

**INFORME QUE EMITE LA COMISIÓN JURÍDICA SOBRE *EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA: SOBRE EL ÁMBITO DE LA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA EN RELACIÓN CON LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA.***

- Introducción.
- El Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de ..., de 20 de diciembre de 2017, y su interpretación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.
- Los criterios interpretativos del Código Civil:
  - El sentido propio de las palabras en relación con el contexto.
  - Los antecedentes históricos y legislativos.
  - La realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas las normas.
  - El espíritu y finalidad de aquellas.
- Los posibles recursos contra el Auto 00/2017, de 20 de diciembre de 2017. Incidente de nulidad y recurso de amparo.
- Las resoluciones de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita denegando las prestaciones de la asistencia jurídica gratuita para la defensa en la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Los posibles recursos contra las resoluciones de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita.

- Conclusiones del informe.
- Resultado del proceso: el Auto 00/2018, de 9 de febrero de 2018, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de...

El presente informe fue emitido a instancia del Consejo General de la Abogacía Española en relación con un caso concreto de denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Un Juzgado de lo Contencioso-administrativo de una determinada capital de provincia denegó este derecho a un particular que lo solicitaba para defenderse de una sanción administrativa en materia de armas impuesta en aplicación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Si bien en un principio el informe tuvo como objetivo combatir una determinada interpretación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, no se puede descartar que el caso se plantee de nuevo en un futuro. Sirvan, por tanto, estas líneas, para fijar la postura de la Abogacía en cuanto a la aplicación de la citada norma.

- ***El Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de ..., de 20 de diciembre de 2017, y su interpretación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita***

El informe que se requirió de la Comisión Jurídica del Consejo General de la Abogacía Española tiene su causa en la posición de indefensión en la que sitúa al solicitante del beneficio de asistencia jurídica gratuita el Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de..., de 20 de diciembre de 2017.

La resolución judicial, el Auto citado, interpreta la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, de un modo inédito hasta ahora, discordante con el criterio que mantiene el Tribunal Constitucional y lesivo del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que ha de ser reconocido al solicitante para recurrir la sanción administrativa impuesta a don A.B.C en vía contencioso-administrativa.

Procede, por tanto, en primer lugar, analizar los criterios del Auto 00/2017 que conducen a la desestimación de la impugnación presentada por don A.B.C. contra la resolución de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita, resolución a la que después se hará referencia. Se habrá de partir de los siguientes datos de hecho: el recurrente es un ciudadano español, sancionado por la Administración pública por una infracción prevista en el artículo 36.10 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Se ha de precisar que el precepto tipifica una infracción grave, castigada con multa de 601 y 30.000 euros, descrita de este modo: *“Artículo 36. Infracciones graves. Son infracciones graves: (...) 10. Portar, exhibir o usar armas prohibidas, así como portar, exhibir o usar armas de modo negligente, temerario o intimidatorio, o fuera de los lugares habilitados para su uso, aún cuando en este último caso se tuviera licencia, siempre que dichas conductas no constituyan infracción penal”*.

La argumentación del Auto, que recoge la presentada por la Abogacía de Estado, interpreta el artículo 2 de la citada Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, partiendo del apartado inicial del artículo 2 que se expresa así:

*“Artículo 2. Ámbito personal de aplicación.*

*En los términos y con el alcance previstos en esta ley y en los tratados y convenios internacionales sobre la materia en los que España sea parte, tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita:*

*a) Los ciudadanos españoles, los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y los extranjeros que se encuentren en España, cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar.*

*(...)”*.

Al decir de la Abogacía del Estado el apartado a) delimita el ámbito subjetivo de aplicación general del derecho a la asistencia jurídica gratuita, incluyendo en este ámbito subjetivo a los ciudadanos españoles y los extranjeros (ya sean ciudadanos de Estados de la

Unión Europea o no lo sean). Estima, después, que los siguientes incisos del precepto limitan la fórmula general, de manera que el derecho a litigar en los distintos órdenes jurisdiccionales se reconoce sólo para aquellos casos expresamente previstos en los apartados b) a i).

De este modo, el derecho general para la asistencia jurídica gratuita en los procesos contencioso-administrativos se ciñe y limita a los supuestos previstos en el apartado e), que dispone:

*“Artículo 2. Ámbito personal de aplicación.*

*En los términos y con el alcance previstos en esta ley y en los tratados y convenios internacionales sobre la materia en los que España sea parte, tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita:*

*(...)*

*e) En el orden contencioso-administrativo, así como en la vía administrativa previa, los ciudadanos extranjeros que acrediten insuficiencia de recursos para litigar tendrán derecho a la asistencia letrada y a la defensa y representación gratuita en los procedimientos que puedan llevar a la denegación de su entrada en España, a su devolución o expulsión del territorio español, y en todos los procedimientos en materia de asilo”.*

Como se puede apreciar la interpretación según la cual los apartados b) a i) del artículo 2 suponen una limitación del ámbito general del apartado a) conduce derechamente a una conclusión manifiestamente absurda. La Ley reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita a los españoles pero inmediatamente después señala que solo los extranjeros tienen este beneficio. Es decir, un extranjero puede acudir al contencioso-administrativo con ayuda de las prestaciones del servicio público de asistencia jurídica gratuita pero un español no cuenta con ellas.

- ***Los criterios interpretativos del Código Civil***

Procede, por tanto, proponer una interpretación de la norma acomodada a los criterios generales del ordenamiento español. Y para ello se habrá de traer a colación el artículo 3 del Código Civil, que dispone:

*“Artículo 3.*

*1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.*

*2. La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita”.*

- ***El sentido propio de las palabras en relación con el contexto***

Al artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, único analizado por la resolución judicial que se combate, precede, como es lógico, el artículo 1, que se expresa de ese modo:

*“Artículo 1. Objeto de la Ley.*

*La presente Ley tiene por objeto determinar el contenido y alcance del derecho a la asistencia jurídica gratuita al que se refiere el artículo 119 de la Constitución y regular el procedimiento para su reconocimiento y efectividad.*

*El servicio de asistencia jurídica gratuita será obligatorio en los términos previstos en esta ley. Los Colegios profesionales podrán organizar el servicio y dispensar al colegiado cuando existan razones que lo justifiquen.*

*Las disposiciones de esta ley serán de aplicación general en todo tipo de procesos judiciales, incluidos los recursos de amparo constitucional, la vía administrativa previa cuando así se establezca en la legislación específica, así como el asesoramiento previo al proceso contemplado en el apartado 1 del artículo 6”.*

El apartado 3 del artículo 1 no admite interpretación restrictiva. Sus términos son tajantes y abarca: **“todo tipo de procesos judiciales”**. Pretende, además, ampliar el ámbito inicialmente previsible de la norma para incluir en algunos supuestos la vía administrativa previa y el asesoramiento previo al proceso.

