

PROPUESTA DEL CERMI PARA MEJORAR EL ACCESO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A LA JUSTICIA, CON ESPECIAL ATENCIÓN AL BENEFICIO DE JUSTICIA GRATUITA

INTRODUCCIÓN

Según la encuesta EDAD 2008 hay en nuestro país alrededor de 3,85 millones de personas con discapacidad (8,5% de la población). La Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad constituye una norma histórica que supone la consagración de un cambio de paradigma del enfoque de las legislaciones y las políticas sobre discapacidad, al superarse definitivamente la tradicional perspectiva asistencial de la discapacidad para abordar una basada en los derechos humanos.

España ratificó la Convención y su Protocolo Facultativo el día 21 de abril de 2008, entrando en vigor el 3 de mayo de ese mismo año. A partir de ese momento, y conforme a lo establecido en el apartado primero del artículo 96 de la Constitución Española de 1978, la Convención forma parte del ordenamiento interno, por lo que resulta necesaria la adaptación y modificación de diversas normas para hacer efectivos los derechos que la misma recoge.

Por otro lado, cabe resaltar la relevancia de la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 20 de noviembre de 2009 relativa a un nuevo marco europeo de la discapacidad, y del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones- Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras” en el impulso a la ratificación e implementación de la Convención en la Unión Europea.

Entre los derechos que la Convención proclama destaca el consagrado en el art. 13, que reconoce el acceso a la justicia de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que las demás, y del que el derecho a la asistencia jurídica gratuita es un

instrumento fundamental regulado actualmente en la vigente Ley 1/1996, de 10 de enero.

Aproximadamente 1,8 millones de personas se acogen cada año en España al servicio de justicia gratuita, al que en teoría solo tienen derecho los ciudadanos con bajos recursos económicos. La práctica ha revelado, según parece, abusos en el servicio (con el consiguiente coste), lo que ha llevado al Ministerio de Justicia a proponer a las comunidades autónomas que sea el Gobierno central el que se haga cargo del coste íntegro de la asistencia jurídica gratuita. A cambio, ambas Administraciones compartirían una “gestión coordinada” del servicio (ahora la gestión es autonómica en 12 de las 17 comunidades) y establecerían sistemas de “control” para “evitar el fraude”. Esta “gestión coordinada” implicaría, entre otros extremos, tratar de consensuar un nuevo modelo de asistencia jurídica gratuita.

Uno de los aspectos anunciados que serían susceptibles de revisión es el tipo de asuntos que podrían entrar en el servicio de asistencia gratuita; también la forma de abonar sus emolumentos a los abogados de oficio, no por cada trámite judicial -como ahora- sino por caso completo. También se trataría de establecer un mayor control para garantizar que el beneficiario tiene la renta que dice tener.

En este contexto, la reforma del sistema de asistencia jurídica gratuita planteada por el Ministerio constituye la vía más adecuada para incluir estas propuestas para facilitar el acceso a la Justicia por parte de las personas con discapacidad en consonancia con los planteamientos de la Convención Internacional citada.

Las propuestas que seguidamente se indican se presentan como aportación para lograr la adecuación de la legislación española en este sentido.

PROPUESTAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

PROPUESTA 1. CREACIÓN DE UN TURNO DE OFICIO ESPECIALIZADO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Modificación de los artículos 24 y 25 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, quedarían redactados del siguiente modo:

"Artículo 24. Distribución por turnos.

Los Colegios profesionales establecerán sistemas de distribución objetiva y equitativa de los distintos turnos y medios para la designación de los profesionales de oficio. Dichos sistemas serán públicos para todos los colegiados y podrán ser consultados por los solicitantes de asistencia jurídica gratuita.

Los Colegios de Abogados, salvo aquéllos en los que por la reducida dimensión de la actividad no sea necesario, constituirán turnos de guardia permanente para la prestación del servicio de asistencia letrada al detenido.

Los Colegios de Abogados, de acuerdo con la Administración competente, crearán turnos especializados para la defensa de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias."

"Artículo 25. Formación y especialización.

*El Ministerio de Justicia e Interior, previo informe de los Consejos Generales de la Abogacía y de los Colegios de Procuradores de los Tribunales de España, establecerá los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, con objeto de asegurar un nivel de calidad y de competencia profesional que garantice el derecho constitucional a la defensa. Dichos requisitos serán de obligado cumplimiento para todos los Colegios profesionales, sin perjuicio de los requisitos complementarios que puedan establecer las Comunidades Autónomas competentes. **Se incluirá en la***

formación, en todo caso, materias relativas a los derechos de las personas con discapacidad."

PROPUESTA 2. CREACIÓN DE SERVICIOS DE ORIENTACIÓN JURÍDICA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Añadir una nueva Disposición Adicional Novena a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, quedando redactada de la siguiente manera:

"Se crean los Servicios de Orientación Jurídica Gratuita para personas con discapacidad, para lo cual se suscribirán los correspondientes Convenios entre los Colegios de Abogados y la Administración competente".

