos ejecutivos de las Leyes estatales, por lo tanto, el Decreto impugnado adolece del vicio de nulidad radical examinado en el razonamiento que antecede. Ni el Tribunal Constitucional ni este Tribunal Supremo se han pronunciado de manera categórica sobre esta cuestión. El Tribunal Constitucional sí ha precisado, con reiteración que «lo básico» o «las bases» a las que aluden los núms.

13 y 15 del art. 149 de la Constitución, debe de establecer por una norma con rango formal de ley, precisando además que es misión del Tribunal Constitucional procurar que lo básico no quede a la libre disposición del Estado y velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente. Otra S. 22-3-1988, precisamente referida a las Cajas de Ahorro, aclara que «por su carácter estable y no conyuntural, las bases han de establecerse en Leyes, especialmente tras la entrada en vigor de la Constitución. Ahora bien, una vez cumplido este requisito esencial, la Ley estatal puede ser complementada con normas reglamentarias, si bien en estos casos exige el Tribunal Constitucional que el Reglamento sea formalmente calificado de básico (SS. 27-6-1985 y 19 abril y 29 noviembre 1988).

TERCERO.- Por lo tanto, si bien las Comunidades Autónomas pueden desarrollar mediante Reglamentos, las Leyes Estatales, sin necesidad de Ley de Comunidad, estos Reglamentos deben de reunir los requisitos que para los reglamentos ejecutivos son preceptivos, y el Decreto impugnado no los cumple. Y sí, por el contrario, se estima necesaria la existencia de una Ley de los Parlamentos de las Comunidades, que será complementada por un Reglamento de la Comunidad, dicha Ley no existe en el presente caso, por lo que sea cual sea la posición que se adopte en cuanto al rango de la Norma de desarrollo por las Comunidades Autónomas, de las Bases a las que se refiere el art. 149 de la Constitución, el Decreto impugnado ni es ley, al no proceder del Parlamento Vasco, único titular de la potestad legislativa según el art. 25 de su Estatuto de Autonomía de 19-12-1979, ni al proceder del Gobierno Vasco, titular de la función ejecutiva -según el art. 29 del Estatuto-, cumple los requisitos necesarios para la eficacia de los Reglamentos de ejecución de las Leyes Estatales".

Sin embargo, la sentencia que acabamos de citar no rechaza la posibilidad de reglamentos autonómicos de desarrollo de leyes estatales básicas y, en cualquier caso, no nos encontramos ante un supuesto igual al contemplado por dicha sentencia, pues en nuestro caso existe una norma expresa y taxativa de la LORAFNA (el artículo 60.1) que atribuye a la Comunidad Foral, con el alcance que ya hemos determinado, las competencias del Gobierno del Estado en materia de Administración de Justicia, entre las que se encuentra la potestad de reglamentar la asistencia jurídica gratuita a tenor de lo previsto por la Disposición Final primera de la LAJG.

El traspaso de los servicios y funciones sobre la Administración de Justicia por la Comunidad Foral de Navarra se ha producido en virtud de lo

dispuesto por el Real Decreto 813/1999, de 14 de mayo, regulador del traspaso a Navarra de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. Entre los servicios traspasados y funciones asumidas por la Comunidad Foral se encuentra la subvención, en su caso, de las actuaciones correspondientes a la defensa por abogado y representación por procurador de los tribunales en turno de oficio ante los órganos judiciales con sede en la Comunidad Foral del Navarra y a la asistencia letrada al detenido o preso cuando el lugar de custodia esté situado en el territorio de la Comunidad Foral.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (desde ahora LFGACF), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación

Conforme al artículo 51 de la LFGACF, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma LFGACF, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y se autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de

carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el artículo 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, preocupación ésta que es compartida por el Gobierno de Navarra que ha dictado algunas instrucciones de carácter interno en esta dirección.

