

INFORME JURÍDICO AL PROYECTO DE ORDEN LA CONSELLERIA DE JUSTICIA, INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR LA QUE SE MODIFICAN LOS MÓDULOS Y LAS BASES ECONÓMICAS DE COMPENSACIÓN DEL ANEXO II DEL DECRETO 175/2021, DE 29 DE OCTUBRE, DEL CONSELL, DE APROBACIÓN DEL REGLAMENTO DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA.

Por el Ilmo. Sr. Subsecretario de la Conselleria se solicita la emisión del informe jurídico arriba reseñado.

En atención a dicha petición, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, se emite el siguiente informe jurídico sobre la base de los siguientes:

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.- Carácter del informe.

El presente informe reviste el carácter de preceptivo al amparo de lo establecido en el Art. 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, toda vez que por medio del proyecto normativo sometido a informe se procede a la adecuación de los módulos recogidos en el anexo II del Decreto 175/2021, de 29 de octubre, del Consell, de aprobación del reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunitat Valenciana (en adelante RAJGCV).

Sin perjuicio de lo anterior, ha de reseñarse que la función legal que tiene encomendada la Abogacía de la Generalitat es la de asesorar en derecho a los órganos de la Administración, pero no la de sustituir a estos en la toma de las decisiones propias de las competencias que tienen encomendadas.

2.- Objeto, estructura y contenido

Se somete a informe jurídico un proyecto de Orden de la Conselleria, el cual al amparo de la DF 1ª RAJGCV, todo ello de conformidad con el Art. 18.f) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat del Consell (en adelante Ley del Consell) como en el Art. 128.1 de



la Ley 39/2015, de 1 octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El texto del proyecto normativo sometido a informe compone de índice, preámbulo, un artículo único, una única disposición final y un anexo con los módulos y bases de compensación económica para los profesionales de la abogacía como consecuencia del incremento del número de incidentes procesales derivado de la promulgación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 124 de 25 de mayo)

3.- Marco jurídico y título competencial.

El otorgamiento de subvenciones en materia de asistencia jurídica gratuita de conformidad con el Art, 119 CE lo será en los términos que *disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar.*

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 RAJGCV 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; hasta su derogación como consecuencia de la publicación del Decreto 10/2023, de 19 de julio, del president de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones en lo que se sea de aplicación el Decreto 172/2020, del Consell, de aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública.

Se somete a informe de esta Abogacía un proyecto de Orden de la entonces Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, hoy Conselleria de Justicia e Interior¹ 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 Orden de la Conselleria tiene su fundamento en la Disposición Final Segunda del Decreto 175/2021:

Mediante orden de la persona titular de la conselleria competente en materia de justicia gratuita se podrá proceder a la adecuación de los módulos previstos en los anexos II, III, VIII y IX del presente reglamento a la normativa sustantiva aplicable.

¹ Véase el Art. 6 del Decreto 10/2023, de 19 de julio, del president de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones (DOGV núm. 9643 de 19 de julio)



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.

Mediante resolución de la persona titular de la conselleria competente en materia de justicia gratuita se podrán modificar los modelos que figuran en los anexos I, I bis, IV, V, VI, VII y X así como aprobar modelos de justificación respecto de los anexos VIII y IX así como otros que, de acuerdo con el contenido del reglamento, resulten adecuados para facilitar la gestión.

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 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 orden limitándolo a la actualización de las cuantías de los módulos de los Anexos II, III, VIII y IX que incorpora dicho Reglamento, sin determinar el plazo para el ejercicio de la delegación reglamentaria. Quiere ello decir, que la habilitación queda circunscrita a la adecuación de los módulos previstos en determinados anexos del RAJGCV sin poder extenderse a otras materias reguladas en el citado Reglamento.

Por otra parte, estamos ante una cláusula habilitante “*potestativa*”, si atendemos al texto de la Disposición Final, “*mediante Orden de la persona titular de la Conselleria Competente en materia de justicia se podrá proceder a la adecuación...*”.

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 el proyecto de Orden de la Consellera de Justicia e Interior (art.28 Ley 5/1983; art. 4 ROF) para llevar a cabo la adecuación del Anexo II 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 adecuación de los 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 Orden 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 el proyecto de Orden de la Conselleria se modificarán 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.

