

ve la realización de actividades comerciales en domingos y días festivos en los casos de prohibición, cuando la regla cuarta del artículo 3 de la Ley orgánica dice que las comunidades autónomas establecerán el sistema sancionador aplicable a las infracciones a la normativa que dicten en relación a calendarios y horarios comerciales.

Es necesario, pues, esperar a la resolución del Tribunal Constitucional²⁶ sobre este tema de tan desgraciada trayectoria jurídica, y de tanta polémica política y social, que incluso se ha llegado a proponer resolverlo por la vía del referéndum popular.²⁷

Jordi Freixes

Ley 1/1996, de 10 de enero, reguladora de la asistencia jurídica gratuita (BOE núm. 11, de 12 de enero de 1996).

La Ley reguladora de la asistencia jurídica gratuita debe ser interpretada como el desarrollo normativo del art. 119 CE, que establece que la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficientes recursos para litigar.

En una primera fase, esta gratuidad de la justicia fue desarrollada en el sentido de garantizar que la prestación como servicio público de la Administración de justicia no tuviera costes para los administrados como consecuencia de la supresión de las tasas judiciales (Ley 25/1986, de 24 de diciembre).

En una segunda fase, como consecuencia de la constitucionalización del derecho de defensa y de asistencia letrada en el curso del proceso (art. 24.2 CE) y durante la detención (art. 17.3 CE), se debía garantizar una cobertura pública de los gastos de representación letrada en el proceso para aquellas personas que acrediten insuficiencia de recursos para litigar.

El Tribunal Constitucional había afirmado que el art. 119 CE no proclama la gratuidad de la Administración de justicia, sino un derecho de carácter prestacional y de configuración legal a la gratuidad de la justicia para garantizar los principios de contradicción e igualdad procesal entre las partes y para facilitar al órgano judicial la búsqueda de una sentencia ajustada a Derecho (STC 16/1994).

Esta caracterización realizada por el Tribunal Constitucional en el sentido de considerar constitucionalizado un derecho a la gratuidad de la justicia (art. 119 CE), ha facilitado una de las grandes novedades de esta Ley 1/1996, que regula mediante un sistema único la asistencia jurídica gratuita frente a la regulación tradicional del beneficio de justicia gratuita que se realizaba de forma dispersa a través de las diversas leyes procesales (Ley de enjuiciamiento civil, Ley de enjuiciamiento criminal, Ley de procedimiento laboral, Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-adminis-

26. Que ya ha admitido a trámite un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Navarra contra los artículos 2 y 3 de la Ley (BOE de 26 de abril de 1996).

27. Ver Ignacio Arroyo Martínez, en el prólogo de *Leyes de ordenación del comercio minorista*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 17-18.

trativa e incluso en la Ley general de la Seguridad Social o en la normativa reguladora del régimen de los fondos de garantía de depósitos de bancas privadas, cajas de ahorro y cooperativas de crédito). Esta regulación del derecho de asistencia jurídica gratuita en un texto normativo unitario implica un aumento de la seguridad jurídica en relación con esta materia.

La segunda novedad que se puede destacar de esta Ley reside en que la evaluación del cumplimiento de los requisitos para ejercitar el derecho de asistencia jurídica gratuita ha dejado de ser una función jurisdiccional tal como había sido contemplada tradicionalmente en la legislación procesal. Este cambio de orientación ha implicado que el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita haya sido «desjudicializado» para convertirse en una actividad administrativa. De este modo, se descarga la actividad judicial y se agiliza la resolución de las solicitudes de los ciudadanos. El reconocimiento del derecho será competencia de los colegios profesionales, que inician la tramitación de las solicitudes y designan o deniegan provisionalmente la asistencia, y unos nuevos órganos administrativos, las comisiones de asistencia jurídica gratuita, que adoptan la decisión final.