En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra, ha sido sometido a audiencia de los ciudadanos a través de algunas organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, cuales son los Colegios de Abogados de Tudela, Estella, Tafalla y Pamplona, el Colegio de Procuradores de Pamplona. También se ha puesto en conocimiento del Presidente y del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Obran asimismo en el expediente el preceptivo informe del Consejo General del Poder Judicial, así como detallados informes del Director General de Justicia en los que se expone razonadamente el contenido del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra, así como todas las sugerencias recibidas de las entidades que han formulado alegaciones o emitido informe.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

II.4ª. Marco normativo

La asistencia jurídica gratuita se funda o tiene origen en los preceptos constitucionales que configuran el principio de defensa y se manifiestan en el artículo 24 de la CE, donde se establece expresamente el derecho a la tutela judicial efectiva en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos, sin que se pueda producir indefensión; en el artículo 17.3 de la CE, que garantiza el derecho a la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales o judiciales; y en el artículo 119 de la CE, que dispone que la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar.

El derecho a la asistencia jurídica gratuita es, por lo tanto, un derecho constitucionalmente reconocido cuya concreta delimitación queda deferida a la ley ordinaria, en los términos indicados por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 16/1994, de 20 de enero, resolutoria de cuestión de inconstitucionalidad interpuesta en relación con los artículos 14 y 15 de la Ley de Enjuiciamiento Civil:

"El art. 119 CE consagra, en los términos que a continuación veremos, un derecho a la gratuidad de la justicia. Se trata de un derecho que posee en nuestro ordenamiento una larga tradición histórica, que ya fue elevado al rango constitucional en la Constitución de 1931 y que adquiere unas características específicas y un relieve especial en el Estado Social de Derecho proclamado en la Constitución de 1978. Al igual que los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, a la igualdad de armas procesales y a la asistencia letrada, de los que la gratuidad es instrumento y concreción, este derecho es no sólo garantía de los intereses de los particulares, sino también de los intereses generales de la justicia en tanto que tiende a asegurar los principios de contradicción e igualdad procesal entre las partes y a facilitar así al órgano judicial la búsqueda de una sentencia ajustada a Derecho, aunque sin duda su finalidad inmediata radica en permitir el acceso a la justicia, para interponer pretensiones u oponerse a ellas, a quienes no tienen medios económicos suficientes para ello y, más ampliamente, trata de asegurar que ninguna «persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar» (STC 138/1988).

El art. 119 del texto constitucional proclama, pues, un derecho a la gratuidad de la justicia pero en los casos y en la forma en los que el legislador determine. Es un derecho prestacional y de configuración legal cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio, como sucede con otros de esta naturaleza, corresponde delimitarlos al legislador atendiendo

a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias.

Sin embargo, como ha reiterado este Tribunal en múltiples ocasiones, 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. A esta limitación no escapan los derechos como el que aquí nos ocupa en los que el contenido prestacional y, en consecuencia, su propia naturaleza, vienen matizados por el hecho de tratarse de derechos que, como hemos avanzado, son concreción y garantía de ejercicio de otros derechos fundamentales, algunos de contenido no prestacional." (STC 16/1994, de 20 de enero, FJ 3).

Como hemos indicado antes, la LOPJ se refiere a la asistencia jurídica gratuita en su artículo 20, apartados 1 y 2, y artículo y 440.2, que establecen, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 20. 1. La Justicia será gratuita en los supuestos que establezca la ley.

2. Se regulará por ley 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 de recursos para litigar.

Artículo 440. ...2. Se designarán de oficio (los Procuradores y Abogados de las partes), con arreglo a lo que en aquéllas (las Leyes) se establezca, a quien lo solicite o se niegue a nombrarlos, siendo preceptiva su intervención. La defensa de oficio tendrá carácter gratuito para quien acredite insuficiencia de recursos para litigar en los términos en que establezca la Ley.

