



## **7ª MESA: SUBVENCION Y SUPERVISION DE LOS SERVICIOS DE ASISTENCIA JURIDICA GRATUITA**

**Ponente:** Marisol Cuevas Gama

**Coordina:** Gerardo Fernando López Sánchez-Sarachaga

---

La Ley 1/96 de 10 de enero de Asistencia Jurídica Gratuita nace con el objetivo de dar cobertura a los derechos otorgados a los ciudadanos en los artículos 24 y 25 de la Constitución Española. Es por tanto el Estado de acuerdo a las previsiones del propio texto constitucional el obligado a garantizar la tutela judicial efectiva y a proveer de los medios necesarios para hacer que este derecho sea real y efectivo.

Los destinatarios y beneficiarios directos del derecho a la asistencia jurídica gratuita son los ciudadanos/as que acrediten insuficiencia de recursos económicos, y se configura como un servicio público prestado básicamente por los profesionales de la abogacía y la procura, que son los que intervienen de forma casi exclusiva en los procedimientos judiciales para garantizar el derecho fundamental a la defensa.

Como servicio público, debe ser garantizado por el Estado que es el responsable de su correcto funcionamiento, así como de proveer la financiación necesaria para asegurar que ningún ciudadano quede fuera del sistema.

La Ley delega la gestión de estos servicios a la abogacía, por medio de sus instituciones, Consejo General de la Abogacía Española, Consejos Autonómicos y Colegios de Abogados o de la Abogacía, y su prestación a los abogados y Procuradores que son los profesionales que finalmente van a encargarse de asegurar la tutela judicial efectiva en todos los procesos judiciales.

Se fijan en la norma los criterios para la financiación del servicio, con un mandato a los poderes públicos de que el mismo esté digna y suficientemente remunerado, haciéndose efectiva su retribución en plazos razonables y desde luego con cargo a presupuestos.

El modelo elegido para dar cobertura al coste que supone la prestación de los servicios de Asistencia Jurídica Gratuita, es el uso de uno de los instrumentos que son propios del gasto público y que se utiliza de forma directa, para atender ciertas demandas sociales: la subvención.

Es en los artículos 37 a 40 de la Ley reguladora de la Asistencia Jurídica Gratuita, donde se establece esta forma de financiación con cargo de las dotaciones presupuestarias que deben establecer las administraciones públicas para cubrir todo el funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita por los Colegios de Abogados y Procuradores. Dentro de estos servicios se incluyen las prestaciones fijadas en la norma. Véase:

- Servicio de Orientación Jurídica
- Asistencia Letrada a Detenidos y Víctimas a través del servicio de guardia permanente
- Intervención de abogados y procuradores en los procedimientos judiciales
- Gastos de funcionamiento. Costes de gestión a los Consejos General y/o autonómicos y Colegios de Abogados.

Con independencia de las competencias delegadas a las Comunidades Autónomas en materia de Justicia y de las cantidades que en cada caso se fijen para financiar el servicio, el criterio de financiación es la subvención, sujeto por tanto a lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones.

Concepto de subvención según esta Ley: *“la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. Si dicha afectación existe, la entrega de fondos tendrá la consideración de subvención y esta ley resultará de aplicación a la misma”*

Al no aplicar la concurrencia competitiva a esta subvención, tal y como viene configurada en la norma, debemos acudir a lo dispuesto en el Capítulo III de la Ley 38/2003, general de Subvenciones, es decir al procedimiento de concesión directa, que se caracteriza por la no exigencia del cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia. Cuando se trate de subvenciones en que se acredite la dificultad de convocatoria pública o existan razones excepcionales de interés público, social, económico o humanitario que la desaconsejen, la competencia para aprobar las normas que regulan la concesión directa se reserva al Gobierno, a propuesta del titular del departamento interesado.