PROPUESTA 3. CREACIÓN DE JUZGADOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE DISCAPACIDAD

Añadir una nueva Disposición Final Tercera a la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, quedando redactada de la siguiente manera:

"El Gobierno, en el plazo de seis meses desde la publicación de la presente Ley, creará Juzgados especializados en materia de derechos de las personas con discapacidad en los órdenes jurisdiccionales civil, social y contencioso-administrativo"

Justificación propuestas 1, 2 y 3: Vienen motivadas por la necesidad de adaptar nuestra normativa a las nuevas obligaciones derivadas del artículo 13 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

"Artículo 13. Acceso a la justicia

- 1. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la*

declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.

2. *A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario."*

Estas propuestas tratan de facilitar, mediante acciones positivas de apoyo, el acceso efectivo de las personas con discapacidad a la justicia, para lo que se propone mejorar el acceso al turno de oficio mediante la creación de turnos especializados y la formación de sus miembros, crear Servicios de Orientación Jurídica Gratuita para personas con discapacidad y, finalmente, crear Juzgados especializados para personas con discapacidad en los ámbitos civil y contencioso-administrativo.

Hay que poner de relieve que para otros grupos sociales, por ejemplo, en materia de Violencia de Género, Extranjería o Penitenciario, el Ministerio de Justicia, las Comunidades Autónomas con las competencias en materia de Justicia transferidas y los Colegios de Abogados, tienen organizados «turnos de oficio» especializados. Creemos que las personas con discapacidad es un grupo lo suficientemente numeroso como para recibir el mismo tratamiento. Entiéndase bien, que el «turno de oficio» por el que abogamos no va referido, solo y exclusivamente, para la protección de aquellas personas que se ven inmersas en un proceso sobre la capacidad de las personas del Art. 756 y siguientes de la LEC, sino para la protección jurídica de las personas con discapacidad, que incluyen otros ámbitos del proceso civil, pero también penal, administrativo y laboral. Se podría argumentar en contra de la idea haciendo referencia a los costos a asumir por el Estado y las CC.AA. Sin embargo, ya existen grupos especialmente protegidos, con asistencias jurídicas específicas. Se trataría de incluir uno nuevo que abarca a numerosas personas, con un relevante interés jurídico digno de protección.

Por las mismas razones, proponemos la especialización de una serie de Juzgados, en los órdenes que más asuntos que afectan a las personas con discapacidad absorben (civil, social y contencioso-administrativo).

Por otra parte, y en cuanto a la asistencia jurídica gratuita, se propugna desarrollar y llevar a la práctica lo previsto en el artículo 6.1 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita: Asesoramiento y orientación gratuitos previos al proceso a quienes pretendan reclamar la tutela judicial de sus derechos e intereses, cuando tengan por objeto evitar el conflicto procesal, o analizar la viabilidad de la pretensión. Para ello se debe apoyar por la Administración los Servicios de Orientación Jurídica Gratuita para personas con discapacidad, a través de Convenios entre los Colegios de Abogados y la Administración competente.

PROPUESTA 4. DESIGNACIÓN DE FISCALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE DISCAPACIDAD

Uno. Añadir un artículo 18 quinquies en la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, con la siguiente redacción:

«1. El Fiscal General del Estado nombrará, oído el Consejo Fiscal, como delegado, un Fiscal para la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

- a) Practicar las diligencias a que se refiere el artículo 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, e intervenir directamente en aquellos procesos de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, tanto en el orden penal referentes a los delitos de los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas que afecten a personas con discapacidad, como en otros órdenes jurisdiccionales cuando afecten a los derechos de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.**
- b) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materias de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.**

c) *Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, y al Consejo Fiscal, un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*

2. *Para su adecuada actuación se le adscribirán los profesionales y expertos que sean necesarios*"

Dos. Modificar al final del apartado 3 del artículo 18 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que queda redactado de la siguiente forma:

“Así mismo, en las fiscalías provinciales se constituirá una Fiscalía especializada para la defensa de los derechos de las personas con discapacidad.”

Justificación de la propuesta 4: Las razones que la motivan son análogas a las expuestas para crear los Juzgados Especializados, siendo esta propuesta complementaria de la misma.

PROPUESTA 5. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, BENEFICIARIAS DEL DERECHO A LA ASISTENCIA JURIDICA GRATUITA CON INDEPENDENCIA DE UMBRALES ECONÓMICOS.

Uno. Modificación del art. 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita mediante la inclusión de un nuevo apartado, de modo que quedaría redactado del siguiente modo:

*“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 personas con discapacidad o las personas o instituciones que las representen cuando se trate de litigar sobre derechos o intereses que incidan en dicha discapacidad, en todo caso. Se considera persona con discapacidad las definidas en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 1 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.**
- c. Las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en todo caso.
- d. Las siguientes personas jurídicas cuando acrediten insuficiencia de recursos para litigar:
1. 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. Fundaciones inscritas en el Registro Público correspondiente.
- e. 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.
- f. 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.

g. 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.”