Por su parte, el artículo 2<sup>1</sup> ya citado no contiene una cláusula general que se vea limitada posteriormente por cláusulas especiales. No cabe, por tanto, aplicar el principio

---

<sup>1</sup> “Artículo 2. *Ámbito personal de aplicación.*

*En los términos y con el alcance previstos en esta ley y en los tratados y convenios internacionales sobre la materia en los que España sea parte, tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita:*

*a) Los ciudadanos españoles, los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea y los extranjeros que se encuentren en España, cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar.*

*b) Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en todo caso.*

*c) Las siguientes personas jurídicas cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar:*

*1.º Asociaciones de utilidad pública, previstas en el artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*

*2.º Fundaciones inscritas en el Registro Público correspondiente.*

*d) En el orden jurisdiccional social, además, los trabajadores y beneficiarios del sistema de Seguridad Social, tanto para la defensa en juicio como para el ejercicio de acciones para la efectividad de los derechos laborales en los procedimientos concursales.*

*Asimismo, el derecho a la asistencia jurídica gratuita se reconoce a los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social para los litigios que sobre esta materia se sustancien ante el orden contencioso-administrativo.*

*e) En el orden contencioso-administrativo, así como en la vía administrativa previa, los ciudadanos extranjeros que acrediten insuficiencia de recursos para litigar tendrán derecho a la asistencia letrada y a la defensa y representación gratuita en los*

interpretativo según el cual la ley especial deroga a la ley general. Antes al contrario, los apartados siguientes precisan el ámbito subjetivo pero no para limitar el alcance general del derecho sino para ampliarlo.

Puede comprobarse que:

- los apartados b) y c) conceden el derecho a las entidades gestoras de la Seguridad Social y a determinadas personas jurídicas (asociaciones de utilidad pública y fundaciones, en principio no incluidas en el ámbito subjetivo de la norma delimitado por el artículo 2.a),
- el apartado d) resulta aún más claro por su expresión (“d) *En el orden jurisdiccional social, además, los trabajadores y beneficiarios del sistema de Seguridad Social, tanto para la defensa en juicio como para el ejercicio de acciones para la efectividad de los derechos laborales en los procedimientos concursales*”, ampliando el ámbito

---

*procedimientos que puedan llevar a la denegación de su entrada en España, a su devolución o expulsión del territorio español, y en todos los procedimientos en materia de asilo.*

*f) En los litigios transfronterizos en materia civil y mercantil, las personas físicas contempladas en el Capítulo VIII de esta ley, en los términos que en él se establecen.*

*g) Con independencia de la existencia de recursos para litigar, se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita, que se les prestará de inmediato, a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas, así como a los menores de edad y las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato. Este derecho asistirá también a los causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima, siempre que no fueran partícipes en los hechos.*

*A los efectos de la concesión del beneficio de justicia gratuita, la condición de víctima se adquirirá cuando se formule denuncia o querrela, o se inicie un procedimiento penal, por alguno de los delitos a que se refiere esta letra, y se mantendrá mientras permanezca en vigor el procedimiento penal o cuando, tras su finalización, se hubiere dictado sentencia condenatoria. El beneficio de justicia gratuita se perderá tras la firmeza de la sentencia absolutoria, o del sobreseimiento definitivo o provisional por no resultar acreditados los hechos delictivos, sin la obligación de abonar el coste de las prestaciones disfrutadas gratuitamente hasta ese momento.*

*En los distintos procesos que puedan iniciarse como consecuencia de la condición de víctima de los delitos a que se refiere esta letra y, en especial, en los de violencia de género, deberá ser el mismo abogado el que asista a aquélla, siempre que con ello se garantice debidamente su derecho de defensa.*

*h) Con independencia de la existencia de recursos para litigar, se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita a quienes a causa de un accidente acrediten secuelas permanentes que les impidan totalmente la realización de las tareas de su ocupación laboral o profesional habitual y requieran la ayuda de otras personas para realizar las actividades más esenciales de la vida diaria, cuando el objeto del litigio sea la reclamación de indemnización por los daños personales y morales sufridos.*

*i) Con independencia de la existencia de recursos para litigar, se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita a las asociaciones que tengan como fin la promoción y defensa de los derechos de las víctimas del terrorismo, señaladas en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo”.*

subjetivo de la norma a los beneficiarios del sistema aun cuando no fueran trabajadores (pensionistas o perceptores de prestaciones),

- el apartado e) ya citado amplia las prestaciones reconocidas a los extranjeros a la vía previa administrativa para determinadas materias de especial gravedad (denegación de entrada, devolución, expulsión del territorio español y asilo) de lo que se deduce que en la vía contenciosa tienen derecho al total de las prestaciones siempre que reúnan los requisitos económicos, es decir, no solo en procesos en relación con la expulsión, la entrada o el asilo sino también derechos laborales, reagrupación, protección de derechos fundamentales, etc.,
- en el apartado f) se incluyen los derechos a las prestaciones en los litigios transfronterizos en materia civil y mercantil, que inicialmente no estaban cubiertos por el sistema,
- y finalmente los apartados g), h) e i) no solo no limitan sino que amplían de forma notoria el derecho a la asistencia jurídica gratuita para determinados grupos o colectivos, como son víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos, víctimas de accidentes y víctimas del terrorismo, a quienes ni siquiera se exige acreditación de la insuficiencia de recursos para litigar.