La LOPJ se remite, como se ha visto, a lo que se disponga por la ley ordinaria en relación con la asistencia jurídica gratuita. En cumplimiento de estas previsiones se dictó la LAJG, que pretende garantizar el acceso a la Justicia, en condiciones de igualdad, a todos los ciudadanos, reuniendo en una ley la dispersa legislación sobre la materia existente con anterioridad. La LAJG es de aplicación general en todo tipo de procesos judiciales, incluidos los

recursos de amparo constitucional, así como el asesoramiento previo al proceso (artículo 1 LAJG).

El derecho a la asistencia jurídica gratuita tiene dos modalidades: a) Una de carácter objetivo, en cuya virtud se reconoce el mismo a aquellas personas físicas cuyos recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, no superen el doble del salario mínimo interprofesional vigente en el momento de efectuar la solicitud. La propia LAJG establece en el artículo 3.2 el concepto de unidad familiar que ha de tomarse en consideración para la aplicación del criterio objetivo (artículo 3 LAJG). b) La segunda modalidad es flexible y, en su virtud, el derecho a la asistencia jurídica gratuita puede ser reconocido excepcionalmente, mediante resolución motivada, a personas cuyos recursos e ingresos, aun superando los límites antes indicados, no excedan del cuádruplo del salario mínimo interprofesional. Para ello se tendrán en cuenta las circunstancias de familia del solicitante, número de hijos o familiares a su cargo, estado de salud, obligaciones económicas que sobre él pesen, costes derivados de la iniciación del proceso u otras de análoga naturaleza, objetivamente evaluadas (artículo 5 LAJG).

La LAJG establece igualmente el contenido del derecho a la asistencia jurídica gratuita, que puede ser modulado discrecionalmente en los casos de concesión excepcional, y contempla un procedimiento "desjudicializado" para reconocer el derecho, atribuyendo la competencia para su instrucción y resolución a ciertos órganos administrativos de composición colegiada, las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, presididas por un miembro del Ministerio Fiscal, designado por el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia o de la Audiencia Provincial, e integradas además por el Decano del Colegio de Abogados y el del Colegio de Procuradores, o el abogado o el procurador que ellos designen, y por dos miembros que designen las Administraciones públicas de las que dependen, actuando uno de ellos como Secretario (artículo 10.1 de la LAJG).

La Disposición Final primera de la LAJG encomienda al Gobierno la elaboración y promulgación de un Reglamento General de desarrollo de la ley, en el que se contendrán necesariamente los siguientes extremos:

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 con cargo a fondos públicos por la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita.

e) El sistema de provisión de la asistencia pericial gratuita.

Como hemos dicho más atrás, las competencias atribuidas al Gobierno de la Nación por las leyes de organización de la Administración de Justicia corresponden a la Comunidad Foral de Navarra dentro de su ámbito territorial, en virtud de la cláusula subrogatoria del artículo 60.1 de la LORAFNA, que ha de ser interpretada de acuerdo con los criterios determinados por el Tribunal Constitucional en su sentencia 56/1990, de 29 de marzo.

II.5ª. El contenido del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra

Estructura

El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra tiene un artículo único mediante el que se dispone la aprobación del Reglamento anexo, una disposición transitoria única que retrotrae los efectos económicos al día 1 de enero de 2001, y dos disposiciones finales que, respectivamente, facultan al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para adoptar medidas

para su desarrollo y establecen la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El proyecto de Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita tiene 39 artículos y cuatro anexos. El articulado se distribuye en seis capítulos que contienen sucesivamente las disposiciones generales (capítulo I, artículo 1), la organización y funcionamiento de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Navarra (capítulo II, artículos 2 a 8), el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita (capítulo III, artículos 9 a 21), la organización de los servicios de asistencia letrada y representación gratuitas (capítulo IV, artículos 22 a 29), el procedimiento para la aplicación de la subvención por la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita (capítulo V, artículos 30 a 36), la asistencia pericial gratuita (capítulo VI, artículos 37 a 39).