Dos. Eliminación del segundo párrafo del art. 5 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (redactado según la Ley 16/2005 de 18 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, para regular las especialidades de los litigios transfronterizos civiles y mercantiles en la Unión Europea), que quedaría redactado:

“Artículo 5. Reconocimiento excepcional del derecho.

En atención a 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, y, en todo caso, cuando el solicitante ostente la condición de ascendiente de una familia numerosa de categoría especial, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita ante la que se presente la solicitud podrá conceder excepcionalmente, mediante resolución motivada, el reconocimiento del derecho a las personas cuyos recursos e ingresos, aun superando los límites previstos en el artículo 3, no excedan del cuádruplo del salario mínimo interprofesional.

~~*En las mismas condiciones señaladas en el párrafo anterior, se podrá reconocer el derecho a la asistencia jurídica gratuita a las personas con discapacidad señaladas en el artículo 1.2 de la "Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad", así como a las personas que los tengan a su cargo cuando actúen en un proceso en su nombre e interés.*~~

En tales casos, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita correspondiente determinará expresamente qué beneficios de los contemplados en el artículo 6, y en qué proporción, son de aplicación al solicitante.”

Justificación de la propuesta 5: De conformidad con la actual redacción del artículo 2 de la LAJG, las personas con discapacidad, por regla general, tendrán que acreditar insuficiencia de recursos económicos para poder gozar del beneficio de justicia gratuita. Es cierto que si litigan en su consideración de trabajadores (en el ámbito laboral o contencioso-administrativo) o de beneficiarios de la Seguridad Social, lo harán gratuitamente. Sin embargo, si litigan en el ámbito civil o penal este derecho se encontrará sometido a las reglas generales, y por tanto deberán acreditar la insuficiencia de recursos para litigar.

Si bien es cierto que la Ley 16/2005 elevó el umbral para acceder a la justicia gratuita en el caso de las personas con discapacidad (al cuádruplo del IPREM, en lugar de la regla general del duplo) y que no hay necesidad de acreditar insuficiencia de recursos para litigar a las asociaciones de utilidad pública que tengan como fin la promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad, hay que decir que esta regla de insuficiencia de recursos tiene un carácter excepcional, es decir no se reconoce como derecho sino como excepción.

La propuesta realizada se ampara en el hecho de que la tasa de paro de las personas con discapacidad es superior a la del resto de personas (según datos de la Encuesta EDAD 2008, “la tasa de paro para el colectivo de personas con discapacidad era del 16,3%, superior a la de la población sin discapacidad (11,3%)”), lo que se traduce en que las oportunidades económicas de las personas con discapacidad son inferiores y, por tanto, su nivel de ingresos es inferior al de resto de personas.

Otra razón que nos lleva a realizar esta propuesta es el sobrecoste que representa la situación de discapacidad. Según el “*estudio sobre el agravio comparativo económico que origina la discapacidad*”¹, **las personas con discapacidad y sus familias**

¹ “Estudio sobre el agravio comparativo económico que origina la discapacidad”, Jiménez Lara y Huete García, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad - Universidad Carlos III de Madrid, 2011.

deben hacer frente a un gasto extraordinario como consecuencia de su discapacidad. Así, el gasto monetario directo medio anual por hogar ocasionado por la discapacidad en los hogares que declaran gasto por ese motivo asciende, de acuerdo con la información proporcionada por la EDAD 2008, a 2.874 euros. Esta cantidad supone el 9 por ciento del gasto anual medio por hogar, cifrado para 2008 por la Encuesta de Presupuestos Familiares en 31.953 euros.

Por otra parte, los hogares en los que viven personas con discapacidad tienen menores ingresos que los hogares en los que no viven personas con discapacidad. A partir de los datos de la EDAD 2008 puede estimarse que el ingreso anual medio de los hogares en los que residen personas con discapacidad es aproximadamente un 25% inferior al de los hogares en los que no residen personas con discapacidad. Como promedio, los hogares en los que viven personas con discapacidad ingresan anualmente 5.842 euros menos que el resto de los hogares (19.713 euros anuales en el primer caso frente a 25.555 euros anuales en el segundo).

En definitiva, la distribución según el nivel de ingresos mensuales de los hogares con y sin personas con discapacidad muestra claramente este agravio comparativo. La tasa de pobreza de las personas con discapacidad también es superior a la de las personas sin discapacidad (en los hogares en los que hay personas con discapacidad la tasa de pobreza es del 20,5% mientras que en los hogares sin personas con discapacidad es del 13.8%), debido a la confluencia de una cobertura de protección social de baja intensidad protectora y unas tasas de inactividad cercanas al 70%.

Junio de 2012.

CERMI

www.cermi.es