Así las cosas el argumento esencial de la resolución combatida, que entiende que los apartados b) y siguientes del precepto **limitan** el ámbito subjetivo del apartado a) no se sostiene. Los apartados siguientes **precisan y amplían** este ámbito, concediendo a sujetos en principio no incluidos los derechos y prestaciones regulados en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

- **Los antecedentes históricos y legislativos**

La Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, se remite en su primer artículo al artículo 119 de la Constitución y señala:

*“Artículo 1. Objeto de la Ley.*



*La presente Ley tiene por objeto determinar el contenido y alcance del derecho a la asistencia jurídica gratuita al que se refiere el artículo 119 de la Constitución y regular el procedimiento para su reconocimiento y efectividad”.*

Y este artículo de la Constitución dispone:

*“Artículo 119*

*La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”*

En estos términos, el derecho a la asistencia jurídica gratuita se considera un derecho de los españoles todos, heredero del viejo sistema procesal del “*beneficio de pobreza*”, que tenía su base en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 y se basaba en la declaración de pobreza, calculada sobre el “*jornal de un bracero*”. Tan es así que la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita deroga parcialmente la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>2</sup> y deroga y sustituye, además, el artículo 132 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, que regulaba la “*declaración de pobreza*”. De sus términos puede concluirse que la asistencia jurídica gratuita en la jurisdicción contencioso-administrativa ha existido desde entonces:

*Capítulo V. Disposiciones comunes. Sección Cuarta. Costas procesales*

*“Artículo ciento treinta y dos*

*1. Solicitada la declaración de pobreza para interponer recurso contencioso-administrativo dentro de los dos meses siguientes a la notificación del acto o de la publicación de la disposición a que dé lugar el mismo el plazo al que se refiere el artículo 58 se contará a partir de la notificación al Abogado de la designación de oficio.*

---

<sup>2</sup> También deroga parcialmente el Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 y el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.

2. *Si el demandante solicitare la declaración de pobreza, no estará obligado a acompañar el documento acreditativo del pago en las Cajas del Tesoro a que se refiere el artículo 57 párrafo dos apartado e), pero si la pobreza fuere denegada, deberá acreditar el pago dentro del mes siguiente a la notificación de la declaración de pobreza por auto firme”.*

Los beneficios de la justicia gratuita se configuran como un derecho para los españoles en todas las jurisdicciones (civil, penal, contencioso-administrativa, social y militar, abarcando también la vía de amparo ante el Tribunal Constitucional). La inclusión en el sistema de los nacionales de los países miembros de la Unión Europea<sup>3</sup> se debe al ámbito subjetivo de las normas comunitarias. Y la inclusión de los extranjeros, en la versión vigente de la Ley, tiene su origen en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En efecto, en la Sentencia 95/2003, de 10 de junio de 2003, tras el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional se pronuncia acerca de la posible inconstitucionalidad de limitar el derecho a la justicia gratuita para los extranjeros a aquellos que *“residan legalmente en España”*, previsión incluida inicialmente en el apartado a) del artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. El Tribunal Constitucional concluye que el precepto es nulo en cuanto existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos, como sucede con *“aquellos derechos fundamentales que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que constituye fundamento del orden político español”*.

---

<sup>3</sup> Directiva 2012/29/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, la Directiva 2011/93/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de menores y la pornografía infantil, y la Directiva 2011/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, así como las reglas mínimas comunes relativas al acceso a la justicia gratuita en los litigios transfronterizos fijadas en la Directiva 2003/8/CE, del Consejo, de 27 de enero de 2003.

Insiste el Tribunal Constitucional en que la privación por el legislador del derecho a la gratuidad de la justicia a un grupo de personas físicas que reúnan las condiciones económicas previstas con carácter de generalidad para acceder a tal derecho implica una lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, argumento plenamente aplicable al Auto del Juzgado de lo Contencioso-administrativo combatido. Y de nuevo se establece la conexión entre los dos preceptos: toda persona física que sea titular del derecho a la tutela judicial efectiva habrá de gozar del derecho a la gratuidad de la justicia si carece de los recursos suficientes para litigar en los términos en los que este concepto jurídico indeterminado sea configurado por el legislador ordinario.

En esta Sentencia se encuentra la causa, es decir, los antecedentes históricos y legislativos, del inciso que ha configurado el texto literal del precepto cuya interpretación que ahora se discute. Cuando el artículo 2. e) de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, se refiere al proceso contencioso-administrativo y la vía previa en relación con los extranjeros no lo hace para excluir a los españoles, sino para dar cumplida respuesta a la Sentencia 95/2003, de 10 de junio de 2003, del Tribunal Constitucional.

En una Sentencia posterior sobre la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, el Tribunal Constitucional avala expresamente la constitucionalidad del artículo 20.3 que dispone que los extranjeros *“que acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en iguales condiciones que los españoles en los procesos en los que sean parte, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se sigan”*. La Sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007, de 7 de noviembre de 2007, estima que únicamente es inconstitucional la exigencia de residencia legal en España al analizar este precepto, dando por supuesto que en todas las jurisdicciones los españoles tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita.

En resumen, como expresó el Tribunal Constitucional, existe un contenido indisponible en el artículo 119 de la Constitución que *"sin necesidad de definirlo de forma exhaustiva, supone, sin duda, 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. Dicho en otras palabras, deben sufragarse los gastos procesales a quienes, de exigirse ese pago, se verían en la alternativa de dejar de litigar o poner en peligro el nivel mínimo de subsistencia personal o familiar"* (Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1994, Fundamento Jurídico 3).

Y de la misma jurisprudencia constitucional cabe extraer una conclusión: privar a los ciudadanos, siempre que reúnan las condiciones económicas previstas con carácter general, como es el caso de don A.B.C., del derecho a la gratuidad de la justicia en la jurisdicción contencioso administrativa supone una *"lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva"*, imputable en este caso al Auto del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de..., de 20 de diciembre de 2017.