En este cambio de orientación sobre la regulación de la materia se sitúan las principales consecuencias con relación al reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. La Ley reguladora de la asistencia jurídica gratuita explicita que los títulos competenciales que habilitan esta regulación por parte del Estado son las competencias 3.ª, 5.ª, 6.ª y 18.ª del art. 149.1 CE. Por otra parte, se considera que esta normativa puede completarse por normas adoptadas por las comunidades autóno-

mas en el ejercicio de sus competencias, en especial para aquellas comunidades autónomas que hayan asumido competencias en materia de provisión de medios para la Administración de justicia.

En primer lugar, entrando en el análisis de los distintos títulos competenciales del Estado, el art. 149.1.3.ª establece la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. Este título competencial es utilizado en la medida que la Ley reconoce como titular del derecho a la asistencia jurídica gratuita a los extranjeros que residan legalmente en España y en determinadas circunstancias, incluso a favor de extranjeros que no residan (en el orden jurisdiccional penal y en materia de asilo). Por otra parte, se considera que esta Ley tiene en cuenta los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado español. En este contexto, se debe tener en cuenta el art. 14.3.d del Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966 y el art. 6.3.c del Convenio de Roma que articulan obligaciones internacionales para el Estado español, así como los más específicos como el Convenio Europeo relativo a la transmisión de solicitudes de asistencia jurídica gratuita y el Convenio de La Haya de acceso internacional a la justicia.

En segundo lugar, el art. 149.1.5ª CE establece la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de justicia. El título competencial «Administración de justicia» puede ser entendido como relativo a las funciones jurisdiccionales y sus titulares (jueces y magistrados integrantes del poder judicial), o bien, en un sentido más amplio, mediante la inclusión en dicho título competencial de las funciones de cooperación, auxilio y sostenimiento material del ejercicio de la función jurisdic-

cional, es decir, a la Administración de justicia como organización y complejo burocrático o administrativo. Evidentemente, cualquiera que sea la interpretación que se realice del título competencial «Administración de justicia», en principio, puede chocar que se siga utilizando como título atributivo de competencia de esta Ley el art. 149.1.5ª CE, ya que la voluntad de la Ley es que el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita sea una actividad meramente administrativa y no integrada en la Administración de justicia.

En tercer lugar, el art. 149.1.6ª CE establece la competencia exclusiva en materia de legislación procesal. En este contexto, se debe tener en cuenta que las disposiciones de la Ley reguladora de la asistencia jurídica gratuita son aplicables en todo tipo de procesos judiciales. Por otra parte, el reconocimiento del derecho puede tener consecuencias para el curso del proceso, implicando en determinadas circunstancias su suspensión. De todos modos, éste es un problema marginal e indirecto que escapa del sentido global de la Ley de asistencia jurídica gratuita.

Por último, se utiliza el art. 149.1.18ª CE («Bases del régimen jurídico de las administraciones públicas») para justificar que el Ministerio de Justicia podrá establecer requisitos generales mínimos para poder prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, así como para la regulación del régimen disciplinario que se derive del incumplimiento de la Ley 1/1996.

El análisis de estos títulos competenciales invita a concluir que no es excesivamente clara la justificación de su utilización, teniendo en cuenta que la Ley intenta que el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita sea una actividad sometida a procedimien-

tos administrativos al margen de la función jurisdiccional. En este sentido, se debería utilizar con una mayor intensidad el art. 149.1.18ª CE, aunque considerando al mismo tiempo que se está regulando un derecho subjetivo que debe ser aplicable de forma que garantice la igualdad entre los ciudadanos (art. 149.1.1ª CE), sin que se produzcan discriminaciones entre comunidades autónomas con relación al contenido mínimo y básico del derecho. Por estos motivos, se debe considerar que es necesaria una regulación estatal con relación a los aspectos esenciales del contenido del derecho a la asistencia jurídica gratuita (ámbito personal de aplicación, requisitos básicos, ámbito material del derecho, extensión temporal, etc.), aunque dicha regulación debe tener un contenido básico y mínimo que pueda ser desarrollado por las comunidades autónomas que tengan competencia en la materia.