La simple lectura de los títulos de los capítulos del proyecto de Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita pone de manifiesto que la materia contenida en el mismo es básicamente la que corresponde regular al Gobierno de Navarra en virtud de lo previsto en la Disposición Final primera de la LAJG. No consta en esa Disposición Final la organización de los servicios de asistencia letrada y representación gratuitas, que se regulan por los artículos 22 a 26 de la LAJG, de los cuales sólo los artículos 25 y 26 constituyen ejercicio de competencias exclusivas del Estado porque tienen el carácter de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Los artículos 22 a 24 son de aplicación en Navarra en defecto de normativa específica de la Comunidad Foral.

Decreto Foral de aprobación

La Disposición Final primera del proyecto de Decreto Foral faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, para adoptar las medidas y dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo del mismo.

Este precepto ha sido objeto de crítica por parte del Consejo General del Poder Judicial, extrapolando a nuestro caso la opinión vertida por el citado Consejo en su dictamen sobre el proyecto de Real Decreto de Asistencia

Jurídica Gratuita. A su juicio, no se puede encomendar al Consejero (en el dictamen se habla del Ministro de Justicia) la facultad de desarrollar reglamentariamente el contenido del Decreto Foral, puesto que la LAJG atribuye exclusivamente al Gobierno la potestad de desarrollo de la citada ley.

La Dirección General de Justicia ha contestado el argumento del Consejo General del Poder Judicial diciendo que la atribución de la potestad reglamentaria al Gobierno no debe entenderse como prohibición de habilitaciones específicas a favor de los Ministros y que la práctica demuestra que las habilitaciones a los Ministros para dictar normas reglamentarias son frecuentes, partiendo de reglamentaciones similares a la LAJG.

Cualquiera que sea la opinión que se mantenga sobre la posibilidad de habilitar a los Ministros mediante Reales Decretos, lo cierto es que el argumento del Consejo General del Poder Judicial no es trasladable a nuestro caso, pues ninguna norma ha atribuido al Gobierno de Navarra, de forma expresa, exclusiva y excluyente, la potestad de desarrollar reglamentariamente la LAJG.

La Disposición Final primera de la LAJG dice que el Gobierno, en el ámbito de sus competencias, dictará el Reglamento de desarrollo. Pero esta norma se refiere al reglamento estatal, no a los reglamentos que pueda dictar la Comunidad Foral en uso de las competencias que le confiere la LORAFNA.

Nada obsta a lo que acabamos de decir que la LORAFNA atribuya a la Comunidad Foral "las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado" (artículo 60 LORAFNA). La mención del Gobierno del Estado no quiere decir que se haya establecido una reserva de Decreto Foral a favor del Gobierno de Navarra.

Como hemos indicado más atrás, la competencia del Gobierno de Navarra no deriva sólo del artículo 60 de la LORAFNA. Este delimita las competencias de la Comunidad Foral. Dentro de la Comunidad Foral el Gobierno de Navarra actúa en uso de las competencias genéricas previstas por los artículos 4.1, y 55.1º de la LFGACF, que no establecen una reserva de

Decreto Foral. Por otra parte, la potestad reglamentaria de los Consejeros del Gobierno de Navarra es algo más que una construcción doctrinal o jurisprudencial, pues se desprende directamente de lo previsto por el artículo 23.2 de la LORAFNA, donde se dice que adoptarán la forma de Ordenes Forales las disposiciones generales dictadas por los miembros de la Diputación Foral.

No encontramos, por tanto, dificultad alguna que se impida la atribución de competencias reglamentarias de desarrollo al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

Capítulo I. Disposiciones generales

El capítulo I está integrado por un artículo en el que se determina el objeto del Reglamento.

El apartado 2 del citado artículo 1 dispone que el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita "conllevará para sus titulares las prestaciones contempladas en el artículo 6 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita".