4.- Adecuación del rango normativo.

Tal y como hemos expuesto *ut supra* la DF 2ª del RAJGCV habilita para que por Orden de la Conselleria competente se adecúen los módulos en consecuencia el texto proyectado.

5.- Competencia para proponer el proyecto.

El President de la Generalitat, en ejercicio de sus competencias asignó, por medio del Decreto 10/2023, de 19 de julio, del president de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones (DOGV núm. 9643 de 19 de julio), a la Conselleria de Justicia e Interior las competencias en materia *de justicia y de gestión de las competencias en materia de consultas populares, colegios profesionales, fundaciones, asociaciones, registros y notariado, así como las competencias en materia de interior, protección civil, gestión de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunitat Valenciana, prevención y extinción de incendios, y gestión de las competencias en materia de situaciones de emergencia.*

6.- Procedimiento.

El proyecto de Decreto ha de ajustarse al procedimiento establecido en el Art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell (en adelante Ley del Consell).

A.- Consta en el expediente remitido para la evacuación del trámite solicitado la siguiente documentación:

- Resolución de entonces Consellera de Justicia, Interior y Administración Pública, la Hble. Sra. Dña. Gabriela Bravo Sanestanislaio, suscrita electrónicamente el 20 de febrero



de 2023 por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

- Propuesta de Orden de la Conselleria suscrita electrónicamente por el Ilmo. Sr. Director General de Reformas Democráticas y Acceso a la Justicia, D. José García Añón, el 5 de julio de 2023.

- Informe de necesidad y oportunidad en la tramitación del proyecto normativo sometido a informe, suscrito electrónicamente por el Ilmo. Sr. Director General de Reformas Democráticas y Acceso a la Justicia, D. José García Añón, el 5 de julio de 2023.

- Memoria económica del proyecto normativo sometido a informe, suscrito electrónicamente por el Ilmo. Sr. Director General de Reformas Democráticas y Acceso a la Justicia, D. José García Añón, el 5 de julio de 2023. En el que se especifica que la adecuación del módulo previsto puede ser atendido con la cantidad consignada en el presupuesto ordinario de la Generalitat para 2023.

- Oficio concediendo plazo de alegaciones al Consejo Valenciano de Colegios de Abogados suscrito electrónicamente por el Ilmo. Sr. Director General de Reformas Democráticas y Acceso a la Justicia, D. José García Añón, el 9 de junio de 2023.

- Alegaciones presentadas por el Ilmo. Sr. Presidente del Consejo Valenciano de Colegios de Abogados, D. Vicente Pascual Pascual, el 5 de julio de 2023.

B.- Además hay que tener en cuenta otra serie de trámites o informes que resultan preceptivos en la tramitación del proyecto normativo propuesto:

- Informe del Art. 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

- Informe sobre el impacto de género relativo al proyecto normativo sometido a informe.

- Informe sobre el impacto de infancia, adolescencia y familia del proyecto normativo sometido a informe, de acuerdo con lo dispuesto tanto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por Ley 26/2015, de 28 de julio como en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015.

- Informe de 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 previsto en el Art. 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

- Trámite de alegaciones a la Presidencia y al resto de Consellerias con competencias afectadas en los términos del Art. 43 de la Ley del Consell.



- Aprobación del Proyecto normativo por la persona titular de la Conselleria proponente del texto normativo, en los términos previstos en el Art. 43.1.g) de la Ley del Consell.

7.- Observaciones al texto propuesto.

A.- Preliminar:

En el acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración reglamentaria consta el mismo se hace en atención a las propuestas formuladas por la Dirección General de Emergencia Habitacional, Función Social de la Vivienda y Observatorio del Hábitat y Segregación Urbana y el Consejo Valenciano de Colegios de Abogados sin que las mismas consten en el expediente remitido a esta abogacía para la evacuación del trámite solicitado.

En este sentido la CJ 4ª del [Dictamen 901/2022 de 23 de junio](#) del Consejo de Estado es clara en relación con el deber de remitir los expedientes completos:

No obstante lo anterior, debe llamar la atención el Consejo de Estado sobre la necesidad de remitir los expedientes completos, dejando reflejo adecuado de la tramitación llevada a cabo, de forma que permita conocer de forma suficiente el contenido de los distintos trámites que han jalonado el procedimiento.

