GENERALITAT VALENCIANA
Presidencia

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT.
ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT EN LA CONSELLERIA DE JUSTICIA, INTERIOR I ADMINISTRACIÓ PÚBLICA.
Ciutat Administrativa 9 d'octubre, Torre 4
C/ de la Democracia, 77.
46018- València

CJIAP/142/2023
C/I/4449/2023
FGT

INFORME JURÍDICO SOBRE LA RESOLUCIÓN DE LA CONSELLERA DE JUSTICIA, INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, POR LA QUE SE REVISAN Y ACTUALIZAN LAS CUANTÍAS DE LOS MÓDULOS Y LAS BASES DE COMPENSACIÓN ECONÓMICA DE LOS ANEXOS II Y III DEL DECRETO 175/2021, DE 29 DE OCTUBRE, DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA.

Mediante comunicación interna el Ilmo. Sr. Subsecretario de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, a instancia de la Dirección General de Reformas Democráticas y de Acceso a la Justicia, solicita informe jurídico sobre la Resolución referida. Atendiendo dicha petición, en el ejercicio de las funciones de asesoramiento en Derecho atribuidas a la Abogacía de la Generalitat por el artículo 5.2 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, se emite el siguiente informe sobre los siguientes,

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- OBJETO Y CARÁCTER DEL INFORME.

El presente informe se emite de en virtud del artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, si bien carece de carácter vinculante; no obstante, los actos y resoluciones que se aparten del mismo deberán ser motivados (art.6).

Es objeto de informe la Resolución de la Consellera de Justicia, Interior y Administración Pública, por la que se revisan y actualizan las bases y los módulos de los Anexos II y III del Decreto 175, 2021, de 29 de octubre, del Consell, para la retribución de los servicios prestados por Abogados y Procuradores en materia de asistencia jurídica gratuita.

A la petición de informe jurídico se acompaña la siguiente documentación:

Acuerdo de la Consellera de Justicia, Interior y Administración Pública de 20 de febrero de 2023 de inicio de la tramitación; correo electrónico de la Secretaría del CVCA de 23 de marzo de 2023 al Servicio de Justicia Gratuita de la Conselleria de Justicia; Propuesta de Resolución y Anexos II y III suscritos por el

Director General de Reformas Democráticas y Acceso a la Justicia el 6 de abril de 2023; Proyecto de Resolución; NRI de 6 de abril de 2023 del Director General proponente remitiendo documentación al SECOAT de la Subsecretaría de la Conselleria; Oficio de 20 de marzo de 2023 al Consejo Valenciano de Colegios de Abogados (CVCA) para formular alegaciones; escrito favorable de no alegaciones suscrito por el Presidente del CVCA el 3 de abril de 2023; informe de 6 de abril de 2023 del Director General de Reformas Democráticas y Acceso a la Justicia, justificativo de la necesidad y oportunidad de la Resolución; Memoria Económica de la misma fecha y procedencia.

SEGUNDA.- NORMATIVA APLICABLE.

El otorgamiento de subvenciones en materia de asistencia jurídica gratuita está impuesto a la Administración por una norma de rango legal, siguiendo el procedimiento dispuesto por su normativa específica. El artículo 37 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, dispone: *"las Administraciones Públicas competentes, asegurando el derecho a la asistencia jurídica gratuita, al que se refiere el artículo 119 de la CE, subvencionarán con cargo a sus dotaciones presupuestarias la implantación, atención y funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica por los Colegios de Abogados y Procuradores."*

No obstante la obligación legal, según el artículo 168.1.B) de la Ley 1/2015, *"para que sea exigible el pago de las subvenciones impuestas por una norma de rango de ley, será necesaria la existencia de crédito adecuado y suficiente en el correspondiente ejercicio económico"*.

Las competencias en materia de asistencia jurídica gratuita derivan del artículo 36.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat, que atribuye a la Generalitat "*competencia para proveer de medios personales, materiales y económicos a la Administración de Justicia*". El artículo 46.1 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita dispone, "*La Conselleria que tenga atribuidas las competencias en materia de justicia subvencionará con cargo a sus dotaciones presupuestarias, la implantación y prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita por los Colegios de la abogacía y la procura en el ámbito de la Comunitat Valenciana*". Los Anexos II y III del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, establecen los módulos y bases para compensar económicamente a los profesionales de la Abogacía y la Procura en materia de asistencia jurídica gratuita

Resultan de aplicación los artículos 46 y siguientes del Decreto 175/2021, del Consell, de aprobación del Reglamento de Justicia Gratuita, siguiendo el procedimiento específico, y, en su defecto *"(…) serán de aplicación los criterios y requisitos previstos en el apartado A) para la concesión de subvenciones nominativas"* (artículo 168.1.B de la Ley 1/2015).

Normativa aplicable

En esta materia resulta de aplicación, fundamentalmente, la siguiente normativa:

Ley 10/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita; Decreto 175/2021, del Consell, Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita; Ley 9/2022, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2022; Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones; Ley 5/1983, del Consell; Decreto 172/2020, del Consell,

de aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública.

TERCERA.- SOBRE LA RESOLUCIÓN OBJETO DE INFORME.