En relación con esta problemática conviene recordar que la Generalidad de Cataluña como consecuencia del traspaso de servicios había asumido la competencia sobre la subvención a los colegios de abogados y procuradores para que compensaran a los profesionales la asistencia letrada al detenido y las actuaciones de defensa y representación en turno de oficio. En virtud de esta competencia se adoptó el Decreto 233/1995, de 25 de julio (DOGC de 25 de agosto de 1995), mediante el cual se regulaba el procedimiento para la concesión de la subvención y se introducían mecanismos para verificar la correcta aplicación de los fondos públicos. A consecuencia de la nueva Ley adoptada, la Generalidad ha adoptado un nuevo Decreto sustitutorio del anterior y en desarrollo de la Ley de asistencia jurídica gratuita. El Decreto 252/1996, de 5

de julio (DOGC de 10 de julio de 1996), tiene como finalidad la creación de las comisiones de asistencia jurídica gratuita, la regulación del procedimiento para el reconocimiento del derecho y la articulación de las subvenciones por las actuaciones profesionales de abogados y procuradores. En principio, este Decreto supone mantener los criterios del anterior y desarrollar los nuevos contenidos de la Ley reguladora de la asistencia jurídica gratuita.

Por su parte, el Estado central ha adoptado mediante el Real decreto

2103/1996, de 20 de septiembre (BOE núm. 231, de 24 de septiembre de 1996), el Reglamento de asistencia jurídica gratuita en desarrollo de la Ley 1/1996. Este Reglamento, salvo algunos artículos marginales de aplicación en todo el territorio nacional, será de aplicación únicamente en el ámbito de gestión del Ministerio de Justicia. De conformidad con el sentido de este Real decreto, no se afecta a las normativas adoptadas por la Generalidad en la materia.

Juan Carlos Gavara

Ley 4/1996, de 10 de enero, por la cual se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en relación con el Padrón municipal (BOE de 12 de enero de 1996).

Al igual que la Ley orgánica 3/1995, de 23 de marzo, de modificación de la LOREG, esta Ley tiene su origen en el informe sobre el censo electoral aprobado por el Congreso de los Diputados el 16 de junio de 1994. Este informe incidió en la necesidad de actualizar permanentemente los padrones municipales, en tanto que éstos sirven de base para la elaboración del censo electoral. Con esta finalidad, la nueva Ley establece que las rectificaciones del padrón municipal dejan de ser anuales y reflejan ahora inmediatamente los cambios poblacionales que se puedan producir, inmediatez que se facilita por la utilización de medios informáticos. También a consecuencia de esta *modernización* se hace innecesaria la renovación total de

los padrones cada cinco años, substituyéndose ésta por meras comprobaciones esporádicas de la adecuación de los padrones a la realidad fáctica de cada momento. Ahora bien, aprovechando la ocasión de esta reforma legislativa, se han introducido otras modificaciones en la regulación de los padrones municipales, que detallamos a continuación.

En primer lugar, en atención a su escasa significación y frecuencia, *se suprime la inscripción* —voluntaria— en el padrón *de los transeúntes*, es decir, de las personas que circunstancialmente estuvieran viviendo en un municipio distinto al de su residencia habitual. Esta inscripción padronal de los transeúntes sólo estaba contemplada en la LBRL para los españoles,¹ y, paradójicamente,

1. El artículo 15 de la LBRL establecía que los españoles podrían inscribirse en el padrón como transeúntes, sin mencionar a los extranjeros, a quienes ninguna otra norma concedía esta posibilidad para empadronarse, lo cual era interpretado por el apartado III.4 de la Resolución de 26 de julio de 1991 del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal de habitantes y su rectificación anual (BOE de 17 de septiembre de 1991), en el sentido de excluir a los extranjeros: «*únicamente* los españoles pueden inscribirse como transeúntes en el Padrón Municipal».