De esta forma, cada año el Gobierno mediante Real Decreto regula la concesión directa de las subvenciones que tienen como objetivo indemnizar a los profesionales de la abogacía y la procura siempre que tengan por destinatarios a quienes sean personas beneficiarias del derecho a la asistencia jurídica gratuita, al coste que genere a los Consejos Generales y Colegios profesionales de la Abogacía y la Procura el funcionamiento operativo de los servicios de asistencia jurídica gratuita, y al de las unidades encargadas del asesoramiento y la orientación previos al proceso de las ciudadanas y los ciudadanos y al de la calificación provisional de las pretensiones solicitadas.

En el caso de las Comunidades Autónomas, esta concesión directa que de igual manera debe realizarse anualmente, se llevará a cabo mediante Orden del titular de la Consejería o Departamento del Gobierno correspondiente.

En cualquier caso, la concesión directa y, por tanto, su exclusión del procedimiento de concurrencia competitiva, e incluso de la aprobación de bases para su concesión, viene

determinada por tratarse de subvenciones nominativas fijadas como tales en las respectivas Leyes de Presupuestos al tratarse, además, de subvenciones que tienen su específica regulación en la normativa reguladora de la asistencia jurídica gratuita. Y con obligada intervención del Consejo General de la Abogacía Española y, en su caso, de los Consejos Autonómicos de Colegios de Abogados y de los Colegios de la Abogacía, que actúan en la materia como *“entidades colaboradoras”*, conforme a los artículos 12 de la Ley estatal de subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre).

Sin que ello impida, además, la concesión directa de subvenciones en la materia que nos ocupa mediante la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración de las *“entidades colaboradoras”* con el Ministerio de Justicia y, en su caso, con la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma cuando a través de ellos se determinan importes a percibir por los letrados de oficio en cuantía superior a los fijados en los baremos (asuntos de especial complejidad), o cuando a través de los mismos se atienden aquellas actuaciones profesionales de los letrados de oficio no precedidas del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

La previsión cuantitativa de la subvención viene determinada anualmente en las normas presupuestarias correspondientes, en las cuales se fijará el importe total que estará destinado para ese año concreto.

La concesión de ayudas y subvenciones está sujeta al cumplimiento de determinados objetivos, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales establecidas. De esta forma, en la relación jurídica que nace con la concesión de una subvención, el beneficiario de la misma tiene una obligación sustantiva que consiste en la realización de la actividad para la que se concede y una obligación formal que se concreta en el deber de justificar el destino de la ayuda que se percibe a la efectiva realización de la actividad.

En el supuesto que nos ocupa, la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita, nos encontramos con que el beneficiario de la subvención es el Consejo General de la Abogacía Española o, en su caso, los Consejos Autonómicos de la Abogacía, que no son quienes prestan directamente la actividad, pues ésta viene encomendada una parte a los Colegios de Abogados o de la Abogacía (la organización y gestión de los servicios) y otra, la principal a los profesionales que son quienes realizan las actuaciones correspondientes en la defensa de los ciudadanos/as.

Por tanto, la subvención se concede de forma nominativa al Consejo General de la Abogacía, para cubrir los costes de una actividad que deben de realizar los Colegios y los profesionales de la abogacía.

Todos ellos, instituciones y profesionales vienen obligados a llevar a cabo la actividad encomendada y a cumplir con las obligaciones de justificar el destino de la subvención.

Las instituciones (Consejos y Colegios) a supervisar el correcto funcionamiento del servicio y del desarrollo de la actividad objeto de la subvención. Los Colegios a organizar y gestionar dentro de su ámbito competencial el turno de oficio, la tramitación de los expedientes de asistencia jurídica gratuita y el servicio de orientación jurídica y por último, los profesionales a realizar las tareas de asistencia, defensa y representación de los ciudadanos/as.

Cada uno por tanto asume unos compromisos en la ejecución de la actividad que están perfectamente delimitados en la normativa.