Se somete a informe de esta Abogacía la Resolución de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública por la que se revisan y actualizan las cuantías de las bases y módulos previstos en los Anexos II y III del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, aprobado mediante Decreto 175/2021, del Consell, para retribuir los servicios profesionales de los Abogados y Procuradores en materia de asistencia jurídica gratuita.

La modificación de dichos Anexos mediante Resolución, tiene su fundamento en la Disposición Final Segunda del Decreto 175/2021:

"…Mediante Resolución de la persona titular de la Conselleria competente en materia de ***justicia gratuita*** *se podrá proceder a la revisión y actualización de las cuantías fijadas en los anexos II, III, VIII y IX del presente reglamento."*

La potestad reglamentaria del Gobierno deriva de la Constitución (art.97 CE) concebida como una potestad originaria. En el ámbito autonómico, la potestad reglamentaria corresponde inicialmente al Consell, según el artículo 31 de la Ley 5/1983, del Consell, sin perjuicio de la potestad reglamentaria que corresponde a otros Órganos en el ámbito de sus competencias (art.32 Ley 5/1983), de ahí que podemos afirmar que la potestad reglamentaria no es una potestad exclusiva ni excluyente. Dice el TC "…el carácter originario de la potestad reglamentaria no excluye la posibilidad de delegaciones…" (STC 13/1998). Si la delegación se hiciera mediante Decreto, éste deberá contener "…los elementos esenciales de la regulación *ad extra*" (STS de 14 de mayo de 2001).

La habilitación prevista en la DF 2ª del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, acota el ámbito material de la regulación mediante Resolución, limitándolo a la revisión y actualización de las cuantías de las bases y módulos de los Anexos II y III que incorpora dicho Reglamento, sin determinar el plazo para el ejercicio de la delegación reglamentaria. Quiero ello decir, que la habilitación queda circunscrita a la revisión y actualización de los módulos y de las bases sin poder extenderse a otras materias reguladas en el citado Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita. Por otra parte, estamos ante una cláusula habilitante *"potestativa", si atendemos al texto de la Disposición Final, "…Mediante Resolución …se podrá proceder a la revisión y actualización…".*

Corresponde a la Dirección General de Reformas Democráticas y Acceso a la Justicia organizar, ejecutar y verificar la asistencia jurídica gratuita (art.10.2.c) ROF). A propuesta de la Dirección General competente, se elabora la Resolución de la Consellera de Justicia, Interior y Administración Pública (art.28 Ley 5/1983; art. 4 ROF) para llevar a cabo la revisión y actualización de los Anexos II y III del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita. La habilitación normativa se concede de modo a la persona titular de la Conselleria competente en materia de justicia.

Sobre la naturaleza de la disposición.

La modificación de las bases y módulos para compensar económicamente las actuaciones de los profesionales de la Abogacía y de la Procura en materia de asistencia jurídica gratuita se lleva a cabo mediante Resolución de la Conselleria, en virtud de la habilitación prevista en la DF 2ª del Decreto 175/2021. Formalmente constituye el instrumento adecuado, dictado por el Órgano material competente. No obstante, es necesario examinar los caracteres que concurren en esta disposición su calificación material.

Mediante Resolución de la Conselleria se modifican las cuantías de las bases y los módulos de compensación económica para retribuir los servicios en materia de asistencia jurídica gratuita, prestados por los profesionales de la Abogacía y la Procura, de modo que la disposición presenta como destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas.

La disposición gozará de permanencia en el tiempo, pues la regulación que contiene será objeto de múltiples y sucesivas aplicaciones por aquellos sujetos a los que afecte su regulación, durante el tiempo en el que dichas cuantías se encuentren en vigor. La Resolución declara expresamente que la misma será de aplicación a las actuaciones profesionales que se realicen a partir de su entrada en vigor.

La Resolución innova el ordenamiento jurídico, pues establece una nueva regulación derogando el régimen anterior, el cual seguirá siendo de aplicación transitoria a las actuaciones que hayan tenido lugar antes de la entrada en vigor de la nueva regulación.

La Resolución supedita su entrada en vigor a la publicación en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (art.55 Decreto 24/2009).

Partiendo de lo anterior, es necesario precisar si estamos ante una disposición general o si por el contrario estamos ante un simple acto administrativo singular, aunque "plúrimo". Para ello, debemos atender al contenido de la disposición, que viene a establecer el régimen económico aplicable a los servicios profesionales de Abogacía y Procura que se presten en materia de asistencia jurídica gratuita, su carácter innovador del ordenamiento jurídico y su incorporación al mismo con vocación de permanencia. Notas todas ellas que concurren en la disposición analizada [1]. Asentado el carácter de disposición general de la Resolución objeto de informe, carece sin embargo, de las notas materiales propias de los Reglamentos materiales o ejecutivos, dictados en desarrollo, complemento o ejecución de una Ley, o norma comunitaria en su caso, en sentido propio.

[1] Dictamen CJC 374/2022, de 8 de junio; STS 30 de noviembre de 2017.