***La realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas las normas.***

Este argumento del Código Civil remite a un aspecto que ha de ser tenido en cuenta en la interpretación de las normas y afecta a la materia concreta sobre la que la Administración ha ejercido su potestad sancionadora: las armas.

El Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de..., de 20 de diciembre de 2017, confirma la denegación de la asistencia jurídica gratuita en un caso de

sanciones impuestas por la Administración. El precepto en concreto, como se puede apreciar, delimita una conducta que puede ser en algunos casos infracción administrativa y en otros determinados un delito tipificado en el Código Penal<sup>4</sup>. La línea que separa el delito de la mera infracción administrativa reside en el propio concepto de arma, concepto jurídico indeterminado, y resulta tan difusa que el propio Tribunal Constitucional se ha visto obligada a interpretarla en la Sentencia 24/2004, de 24 de febrero de 2004, dictada en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Penal de Tortosa respecto al artículo 563 de la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal, por posible vulneración de los artículos 17.1, 25 y 81.1 de la Constitución Española.

Según esta sentencia, las armas cuya tenencia está prohibida penalmente en el artículo 563 del Código Penal son, exclusivamente, aquellas que cumplan una serie de requisitos: *“Primero, aquellas que materialmente sean armas, dado que no todos los objetos prohibidos con ese nombre en la norma administrativa lo son. En segundo lugar, que su tenencia se prohíba por una norma extrapenal con rango de ley o por el reglamento al que la ley se remite, debiendo excluirse del ámbito de prohibición del art. 563 CP todas aquellas armas que se introduzcan en el catálogo de los arts. 4 y 5 del Reglamento de armas mediante una Orden ministerial conforme a lo previsto en la disposición final cuarta, por impedirlo la reserva formal de ley que rige en materia penal. En tercer lugar, que posean una especial potencialidad lesiva. Finalmente, que la tenencia se produzca en condiciones o circunstancias que la conviertan, en el caso concreto, en especialmente peligrosa para la seguridad ciudadana, quedando excluida la intervención del Derecho penal cuando no concurra realmente ese concreto peligro sin perjuicio de que se acuda, en ese caso, al Derecho administrativo sancionador”*.

---

<sup>4</sup> El concepto de armas al que se refiere el Código Penal en sus artículos 563 a 570 no coincide exactamente con el manejado en la legislación de seguridad ciudadana, pero los delitos de tenencia ilícita o porte de armas pueden ser castigados con penas de prisión de hasta ocho años.

Este es uno de los aspectos del ordenamiento sancionador español en los que la potestad sancionadora estatal, el *“ius puniendi”* por expresarlo en los términos del Tribunal Constitucional, se bifurca en dos ramas y se divide entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo. Y sobre casos como estos han razonado el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en aplicación del artículo 25 de la Constitución que las garantías propias del proceso penal se extienden al derecho administrativo sancionador, sobre todo en lo que se refiere al procedimiento sancionador y algunos aspectos de la pena o sanción, en concreto los que se refieren a las exigencias de proporcionalidad y graduación. Ya desde la Sentencia 18/1981 del Tribunal Constitucional arranca una línea constante en este sentido.

La interpretación propuesta por el Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de ..., de 20 de diciembre de 2017, es contraria a la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto produce la indefensión en la vía contencioso-administrativa de un ciudadano que podría, en hipótesis, contar con los medios para su defensa si la infracción cometida fuera calificada como delito. Al perder, por carecer de recursos para su defensa, el apoyo del sistema de asistencia jurídica gratuita, el sancionado no podrá argumentar en favor de su inocencia ni hacer prosperar sus consideraciones y argumentos. Se le ocasiona, por tanto, una indefensión proscrita por el ordenamiento jurídico.

### ***El espíritu y finalidad de aquellas.***

El último inciso del artículo 3.1 del Código Civil fija como criterio interpretativo el espíritu y finalidad de las normas. Ya se ha dejado constancia de las normas de cabecera de este grupo normativo, que arranca del artículo 119 de la Constitución. Pero es preciso añadir que la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, supone en nuestro ordenamiento la plasmación del derecho constitucional a la defensa.

Es preciso, en primer lugar, constatar que la asistencia jurídica gratuita no aparece expresamente en nuestra Constitución como un derecho fundamental reconocido a los ciudadanos. En un principio, por tanto, parecería que su protección no se sujeta a lo previsto en el artículo 53 de la Constitución y que su reconocimiento no es objeto de especial atención por los poderes públicos. Sin embargo, los términos en que las Leyes y la jurisprudencia se expresan asemejan su configuración a la de estos derechos y, en particular, el Tribunal Constitucional ha aceptado la vía del recurso de amparo como oportuna para proteger las vulneraciones de este derecho en cuanto pudieran causar indefensión.

El derecho a la asistencia jurídica gratuita, que inicialmente carece del estatuto propio de los derechos fundamentales, lo alcanza en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a través de su conexión con el artículo 24 de la Constitución. Excede del ámbito de este informe un análisis completo de esta jurisprudencia pero sin duda han citarse cuatro Sentencias por su especial relevancia en cuanto a la caracterización del servicio público de asistencia jurídica gratuita, su financiación y sus límites. Las dos primeras, la Sentencia 16/1994, de 17 de febrero de 1994, y la Sentencia 95/2003, de 10 de junio de 2003, delimitan el contenido esencial del derecho, concebido como un derecho prestacional. La tercera, la Sentencia 12/1998, de 15 de enero de 1998, se refiere a los límites que el legislador puede imponer para salvaguardar la eficacia del sistema de asignación de recursos públicos, entre los que destaca el del análisis de la sostenibilidad de la pretensión, y la última, la Sentencia 20/2012, de 16 de febrero de 2012, refunde la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con las tasas judiciales y el derecho a la tutela judicial.

En la misma línea de razonamiento, el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de septiembre de 2000, aclara que el precepto *“ha de ser analizado con las mismas pautas que los preceptos relativos a los derechos fundamentales”*, basándose en la tesis de la directa vinculación entre los derechos reconocidos en el artículo 24 y la insuficiencia de recursos para litigar. Así lo ha entendido también el Consejo de Estado en su Dictamen 1059/2013, de 19 de diciembre de 2013, del Consejo de Estado en Pleno, sobre el expediente relativo al

anteproyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha conectado el derecho a la asistencia jurídica gratuita con el menoscabo real y efectivo del derecho de defensa, en doctrina consagrada en las Sentencias de 9 de octubre de 1979 (caso Airey) 25 de abril de 1983 (caso Pakelli contra Austria) y 13 de mayo de 1980 (caso Artico).

La finalidad de la normas, salvaguardar el derecho de defensa, se encuentra en directa relación y resulta coherente con los derechos otorgados a los ciudadanos por los artículos 24 y 25, pilares básicos del Estado Social y Democrático de Derecho, y ha sido objeto de desarrollo por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En su artículo 20.2 dispone:

*“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 de efectividad al derecho declarado en los artículos 24 y 119 de la Constitución, en los casos de insuficiencia de recursos para litigar.*

*3. No podrán exigirse fianzas que por su inadecuación impidan el ejercicio de la acción popular, que será siempre gratuita.”*

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial dedica el Título II del libro VII a los abogados y procuradores, define sus funciones y competencias, y establece:



*“Artículo 545.*

*1. Salvo que la ley disponga otra cosa, las partes podrán designar libremente a sus representantes y defensores entre los procuradores y abogados que reúnan los requisitos exigidos por las leyes.*

*2. Se designarán de oficio, con arreglo a lo que en aquéllas 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 que establezca la ley.*

*3. (...)*

*Artículo 546.*

*1. Es obligación de los poderes públicos garantizar la defensa y la asistencia de abogado, en los términos establecidos en la Constitución y en las leyes” (...).”*

En resumen, el objeto y finalidad de las normas en la materia quedan burlados en una interpretación como la que sostiene el Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de ..., de 20 de diciembre de 2017.

A estos efectos es relevante la cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/2000, de 12 de junio de 2000, dictada en el recurso de amparo promovido por doña Purificación Vargas Sotelo, una funcionaria pública Cuerpo Auxiliar Postal y de Telecomunicación que fue objeto de una sanción disciplinaria. Con el propósito de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución sancionadora, en este caso en el ámbito disciplinario, la demandante de amparo solicitó de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que se le nombrase Abogado y Procurador de oficio, a lo que no accedió el órgano judicial. Por providencia de 28

de marzo de 1994, acordó no acceder al nombramiento solicitado por "*no ser preceptiva la asistencia de Letrado en materia de personal*". A pesar de que las normas procesales no hacían necesaria la presencia de abogado el Tribunal Constitucional concede el amparo y razona:

*"3. Despejado el obstáculo procesal que suscita el Abogado del Estado, bueno será recordar que este Tribunal se ha pronunciado ya en varias ocasiones sobre la incidencia que puede tener la denegación del nombramiento de Abogado de oficio en los procesos judiciales en que la asistencia letrada no viene impuesta por la norma procesal. Así, en la STC 92/1996, de 27 de mayo, recogiendo doctrina consolidada, hemos recordado que: "entre el haz de garantías que integran el derecho a un proceso justo se incluye el derecho a la defensa y a la asistencia letrada que el art. 24.2 CE reconoce no sólo para el proceso penal sino también para el resto de los procesos, con las salvedades oportunas, y cuya finalidad es la de asegurar la efectiva realización de los principios de igualdad de las partes y de contradicción que imponen a los órganos judiciales el deber positivo de evitar desequilibrios entre la respectiva posición procesal de las partes, o limitaciones en la defensa que puedan inferir a alguna de ellas un resultado de indefensión, prohibido en todo caso en el inciso final del art. 24.1 CE (STC 47/1987)". "También hemos declarado que el hecho de que la intervención de Letrado no sea preceptiva en un proceso determinado, con arreglo a las normas procesales, no priva al justiciable del derecho a la defensa y asistencia letrada que le reconoce el art. 24.2 CE, pues el carácter no preceptivo o necesario de la intervención del Abogado en ciertos procedimientos, no obliga a las partes a actuar personalmente, sino que les faculta para elegir entre la autodefensa o la defensa técnica, pero permaneciendo, en consecuencia, el derecho de asistencia letrada incólume en tales casos, cuyo ejercicio queda a la disponibilidad de las partes, lo cual conlleva, en principio, el derecho del litigante que carece de recursos económicos para sufragar un Letrado de su elección, a que se le provea de Abogado de oficio, si así lo considera conveniente a la mejor defensa de sus derechos, siendo procedente el*

*nombramiento de Abogado de oficio cuando se solicite y resulte necesario (SSTC 47/1987, 216/1988, 188/1991, 208/1992 y 276/1993)".*

*Este Tribunal ha señalado que, desde la perspectiva constitucional, la denegación de la asistencia letrada no conlleva sin más una vulneración del art. 24.2 CE. Para que esto suceda es necesario que la falta del Letrado de oficio solicitado, en atención a las circunstancias concurrentes en el caso, haya producido al solicitante una real y efectiva situación de indefensión, en el sentido de que la autodefensa se haya revelado insuficiente y perjudicial para el litigante impidiéndole articular una defensa adecuada de sus derechos e intereses legítimos en el proceso (...)"*

Queda, por tanto, establecido que la asistencia jurídica gratuita se configura como una garantía de carácter constitucional incluso en casos, como el expuesto, en que los sancionados podrían haberse defendido por sí mismos en la jurisdicción contencioso-administrativa. En el caso que nos ocupa don A.B.C. no puede verse privado de sus derechos, so capa de una interpretación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, que no se corresponde con el sentido y finalidad de la norma.

Procede finalmente una precisión adicional. El desarrollo reglamentario de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, se encuentra en el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita. Con mayor detalle que la Ley el Reglamento precisa en su artículo 1:

*"Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.*

*1. Este reglamento regula el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.*

2. Este reglamento será de aplicación al reconocimiento por la Administración General del Estado del derecho de asistencia jurídica gratuita en relación con:

a) **Todo tipo de procesos ante juzgados y tribunales con jurisdicción en todo el territorio nacional o en el territorio de una comunidad autónoma que no haya recibido los traspasos en materia de provisión de medios al servicio de la Administración de Justicia.**

b) *Los procedimientos administrativos cuya tramitación y resolución corresponda a órganos de la Administración General del Estado, siempre que se encuentren legalmente comprendidos en el derecho de asistencia jurídica gratuita. (...)*”.