Esta subvención no se paga por parte de la administración mediante ingresos anticipados o a cuenta, se requiere que por parte de los órganos gestores (Consejos y Colegios) la emisión de la correspondiente certificación de lo actuado cumpliendo con los requisitos que se establecen en la norma. Estas certificaciones son periódicas (mensuales o trimestrales) y deben contener determinada información relativa a las actuaciones profesiones que han sido realizadas:

- ✓ Número de actuaciones profesionales efectuadas y acreditadas durante el periodo que se certifica, junto con el coste económico asociado. Esta circunstancia obliga a los abogados/as a presentar ante los Colegios profesionales los documentos acreditativos de su actuación en un plazo determinado, de acuerdo a lo que se especifica en cada reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita. A los Colegios de la Abogacía les corresponde revisar esta documentación y valorarla económicamente asignando a cada actuación la cantidad que le corresponda según el baremo asignado en cada norma de aplicación.
- ✓ Número de servicios de guardia realizados, y el número de asistencias realizadas en cada uno de ellos.
- ✓ Número de expedientes de asistencia jurídica gratuita tramitados por cada Colegio y que hayan tenido entrada en las respectivas Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.

La información debe ser enviada por los Colegios a los respectivos Consejos y éstos a la administración correspondiente que, recibida la misma, comienza los trámites de verificación y comprobación previos a efectuar los libramientos que correspondan.

Este proceso realizado por los Colegios profesionales y por los Consejos General y Autonómicos se lleva a cabo puntualmente y dentro de los plazos establecidos en las normas, que generalmente será dentro de los 10 ó 15 días del mes siguiente a la finalización del periodo que se certifique (mes o trimestre).

Estas actuaciones constituyen un trámite necesario e imprescindible para que se pueda ejecutar el pago de la subvención, quedando obligados los beneficiarios de la misma a someterse a las comprobaciones formales y materiales oportunas.

Recibida la documentación por parte de la administración ésta debe realizar las tareas de comprobación, de reconocimiento de la obligación económica y liquidación del gasto.

Tramitadas todas estas actuaciones, la administración realiza el pago efectivo de la deuda.

Los libramientos económicos se realizan de forma periódica, en función de lo que cada administración tenga establecido y, se ingresan los importes al Consejo General o Consejos Autonómicos, que a su vez los transfieren a los Colegios que son los encargados de distribuir las cantidades correspondientes a cada uno de los profesionales que han acreditado en el concreto periodo las actuaciones realizadas.

Además, en el primer cuatrimestre de cada ejercicio el CGAE y los Consejos Autonómicos deben justificar ante la administración la aplicación de la subvención que han recibido durante todo el ejercicio inmediatamente anterior, presentando una memoria y cuenta justificativa final que acredite el cumplimiento del objeto de la subvención.

Estos controles de legalidad es obvio que tienen que existir, y así lo exige la buena administración de los fondos públicos, pero no es menos cierto que deben realizarse de forma más eficaz y eficiente para evitar el retraso que sucesivamente se viene manteniendo en el libramiento de los pagos a los profesionales de turno de oficio. Es necesario establecer mecanismos de control que puedan agilizar la gestión y optimizar los tiempos.

En la parte correspondiente del proyecto de presupuestos se incluye anualmente la partida que está destinada a financiar estos servicios, con una cuantía fija y que se agota en el año natural para el cual se aprueba.

De prorrogarse los presupuestos, la cuantía será la misma que la del ejercicio anterior.

La subvención concedida deberá cubrir el gasto de la actividad para la cual está destinada, pero nos encontramos que en el caso de la asistencia jurídica gratuita, este gasto no está cuantificado previamente, es decir no se sabe el importe que se gastará en una anualidad, pues dependerá de múltiples variables que no es posible determinar con antelación, ni controlar por los beneficiarios de la subvención.

- Número de asistencias a detenidos y víctimas
- Número de solicitudes que se presenten por los ciudadanos/as
- Número de procedimientos judiciales en los que intervengan los profesionales
- Número y clases de actuaciones acreditadas
- Reformas legales que amplíen la cobertura del derecho para los ciudadanos

En función de todas ellas, las cuantías de las certificaciones que se presenten por parte de los colegios variarán notablemente y según la experiencia de los últimos años, de forma importante al alza, como consecuencia, entre otros motivos, de la ampliación de la cobertura del derecho a los colectivos más vulnerables.