En cuanto a la tramitación del

B.- En relación con la **tramitación del proyecto de Decreto** hemos de reiterar el criterio sostenido por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana sobre el carácter de los informes incorporados al expediente y, de manera singular, sobre el Informe de Impacto de Género, por todos exponemos la CJ 2ª del [Dictamen 658/2022, de 26 de octubre](#):

Como ya se ha recordado en otros dictámenes de este Consell (310/2018 y 550/2022, entre otros), para que los informes de impacto resulten efectivos deben contener una serie de datos que permitan el análisis en lo que respecta a la situación en el ámbito donde la norma va a desplegar sus efectos. Una vez reunida esta información se podría determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo y, en caso de impacto negativo, poder adoptar medidas para favorecer la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito de la norma proyectada.

Junto a lo anterior, y a la vista del último Plan normativo para la Generalitat publicado en el portal de Transparencia de la Generalitat es el correspondiente a la anualidad 2021 aprobado por Acuerdo del Consell de 29 de diciembre de 2020², esta abogacía desconoce el contenido de los Planes normativos para la Generalitat tanto para 2022 como para 2023.

C.- En cuanto a la **parte expositiva**, que en los proyectos de Decreto del Consell se denominará preámbulo, a tenor de lo previsto en el Art. 10.2 del Decreto 24/2009, de 13 febrero,

² Publicado en el portal de transparencia de la Generalitat:
https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/165306282/Pla+Normatiu+2021_cas.pdf/84c673f4-eb06-423a-a692-4b25e368aab8



del Consell, sobre la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (en adelante Decreto 24/2009), *declarará breve y concisamente los motivos que hayan dado lugar a su elaboración, los objetivos y las finalidades que se pretenden satisfacer. Aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como a las líneas generales de su contenido cuando sea preciso para su mejor entendimiento, haciendo mención a la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor, con especial atención a los aspectos novedosos. En todo caso, se evitarán exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.*

Por su parte, el Art. 129 LPAC contempla la necesidad de motivar la adecuación de la norma proyectada a los denominados principios de buena regulación. En este sentido, la Consideración Jurídica 6ª del Dictamen 30/2022 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana de 26 de enero, expresó con carácter esencial:

Como se ha observado por este Consell (entre otros, en los dictámenes 657, 670 y 788/2021), el artículo 129.1 de la Ley 39/2015 dispone que “En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”. Dicho apartado recoge los denominados principios de buena regulación que, si bien no son aplicables a la iniciativa legislativa de los gobiernos autonómicos, sí lo son a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas, conforme resulta de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

Por tanto, encontrándonos ante una disposición reglamentaria, deberá procederse a justificar su adecuación a los referidos principios de buena regulación, de forma que en la norma proyectada se explique y justifique que se adecua a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Consecuentemente, en el Preámbulo del texto sometido a consulta deberá constar motivado el cumplimiento de la totalidad de los principios citados.

A su vez, deberá tenerse presente que las recomendaciones contenidas en el Art. 3 del Decreto 24/2009, de 13 febrero, del Consell, sobre la forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (en adelante Decreto 24/2009). Si bien las mismas, de conformidad con lo establecido en la DF 1ª del citado Decreto, *tienen el carácter de directrices o normas orientadoras, careciendo de rango reglamentario se recomienda seguir su dicción. Así cuando se deban reproducir preceptos de una ley, decreto legislativo o decreto-ley en un proyecto de disposición de carácter general, se transcribirán literalmente y se indicará el precepto que se reproduce.*

Por último hemos de poner de manifiesto la discrepancia que se observa entre los párrafos 2º y 4º del preámbulo en los que se establece que el mismo se realiza a propuesta del Consejo



Valenciano de Procuradores hecho que no se refleja ni en el párrafo 4º del preámbulo ni en la resolución de inicio del expediente.

D.- En cuanto a la **parte dispositiva**, no hay observaciones que realizar.

8-. 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).

Es cuanto nos cumple informar de conformidad con el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, recordando que, de conformidad con lo establecido en su artículo 6 de la citada Ley, el presente informe no es vinculante.

En València, a fecha de la firma.

El abogado coordinador.

Firmado por Ignacio Lleó De Nalda el
24/07/2023 12:06:18