Efectivamente, el artículo 6 de la LAJG establece el contenido material o las prestaciones que constituyen el objeto del derecho a la asistencia jurídica gratuita, pero no es menos cierto que el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita no siempre tiene como efecto la atribución del derecho a recibir todas las prestaciones contenidas en el citado artículo 6. Antes al contrario, el artículo 5 de la LAJG prevé la posibilidad de reconocimiento excepcional del derecho a personas cuyas percepciones económicas o ingresos anuales, computados anualmente y por unidad familiar, rebasen el doble del salario mínimo interprofesional. En estos casos, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita tiene la facultad de determinar expresamente qué beneficios de los contemplados en el artículo 6, y en qué proporción, son de aplicación al solicitante.

Por consiguiente, el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita no conlleva siempre y en todo caso para sus titulares las prestaciones

del artículo 6 de la LAJG, sino que puede restringirse el alcance del derecho a alguna de las prestaciones allí previstas y aun así, las prestaciones reconocidas pueden serlo con carácter parcial. En definitiva, conviene redactar el apartado 2 del artículo 1º de forma que quede claro que el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita puede conllevar el reconocimiento de las prestaciones del artículo 6, o sólo de algunas de ellas en caso de concesión excepcional.

Capítulo II. Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita

El capítulo II regula aspectos organizativos de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, típicos de una norma reglamentaria, y respeta la ley en cuanto se refiere a la composición de la Comisión, su adscripción orgánica, y su funcionamiento.

El artículo 3.2ª del proyecto de Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, establece el criterio a seguir para designar al Decano del Colegio de Abogados que formará parte de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita. Esta norma responde a una sugerencia del Colegio de Abogados de Pamplona que puso de manifiesto el problema que se produciría si los decanos de los Colegios de Abogados de la Comunidad Foral no se pusieran de acuerdo en cuál de ellos debería formar parte de la Comisión. El criterio que sigue el Reglamento es que si no se alcanzare el consenso, el vocal será del Decano del Colegio de Abogados de mayor ámbito territorial.

Esta norma está formulada aparentemente en términos generales y abstractos, pero la realidad es que se trata de una disposición particular o singular, dado que la condición o presupuesto de hecho sólo se cumple por un Colegio de Abogados que podría ser designado por su nombre. Si a esto se añade que la previsión entrará en funcionamiento cuando no haya acuerdo entre los Colegios de Abogados, ello equivale a otorgar al Colegio de mayor ámbito territorial la facultad de excluir a los demás, pues basta que nunca se ponga de acuerdo con ellos para que éstos no formen parte nunca de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita. El sistema debería sustituirse por otro en el que la falta de acuerdo se resuelva mediante criterios no excluyentes y que tengan un carácter verdaderamente objetivo.

La indemnización por asistencia, prevista en el artículo 7, ha sido objeto de comentario por algunas de las entidades que han informado el anteproyecto, a las que ha llamado la atención que los miembros de la Comisión que tengan la condición de funcionarios de la Comunidad Foral no puedan percibirla. La observación ha sido contestada por la Dirección General de Justicia, alegando que la legislación de la Comunidad Foral de Navarra no reconoce a sus funcionarios el derecho a percibir una indemnización por su asistencia a las reuniones de los órganos colegiados. Esta cuestión debe resolverse de acuerdo con la legislación foral sobre retribuciones de funcionarios, en particular los artículos 39 y 40 del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, cuya interpretación no es materia sobre la que deba pronunciarse este dictamen.

El artículo 8 enumera las funciones de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita. Se echa en falta una cláusula abierta en la que puedan incluirse genéricamente otras funciones no expresamente enumeradas en dicho artículo, que puedan corresponder a la Comisión en virtud de lo previsto por las leyes (por ejemplo, establecer o completar sus propias normas de funcionamiento, tal como dispone el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26-11, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desde ahora LRJ-PAC) o por el Reglamento.

Capítulo III. Procedimiento para reconocer el derecho

No se formulan observaciones sobre este capítulo, que es conforme con la legislación vigente.

Capítulo IV. Organización de los servicios de asistencia letrada y representación

En relación con la organización de los servicios de asistencia letrada, defensa y representación gratuitas, el artículo 26 del proyecto de Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, establece la responsabilidad patrimonial de los Colegios de Abogados y Procuradores por los daños causados por los servicios

de asistencia jurídica gratuita, en los términos del artículo 26 de la LAJG, que se remite, a su vez, a las normas generales de la LRJ-PAC.

Dicho artículo regula el procedimiento para reclamar la indemnización al Colegio Profesional que corresponda, procedimiento que se inicia por solicitud del interesado y se resuelve por la Junta de Gobierno del Colegio, "previo dictamen del Consejo de Navarra".

La LFCN regula los casos en que es preceptiva la intervención del Consejo de Navarra en los expedientes de indemnización de daños y perjuicios causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. El dictamen del Consejo de Navarra está previsto exclusivamente en los expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad Foral en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un organismo consultivo, que se refieran a reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas (artículo 17.1.d) de la LFCN).

En el presente caso no concurren los requisitos previstos por el artículo 17.1.d) de la LFCN, puesto que no nos encontramos ante un expediente tramitado por la Administración de la Comunidad Foral. Obsérvese que la responsabilidad que se regula en el artículo 26 del proyecto de Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, no es la que puede afectar a la Administración de la Comunidad Foral por el funcionamiento de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, órgano administrativo integrado en la Administración de la Comunidad Foral en la forma prevista por el artículo 22.2 de la LRJ-PAC, sino de la responsabilidad en que pueden incurrir los Colegios Profesionales por causa de los servicios prestados por los letrados o procuradores a los que se encomiende la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita.

Tampoco cabe invocar la cláusula residual del artículo 17.1.e) de la LFCN para justificar la intervención del Consejo de Navarra en el procedimiento de declaración de responsabilidad de los Colegios profesionales. Este precepto se refiere al preceptivo dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra en "cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra y la competencia no se atribuya al Pleno".

No existe precepto legal que imponga la intervención preceptiva del Consejo de Navarra en materia como la que nos ocupa, dado que el artículo 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, sólo contempla la preceptividad del dictamen cuando derive de lo establecido en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cuyo artículo 22.13 exige el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado en las reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado.

En consecuencia, debe suprimirse la mención al dictamen del Consejo de Navarra contenida en el artículo 26.3.b) del proyecto de Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita.

Capítulo V. Procedimiento para la aplicación de la subvención

No se formulan observaciones a los preceptos contenidos en este capítulo.

Capítulo VI. Asistencia pericial gratuita

No se formulan observaciones a este capítulo, porque entendemos que el abono de honorarios a que se refiere el artículo 38 del proyecto de Reglamento, es cuestión diferente y no incompatible con la plena vigencia de lo dispuesto en el artículo 36 de la LAJG, relativo al reintegro económico en casos similares a los contemplados por el citado artículo 38 del proyecto de Reglamento. El artículo 36 de la LAJG no puede ser alterado por las normas forales, dado que ha sido dictado en ejercicio de competencias exclusivas del Estado.

III. RECAPITULACIÓN

Deben modificarse:

- a) El artículo 3.2.a) para que el sistema de solución de los desacuerdos entre los Decanos de los Colegios de Abogados revista un carácter

verdaderamente objetivo y se evite la predeterminación excluyente que la redacción actual del proyecto puede propiciar.

- b) El artículo 26.3.b), para suprimir la referencia al dictamen previo del Consejo de Navarra.

Es conveniente, aunque no imprescindible:

- a) Modificar el apartado 2 del artículo 1º, para aclarar que el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita puede limitarse a algunas prestaciones de las contempladas por el artículo 6 de la LAJG.
- b) Modificar el artículo 8, añadiendo una cláusula genérica alusiva a otras funciones que legal o reglamentariamente se atribuyan a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita

IV. CONCLUSIÓN

Atendidas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra, es conforme con el ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.