Para fijar las cuantías de la subvención se exige y, así debería hacerse, que tanto el Consejo General de la Abogacía, como los Consejos Autonómicos intervengan y preparen, junto con la administración correspondiente, el presupuesto para el año siguiente, en base a toda la información de la que disponen, a las variables antes expuestas, a la tendencia de los procedimientos judiciales, etc. De esta forma el presupuesto que se proponga y en su caso se apruebe será más realista y se acercará más al gasto que realmente se produce.

En el momento de la preparación del presupuesto procede también realizar las propuestas necesarias para la actualización de los baremos de pago, tanto en sus cuantías, como en su estructura, de forma que reflejen en todo momento la realidad de las actuaciones que deben efectuar los profesionales designados por turno de oficio.

La falta de previsión y de preparación presupuestaria, supone que la cantidad asignada sea insuficiente y se agote antes de finalizar cada ejercicio. En este caso la administración debe iniciar

un trámite de ampliación presupuestaria para hacer frente a los pagos pendientes, o no hacer nada y derivar la deuda al ejercicio siguiente, con continuos retrasos en las liquidaciones.

Por otro lado, no hay que olvidar que la subvención se cierra con el año natural, es decir, de enero a diciembre. Por tanto la certificación que se presenta en el mes de enero corresponde a las actuaciones realizadas o acreditadas en el mes de diciembre anterior, pero que no se pagan con cargo a la subvención de ese año sino del siguiente, y ello aunque hubiese un excedente en la cantidad asignada al ejercicio.

A primeros de cada año la administración debe dictar la norma que recoge la concesión directa, con carácter excepcional y por razones de interés público de la subvención, y el retraso de este trámite lleva consigo la demora en el pago de las primeras certificaciones que se van presentando puntualmente cumpliendo los plazos establecidos al efecto.

El último Real Decreto publicado en este sentido lo fue en el BOE del pasado 13 de marzo, nº 248/2024, en vigor desde el día 14 de marzo, regula la concesión directa con carácter excepcional y por razones de interés público y de reconocimiento de derechos fundamentales, de subvenciones al Consejo General de la Abogacía Española para el año 2024 y las correspondientes al año 2023 que están pendientes de abono, indicándose en la Disposición Transitoria Segunda que el libramiento del pago de las subvenciones correspondientes a los dos últimos meses del año 2023 en lo que respecta a la asistencia jurídica gratuita, y en aplicación de las disponibilidades presupuestarias, se efectuará por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes en el primer cuatrimestre de 2024.

Se completa este Real Decreto con la Resolución de fecha 3 de abril de 2024 (BOE 4 de abril), de la Secretaría de Estado de Justicia, por la que se concede la subvención directa al Consejo General de la Abogacía Española en materia de Asistencia Jurídica Gratuita. Establece los gastos subvencionable y la cuantía de la subvención en cantidad idéntica a la del ejercicio 2023 (46.418.990 euros). En esta resolución se indica que se trata de la subvención al CGAE como *“aportación del Estado para indemnizar a los abogados en los asuntos de asistencia jurídica gratuita y para financiar conforme a baremo los impagos del turno de oficio y las liquidaciones pendientes desde el último trimestre de 2019”*.

El retraso en los pagos es uno de los problemas más importantes que surgen en la financiación del servicio de Asistencia Jurídica Gratuita y el motivo principal de ello es el cumplimiento de las exigencias que requiere la tramitación de las subvenciones. Una alternativa a este inconveniente sería que aprobada la subvención se entregue de forma anticipada (total o parcialmente) para que por parte de los Colegios se vayan agilizando los pagos a los letrados por las actuaciones prestadas con obligación por supuesto de justificar el destino de los mismos cumpliendo con todas las exigencias legales.