Estamos ante una disposición de la Administración por la que ejercita una facultad que expresamente le atribuye una norma con rango de Ley, como es el artículo 37 de la Ley 10/1996, de Asistencia Jurídica Gratuita, en orden al establecimiento de compensaciones económicas que han de percibir los profesionales de la Abogacía y de la Procura por los servicios prestados en materia de asistencia jurídica gratuita, siendo la retribución un pago finalista que no tiene carácter necesario, más cercana a la potestad tarifaria que al ejercicio de una potestad reglamentaria. Al carecer del "carácter material" de los reglamentos ejecutivos de desarrollo, complemento o ejecución de una Ley, la Resolución objeto de informe no requiere Dictamen del máximo órgano consultivo de la Comunitat (art.10.4 Ley 10/1994, de Creación del Consell Juridic Consultiu).

CUARTO.- TRAMITACIÓN DE LA RESOLUCIÓN.

Expuesto lo anterior, conviene analizar la tramitación de la Resolución objeto de informe.

Constan en el expediente el Informe de necesidad y oportunidad de la Resolución suscrito por el Director General de Reformas Democráticas y Acceso a la Justicia, suscrito con fecha de 6 de abril de 2023. De la misma fecha y procedencia es la Memoria Económica justificativa del coste que la disposición origina en la Administración de la Generalitat. Con fecha de 20 de marzo de 2023 se ha oficiado al Consejo Valenciano de Colegios de Abogados a los efectos de formular alegaciones, y escrito de 3 de abril siguiente de la Corporación manifestando su conformidad con el proyecto de Resolución.

No consta en el expediente haber oficiado a la Corporación profesional de la Procuraduría, a los efectos de formular las alegaciones que, en su caso, considere pertinentes.

No consta en el expediente el informe previsto en el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, Sector Público Instrumental y de Subvenciones:

1. En el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, con carácter previo a la aprobación de disposiciones legales y reglamentarias la conselleria con competencias en materia de hacienda tendrá que emitir un informe, de carácter preceptivo y vinculante, respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales. El mencionado informe deberá recabarse, en los mismos términos:

a) En la tramitación de los proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas cuando su vigencia se extienda a un plazo superior a un ejercicio, excepto cuando se trate de proyectos de convenios mediante los cuales se instrumentan subvenciones de carácter nominativo previstas en la Ley de Presupuestos.

b) Para la aprobación de todos aquellos acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares adoptados en el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, que suponen modificación de las condiciones retributivas de su personal o de los que se derivan, directa o indirectamente, incrementos de gasto público en materia de costes de personal.

2. A los efectos de la emisión del informe señalado en el apartado anterior, el expediente deberá incorporar una memoria económica, cuyo contenido será objeto del correspondiente desarrollo reglamentario por la conselleria

con competencias en materia de hacienda, en la que se detallen las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución, tanto a nivel de financiación como de gastos.

3. En los supuestos de aprobación de disposiciones reglamentarias, proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas, cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando el acto, disposición o propuesta tenga incidencia o afecte al capítulo I del estado de gastos o se trate de una norma que afecte a la estructura orgánica y funcional de cualquiera de los sujetos que conforman el sector público de la Generalitat.

4. Con independencia de lo señalado en los apartados anteriores, en todo caso, siempre que se eleve al Consell, como órgano colegiado que ostenta la potestad ejecutiva y reglamentaria y dirige la administración de la Generalitat o como junta general de una sociedad mercantil de la Generalitat, una propuesta de acuerdo, para su aprobación o autorización, del contenido o el alcance de la cual se desprendan obligaciones económicas de carácter plurianual, para cualquiera de los sujetos que integran el sector público de la Generalitat, la misma se sujetará, con carácter previo, a informe preceptivo de la Abogacía de la Generalitat cuando así lo exija la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de asistencia jurídica en la Generalitat, y de la Intervención General de la Generalitat en los supuestos en que resulte de aplicación lo previsto en el capítulo II del título VI de esta ley (…).”

Vista la Resolución por la que se modifican las cuantías de las bases y módulos de compensación económica previstos en los Anexos II y III del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, y las características que concurren en esta disposición, consideramos necesario incorporar al expediente el informe de disponibilidad presupuestaria previsto en el artículo 26 de la Ley 1/2015, de la Generalitat, emitido por la Conselleria con competencias en materia de Hacienda.

QUINTA.- PUBLICIDAD ACTIVA.

La Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana dedica el capítulo II del Título I a regular la publicidad activa, régimen cuya entrada en vigor se ha producido el 22 de abril de los corrientes (DF 3ª Ley 1/2022).

Una de las previsiones del capítulo II, Título I, de la citada Ley, se encuentra en el artículo 16.2, según el cual:

2. Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas: a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo.

Finalmente, la Disposición Final Segunda de la Ley 1/2022, apartado segundo, señala:

2. Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley

Por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, sistemáticamente ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone:

Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b).

Expuesto cuanto antecede, no apreciando la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, entendemos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad activa.

Es cuanto procede informar,

En Valencia, el día de la firma electrónica.

Firmat per Francisco Garcia Tarin el 03/05/2023 14:45:17

GENERALITAT VALENCIANA

Fdo.- Abogado de la Generalitat.