En el Reglamento se prevé, en el artículo 37, que la retribución de los abogados y procuradores se realizará conforme a bases económicas y módulos de compensación fijados en atención a la tipología de procedimientos en los que intervengan dichos profesionales, módulos que se fijan en el Anexo II, que se transcribe:

*Jurisdicción contencioso-administrativa*

Vía administrativa previa (extranjería y asilo)

72,12 €

Vía administrativa previa (extranjería y asilo) ante la Audiencia Nacional

75 €

Recurso contencioso-administrativo

198,33 €

Recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional

208 €

## Procedimientos en vía administrativa

Solicitudes y reclamaciones

20 €

Recursos en vía administrativa

60 €

No es posible sostener que el Estado que ha fijado estos módulos no concede asistencia jurídica gratuita a los ciudadanos españoles en la jurisdicción contencioso-administrativa. Sería una manifiesta incongruencia que el desarrollo reglamentario de la Ley fijara un baremo para las prestaciones que no regula la misma Ley, como ocurriría de ser cierta la tesis interpretativa que sostiene el Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de..., de 20 de diciembre de 2017

En síntesis, la interpretación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, en el Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de..., de 20 de diciembre de 2017, no se acomoda a los criterios generales de interpretación y aplicación de las normas. Y la resolución judicial vulnera los derechos fundamentales de don A.B.C.

- ***Los posibles recursos contra el Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de..., de 20 de diciembre de 2017.***

En cuanto el sistema organizado para el servicio público de la asistencia jurídica gratuita supone la participación de las Administraciones y el Poder Judicial el régimen de

impugnaciones de las decisiones en la materia procedentes de las Comisiones Provinciales de Asistencia Jurídica Gratuita es peculiar. Dispone el artículo 20 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita:

*“Artículo 20. Impugnación de la resolución.*

*1. Quienes sean titulares de un derecho o de un interés legítimo podrán impugnar las resoluciones que, de modo definitivo, reconozcan, revoquen o denieguen el derecho a la asistencia jurídica gratuita.*

*Tal impugnación, para la que no será preceptiva la intervención de abogado, habrá de realizarse por escrito y de forma motivada, en el plazo de diez días desde la notificación de la resolución o desde que haya sido conocida por cualquiera de los legitimados para interponerla, ante el secretario de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita. Este remitirá el escrito de impugnación, junto con el expediente correspondiente a la resolución impugnada y una certificación de ésta, al juzgado o tribunal competente o al Juez Decano para su reparto, si el procedimiento no se hubiera iniciado.*

*2. Recibido el escrito de impugnación y los documentos y certificación a que alude el párrafo anterior, el secretario judicial requerirá a las partes y al Abogado del Estado o al Letrado de la Comunidad Autónoma correspondiente cuando de ella dependa la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, para que en el plazo de cinco días presenten por escrito las alegaciones y pruebas que estimen oportunas.*

*El juez o tribunal podrá acordar mediante providencia, de oficio o a instancia de parte, la celebración de una comparecencia si la impugnación no pudiese resolverse con los documentos y pruebas aportados. El secretario judicial señalará día y hora para que tenga lugar dentro de los diez días siguientes.*

*3. Recibidas las alegaciones o finalizada la comparecencia, en su caso, el juez o tribunal resolverá sin más trámites mediante auto en el plazo de cinco días,*

*manteniendo o revocando la resolución impugnada, con imposición de una sanción pecuniaria de 30 a 300 euros a quien hubiere promovido la impugnación de manera temeraria o con abuso de derecho.*

***Contra el auto dictado por el juez o el tribunal no cabrá recurso alguno”.***

Sin embargo, a la vista de los argumentos expuestos anteriormente parece que esta previsión específica de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, debe coordinarse con las previsiones del ordenamiento jurídico que configuran un sistema para la protección de los derechos fundamentales. Cerrada la vía jurisdiccional ordinaria solo cabe recurrir al incidente de nulidad y el recurso de amparo, regulación que prevalece, por razones de trascendencia constitucional, sobre el último inciso del artículo 20.3 citado.

En este caso y en cuanto la violación de los derechos fundamentales tiene “*origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial*” y no existe posibilidad de recurso en vía jurisdiccional ordinaria, cabe recurso de amparo directo.

Consta en los antecedentes de este informe que contra el Auto nº 00/2017 se ha presentado incidente de nulidad. En este caso el incidente de nulidad resulta procedente ya que concede al órgano judicial la posibilidad de subsanar la lesión del derecho fundamental cometida antes de poner fin al proceso. El incidente resulta un remedio procesal excepcional y subsidiario de los recursos ordinarios, ya que la lesión del derecho fundamental no se ha podido denunciar en un momento procesal anterior. En estos términos el incidente se configura como paso previo a la impugnación en amparo, como señalan las Sentencias del Tribunal Constitucional 85/2006, de 27 de marzo y 208/2009, de 26 de noviembre y el Auto del Tribunal Constitucional 42/2010, de 12 de abril.

Procede a estos efectos recordar que la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial<sup>5</sup>, dispone con relación a la nulidad de los actos judiciales:

*“Artículo 238*

*Los actos procesales serán nulos de pleno derecho en los casos siguientes:*

- 1. ° Cuando se produzcan por o ante tribunal con falta de jurisdicción o de competencia objetiva o funcional.*
- 2. ° Cuando se realicen bajo violencia o intimidación.*
- 3. ° Cuando se prescinda de normas esenciales del procedimiento, siempre que, por esa causa, haya podido producirse indefensión.***
- 4. ° Cuando se realicen sin intervención de abogado, en los casos en que la ley la establezca como preceptiva.*
- 5. ° Cuando se celebren vistas sin la preceptiva intervención del secretario judicial.*
- 6. ° En los demás casos en los que las leyes procesales así lo establezcan”*

Y por su parte, añade el artículo 241:

*“Artículo 241*

- 1. No se admitirán con carácter general incidentes de nulidad de actuaciones. Sin embargo, excepcionalmente, quienes sean parte legítima o hubieran debido serlo podrán pedir por escrito que se declare la nulidad de actuaciones fundada en cualquier **vulneración de un derecho fundamental de los referidos en el artículo 53.2***

---

<sup>5</sup> En la redacción que procede de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.



*de la Constitución, siempre que no haya podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario”.*

Como se ha razonado en este informe, el Auto recurrido produce indefensión al interesado y conculca sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (artículo 24) a no encontrarse en situación de indefensión (artículo 24) y a la asistencia jurídica gratuita (considerado por el Tribunal Constitucional como un derecho fundamental en la jurisprudencia expuesta). Cabe, por tanto, el incidente de nulidad.

De no prosperar el incidente de nulidad cabría tener en cuenta que la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dispone:

*“Artículo 44*

*1. Las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, que tuvieran su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial, podrán dar lugar a este recurso siempre que se cumplan los requisitos siguientes:*

*a) Que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial.*

*b) Que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquellas se produjeron, acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional.*

*c) Que se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar para ello.*

*2. El plazo para interponer el recurso de amparo será de 30 días, a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial”.*

Procedería, por tanto, interponer contra el Auto un incidente de nulidad y, posteriormente, de no prosperar, un recurso de amparo. Es oportuno precisar que el Tribunal Constitucional ha admitido el recurso de amparo contra autos en casos de inadmisión de un incidente de nulidad por vulneración de derechos fundamentales.

- ***Las resoluciones de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita denegando las prestaciones de la asistencia jurídica gratuita para la defensa en la jurisdicción contencioso-administrativa.***

Para la elaboración de este informe se ha podido acceder a tres resoluciones de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita. La primera, que resuelve el expediente 708/2017, tuvo su entrada el 2 de noviembre y fue dictada el 9 de noviembre de 2017. Afecta precisamente a don A.B.C., sancionado, como se expuso, por una infracción en materia de armas y comienza por reconocer que el peticionario se encuentra dentro del ámbito personal de aplicación de la norma.

La argumentación sorprende por lo sucinta:

*“La solicitud se formula para interponer recurso contencioso-administrativo frente a una resolución administrativa en materia sancionadora, en este caso, por infracción al Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas, supuesto no contemplado en el ámbito de aplicación del art.2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, que regula en sus letras d) y e) los supuestos en los que procede acudir a la justicia gratuita ante el orden contencioso administrativo”.*

La segunda y la tercera resoluciones de las que se tiene noticia afectan a los expedientes 840/2017 y 863/2017, con entrada el 22 de noviembre, que se resuelven el 3 de enero de 2018. Tras reconocer, como en el caso anterior, que los peticionarios son acreedores de los beneficios de la justicia gratuita en razón de sus circunstancias personales y patrimoniales, expone brevemente:

*“La solicitud se formula para interponer recurso contencioso-administrativo frente a un Acuerdo de la Junta Directiva del “Común Vecinos de ...”, supuesto no contemplado en el ámbito de aplicación del art.2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, que regula en sus letras d) y e) los supuestos en los que procede acudir a la justicia gratuita ante el orden contencioso administrativo. En este sentido Auto nº 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de..., de 20 de diciembre de 2017”.*

Las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita suponen el cambio del modelo procesal al modelo de servicio público en el sistema, es decir, por expresarlo en las palabras de la exposición de motivos de la Ley: *“constituye esencial propósito de la Ley la «desjudicialización» del procedimiento para reconocer el derecho a la asistencia jurídica gratuita, optándose así por las más modernas pautas que configuran dicha función como una actividad esencialmente administrativa”.* No es el momento de plantearse su naturaleza jurídica pero, en todo caso, actúan sujetas al Derecho Administrativo. En este sentido establece el artículo 11 de la Ley 1/1996, de 10 de enero:

*“Artículo 11. Funcionamiento de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.*

*El funcionamiento de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita se ajustará a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las*

*Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para los órganos colegiados.*

*El Ministerio de Justicia e Interior prestará el soporte administrativo y el apoyo técnico necesarios para el funcionamiento de las Comisiones dependientes de la Administración General del Estado.*

*Los Colegios de Abogados y de Procuradores pondrán a disposición de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, la lista de colegiados ejercientes adscritos a los servicios de justicia gratuita, con indicación, en su caso, de especializaciones”.*

Esta descripción de carácter general se completa con las previstas en la Ley para la tramitación de los expedientes (artículo 17) y su subsanación (artículo 14), los plazos (artículo 33), el empleo de medios informáticos, electrónicos y telemáticos (disposición adicional séptima) y, sobre todo, el régimen de responsabilidad patrimonial. En los artículos 17 y 18 del Reglamento de asistencia jurídica gratuita, aprobado por Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, se precisa el régimen, administrativo, de las notificaciones y el silencio. En resumen, las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita actúan con sujeción al Derecho Administrativo.

Así las cosas, se ha de reparar en que en las resoluciones no se citan los precedentes emanados de la propia Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita ni se explicitan las razones por las cuales la Administración ha cambiado de criterio, como hubiera debido hacerse a tenor del artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dispone:

*“Artículo 35. Motivación. 1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:*

- a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.*
- b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.*
- c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos. (...)***

Esta primera irregularidad en el acto administrativo por el que se deniega con tan sucinta motivación a los interesados un derecho que el ordenamiento les concede es, sin embargo, asunto menor frente al efecto del acto. La denegación del derecho supone la violación de un derecho fundamental a la tutela judicial y determina la nulidad del acto administrativo, nulidad radical y de pleno derecho.

Como dispone el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

*“Artículo 47. Nulidad de pleno derecho.*

*1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:*

***a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. (...)***

Resulta de la mayor relevancia la comprobación de que el criterio seguido por la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita de... se aparta notoriamente del criterio seguido por el resto de las Comisiones Provinciales que no deniegan ni discuten que existe un derecho a las prestaciones de asistencia jurídica gratuita en la vía contencioso-administrativa.

Ya se ha razonado en este informe que el derecho a la asistencia jurídica gratuita se configura por el Tribunal Constitucional, por su relación con los artículos 24 y 119 de la Constitución, como un derecho fundamental. Los actos dictados por la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita son, por consiguiente, nulos de pleno derecho.

- ***Los posibles recursos contra las resoluciones de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita.***

Las resoluciones de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita pueden ser recurridas, como corresponde a un sistema tutelado por Jueces y Magistrados, ante el Tribunal competente en el asunto para el que se ha solicitado el beneficio. Así lo dispone el artículo 20 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, ya reproducido. El recurso ya fue presentado, como ha quedado expuesto. Y el Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de 20 de diciembre de 2017 impugnado mediante el trámite de nulidad de actuaciones.

Cabe preguntarse, no obstante, si la relación entre la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita y las Comisiones Provinciales permitiría plantear la hipótesis de un recurso de alzada para casos como este. A estos efectos es oportuna la cita del Reglamento de asistencia jurídica gratuita, aprobado por Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, que delimita el ámbito de unas y otra y precisa sus competencias:

*“Artículo 2 Ámbito territorial de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita*

*1. Se constituirá una Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita en la ciudad de Madrid para el reconocimiento de este derecho en relación con los procesos seguidos ante órganos jurisdiccionales que extiendan su competencia a todo el territorio*

*nacional, así como una en cada capital de provincia del ámbito competencial del Ministerio de Justicia, en las ciudades de Ceuta y Melilla y en las islas de Menorca e Ibiza, a las que corresponderán las funciones y competencias de estas comisiones previstas en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita y en este reglamento, en su respectivo ámbito territorial. (...).*

En estos términos se habrá de descartar un eventual recurso ordinario o de alzada, conclusión que no es obstáculo para afirmar que las Comisiones Provinciales habrán de tener en cuenta las resoluciones de la Comisión Nacional, en la que es constante la doctrina de que la jurisdicción contencioso-administrativa no está excluida de los beneficios de la justicia gratuita.

Sin embargo, existe un cauce mediante el cual las citadas resoluciones de 9 de noviembre de 2017 (expediente 708/2017) y 3 de enero de 2018 (expedientes 840/2017 y 863/2017) pueden ser eliminadas del ordenamiento jurídico. Cabe la aplicación por analogía de la doctrina sentada por el Consejo de Estado con respecto a los Jurados Provinciales de Expropiación, órganos de composición mixta semejantes a las Comisiones Provinciales. Ha señalado el Consejo de Estado: *“La competencia para la revisión de oficio de los actos de los Jurados de Expropiación Forzosa la tienen los propios órganos que los dictaron. Así se desprende de la doctrina constante fijada por el Consejo de Estado (dictámenes 3.176/2004, 51/2005, 1.278/2006, 752/2008, 753/2008 y 754/2008, entre otros). Partiendo de una concepción de los Jurados de Expropiación Forzosa como órganos independientes cuya función exclusiva, presidida por los principios de imparcialidad e independencia, consiste en la valoración de los bienes y derechos expropiados y que no dependen a esos efectos jerárquicamente del Ministro (del Interior, antes, ni del de Administraciones Públicas, hoy), se llega en materia de revisión de oficio de los actos de los Jurados de Expropiación Forzosa a una solución paralela a la establecida para el recurso extraordinario de revisión en cuanto a la competencia para conocer de dichos procedimientos”.*

De prosperar el incidente de nulidad con respecto al Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de..., de 20 de diciembre de 2017, la resolución judicial que lo ponga fin se configuraría como causa suficiente, a los efectos de los artículos 113 y 125 de la

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para la impugnación de las dos resoluciones de 3 de enero de 2018. En efecto, se admite el recurso extraordinario de revisión cuando *“aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”* (artículo 125.1.b), valor esencial que tendría, sin duda, la resolución judicial por la que se declara la nulidad de actuaciones por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo tantas veces citado.

Y cabe también instar una acción de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho ya que las resoluciones de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita de... incurrir en el vicio descrito en el artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- **Conclusiones del informe.**

El Auto 00/2017 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de..., de 20 de diciembre de 2017 vulnera los derechos fundamentales de don A.B.C. a la tutela judicial efectiva, a no encontrarse en situación de indefensión y a recibir las prestaciones de asistencia jurídica gratuita necesarias para su defensa. Puede, por tanto, ser impugnado en un incidente de nulidad y, de no prosperar el incidente, puede ser directamente impugnado en la vía de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Las resoluciones de 3 de enero de 2018 de la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita de ... pueden ser combatidas, si ello fuera preciso, mediante un recurso extraordinario de revisión en vía administrativa, una vez resuelto el asunto que afecta al expediente 708/2017 o mediante una acción de revisión de oficio por causa de nulidad.

- **Resultado del proceso.**

Por Auto 00/2018, de 9 de febrero de 2018, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo de...se pronunció del siguiente modo:

*“Se declara la nulidad del auto dictado en fecha 20 de diciembre de 2017, y en consecuencia se acuerda retrotraer el expediente a l momento en que la comisión de*



*asistencia jurídica gratuita valore la concurrencia del requisito de insuficiencia de recursos para litigar”*

El Auto 00/2018, de 9 de febrero de 2018, asume la tesis de que la denegación de la asistencia jurídica gratuita a don A.B.C. supone la vulneración de un derecho fundamental y rectifica su interpretación inicial para adoptar otra más conforme con la plena garantía de la tutela judicial efectiva. Añade que el artículo 2.e) de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, es un *“precepto superfluo, cuya omisión en nada afectaría al derecho del interesado que podría acogerse al art. 2.a)”*, descartando, sin embargo, la argumentación de la Abogacía del Estado según la cual el inciso es inconstitucional. Y, finalmente, ordena retrotraer el expediente administrativo.

Por resolución de 15 de febrero de 2018 la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita de... reconoce íntegramente a don A.B.C. su derecho a la asistencia jurídica gratuita, con todas las prestaciones contempladas en el artículo 6 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.