Aunque este sistema es común a todas las administraciones, la asunción de competencias en materia de justicia a las Comunidades Autónomas ha traído unas diferencias importantes en la forma y cuantía en que los profesionales perciben las cantidades que les corresponden por sus actuaciones. Cada Comunidad Autónoma aprueba no solo la cuantía de la subvención sino también los baremos que se aplicarán a los procedimientos judiciales, cuyas cuantías lógicamente tienen una relación directa sobre la subvención. A mayores cuantías, mayor importe de subvención se necesitará, y esta circunstancia crea enormes desigualdades en todo el territorio nacional.

Otra cuestión no menos importante, es el objeto de la subvención, que además de cubrir los gastos de gestión está destinada, según la norma, al pago de las actuaciones realizadas en defensa de los ciudadanos que son beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita. Esto significa que las actuaciones letradas que se realicen por mandato judicial para garantizar un derecho fundamental, no van a ser remuneradas cuando se actué en defensa de quien no ha solicitado el derecho, no ha acreditado insuficiencia de recursos o de aquellos que no están dentro del ámbito personal de la ley de Asistencia Jurídica Gratuita, como es el caso de las personas jurídicas.

Algunas Comunidades Autónomas han solventado esta situación, bien en el propio convenio, bien en los decretos de desarrollo, contemplando una partida destinada a este fin, pero no lo ha hecho así el Ministerio de Justicia para todo el territorio común.

Los derechos a la defensa, la tutela judicial efectiva y la igualdad de las partes en el proceso, tienen un contenido constitucional indisponible que deben ser cubiertos por el Estado en todos sus aspectos, incluido el económico, y no pueden quedar a la capacidad financiera del momento. Tampoco tienen que ser soportados por los profesionales que históricamente vienen dando cobertura a estos derechos, con independencia de su financiación.

Hay más cuestiones que poner encima de la mesa, como es la de los reintegros que los abogados deben realizar en determinados supuestos y que los Colegios y Consejos deben ingresar en las cuentas públicas. Pero estas cantidades, que no son muy significantes, no incrementan la cuantía subvencionada, de modo que aunque ésta fuera insuficiente para cubrir el gasto del año natural, no puede utilizarse para compensar el déficit.

Las instituciones, Consejos y Colegios han venido obligadas también a conjugar las normas que regulan la asistencia jurídica gratuita con las novedades legislativas que se van introduciendo y que no tienen reflejo en aquellas, de forma que se garantice el derecho de defensa y el pago efectivo de la actuación realizada por los profesionales.

La responsabilidad que en la gestión de fondos públicos se les exige principalmente a los Colegios de la abogacía hace que en la mayoría de los supuestos se adopten decisiones prudentes y conservadoras al aplicar los baremos, que pueden redundar en perjuicio de los propios profesionales. En este sentido una revisión periódica de los baremos de pago permitiría un mayor rigor en la aplicación de los fondos públicos y una mayor seguridad jurídica para los destinatarios de los mismos.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el rigor en la tramitación de los expedientes de Asistencia Jurídica Gratuita que se exige a los Colegios supone también un esfuerzo económico importante que no está suficientemente valorado, no correspondiéndose la responsabilidad en la que incurren con la compensación del gasto que obtienen.

No hay que olvidar que sujetos a comprobación por parte de las administraciones públicas, una incorrecta aplicación de los fondos públicos daría lugar a la obligación de reintegro de las cantidades percibidas e incluso a una posible responsabilidad patrimonial por parte de las instituciones.

Por último concluir que, en mi opinión, la fuente de financiación principal del gasto público ha de ser los impuestos, y así ha de aplicarse a los principales servicios públicos entre los que se

encuentra la asistencia jurídica gratuita. Cualquier otra alternativa pone en riesgo la seguridad y sostenibilidad del sistema.

**María Sol Cuevas Gama**  
**Directora Servicios a la Ciudadanía**  
**Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid**